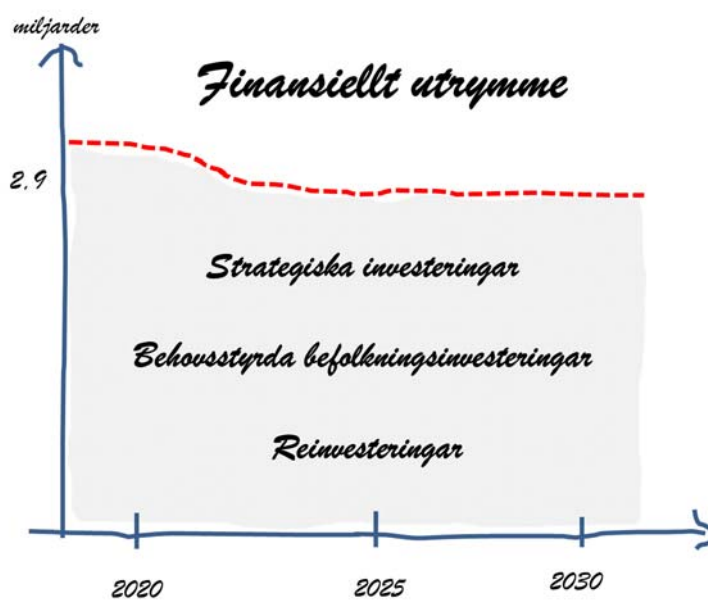


# Modell för investeringsstyrning i Malmö Stad



Malmö  
2017-12-06

## Innehållsförteckning

Bakgrund och uppdrag .....	3
Uppdraget.....	4
Modell för investeringsstyrning .....	4
Struktur.....	4
1. Finansiell planering och investeringsstruktur.....	5
2. Planeringsprocess och investeringsmodell.....	6
3. Grindbeslut .....	6
4. Analysmetod – 5-steps modellen och riskanalys.....	8
5. Portföljstruktur .....	10
6. Principer för ekonomistyrning.....	11
7. Roller och ansvar .....	12
8. Förändringar jämfört med nuläget.....	12

## Bakgrund och uppdrag

Malmö stads har under en lång följd av år haft en jämn och stabil investeringsbudget som legat runt 1 miljard om året. De senaste årens kraftiga befolkningsutveckling, med ökat bostadsbyggande och omfattande utbyggnad av samhällsservice i form av skolor och förskolor, har medfört kraftigt ökat investeringsbehov. Det finansiella utrymmet för framtida investeringar är begränsat vilket ställer krav på prioriteringar och långsiktig planering.

I nuvarande översiktsplanen lyfts behovet av ett långsiktigt investeringsperspektiv med gemensamma prioriteringar och ökad samverkan mellan nämnder, förvaltningar och bolag. Investeringar måste styras dit de gör mest nytta för att bidra till att uppfylla Malmö stads övergripande mål. Dialog och analys av hur olika satsningar och projekt långsiktigt påverkar staden och samhället behöver föras. Analyser av marknadsförutsättningar, ekonomi och genomförbarhet är viktiga delar i varje beslutssteg samtidigt som genomförandefrågor kring ekonomi och finansiering behöver få stort fokus i tidigt planskede. Sammantaget så är översiktsplanen tydlig med att den långsiktiga nyttan behöver föras fram vid prioritering och att den kommunala arbetsprocessen behöver utvecklas.

Kommunfullmäktige gav i budget 2016 kommunstyrelsen i uppdrag att utreda hur investeringsprocessen långsiktigt kan säkras, samt utveckla en sammanhållen ekonomisk styrmodell för exploateringsverksamheten. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2015-10-12 om "Projektuppdrag för utvecklad investeringsstyrning i Malmö Stad" och KS/AU fick 2016-02-08 en delrapportering av uppdraget. Kommunstyrelsen beslutade 2016-11-30 att översända underlaget på nämndsremiss. Efter nämndernas synpunkter har justeringar och kompletteringar av investeringsmodellen gjorts. Justerat underlag har skickats på förvaltningsremiss i juni 2017. Tre förvaltningar har valt att lämna svar via sina respektive nämnder; stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden. Sammanfattning av de båda remissomgångarna framgår av beslutsunderlaget

Merparten av synpunkterna i förvaltningsremissen rör ekonomiska principer och en tydligare beskrivning av roller och ansvar. Dessa områden beskrivs fortsättningsvis enbart övergripande i dokumentet och kommer att utvecklas i samband med beslut om riktlinjer för ekonomistyrning i kommunfullmäktiges budget.

## Uppdraget

Fokus i projektet är att långsiktigt säkra investeringsprocessen genom att vidareutveckla styrformer och analysmodellen för den samlade investeringsverksamheten i staden.

Projektet har arbetat utifrån en riktning som varit bärande genom hela processen.

*”Fokus i projektet är att skapa en holistisk och långsiktig investeringsstyrning som förbättrar kommunens planering, prioritering och uppföljning”*

Förslaget innebär i korthet att stadens investeringar samlas i olika grupper i en ”portfölj” som ger kommunfullmäktige möjlighet till planering och styrning på lång sikt men även transparens och flexibilitet i det korta perspektivet. Portföljen ger kommunfullmäktige möjlighet till reflektion, genomlysning och prövning både i det korta och långa perspektivet.

## Modell för investeringsstyrning

### Struktur

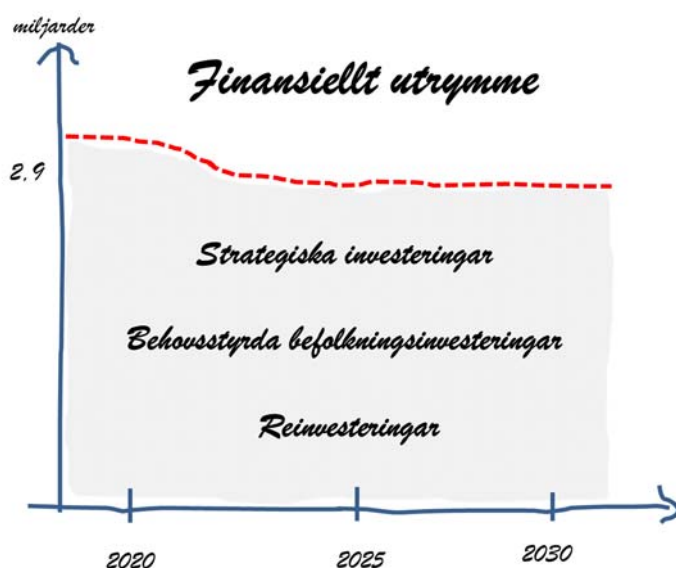
I denna rapport beskrivs hur en ny modell för investeringsstyrning samspelar med befintliga stadutvecklingsprocesser och blir ett komplement till nuvarande investeringsprocess. Styrning och samverkan sker genom redan befintliga grupper och beredningsorgan.

Det arbetssätt som föreslås har utvecklats från god praxis som visat sig fungera väl för investeringsstyrning. Större globala undersökningar har visat att användande av metoder för bättre styrning av investeringsportföljen ger ökad förmåga till styrning och minskade kostnader. I utveckling av stadens investeringsstyrning har följande standards använts: **MoP**<sup>®</sup> (Management of Portfolios) , **MSP**<sup>®</sup> (Managing Successful Programmes) samt **Better Business Cases**<sup>™</sup>. Dessa metoder har kommit att bli standard och är från början utvecklade inom offentlig verksamhet i Storbritannien.

Strukturen i nedanstående dokument är indelad i sex områden

1. Finansiell planering och investeringsstruktur
2. Planeringsprocess och investeringsmodell
3. Grindbeslut
4. Analysmetod - fem stegs modellen och riskanalys
5. Portföljstruktur
6. Principer för ekonomistyrning
7. Roller och ansvar

## 1. Finansiell planering och investeringsstruktur



### Investeringsgrupper

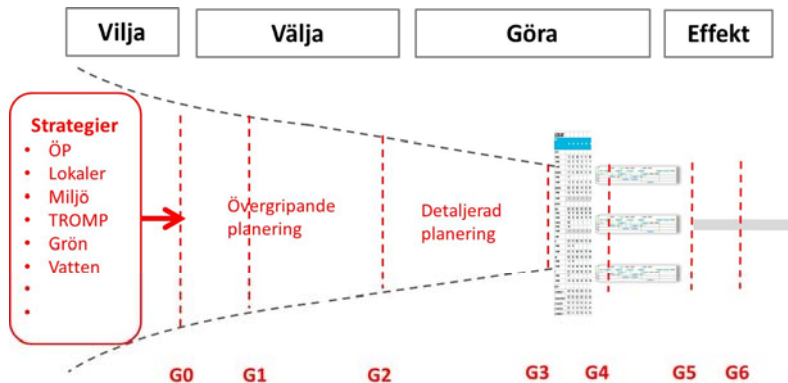
Det långsiktiga finansiella utrymmet sätter en övre gräns på hur mycket staden långsiktigt kan investera. Utrymmet beräknas utifrån de finansiella mål som fastställts i kommunfullmäktiges budget. Utrymmet för investeringar beräknas utifrån avskrivningar, resultat, försäljningsinkomster och investeringsbidrag. Därutöver kan kommunen lånefinansiera till investeringar.

Inom det finansiella utrymmet ska staden investeringsplan rymmas. Investeringsplanen delas in i tre huvudgrupper

1. Strategiska investeringar är framtidsriktade större investeringar (utöver befolkningsutveckling). Exempel på strategiska investeringar är Malmö Live, större infrastruktursatsningar, större fritids- och sportanläggningar.
2. Utbyggnad av staden utifrån befolknings- och demografiska utvecklingen (behovsstyrda investeringar) omfattar i första hand bostäder, skolor, förskolor, äldreboenden, kultur, idrottsanläggningar och viss infrastruktur. En stor del av dessa investeringar sker inom ramen för exploateringsverksamheten och har en tydlig koppling till befolkningsutvecklingen.
3. Reinvesteringar i anläggning och utrustning ska säkerställa funktionen och bevara värdet på stadens anläggningar och byggnader.

Kommunfullmäktige beslutar om en långsiktig investeringsplan. Nämnderna ansvarar för en eller flera investeringskategorier vilka sammantagna utgör kommunens långsiktiga investeringsplan.

## 2. Planeringsprocess och investeringsmodell



### Övergripande planeringsmodell

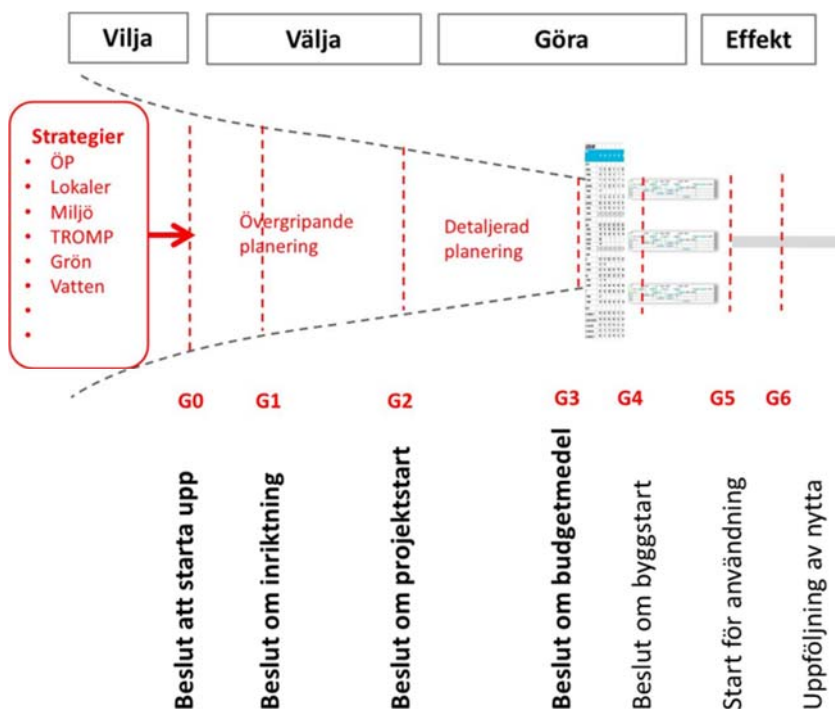
Merparten av kommunens investeringar utgår från en planeringsprocess som är indelad i olika faser. Den första fasen är en strategifas. Dokument som ingår i denna fas är översiktsplanen, utbyggnadsstrategin, trafik och mobilitetsplan, vattenplan, miljöplan, lokalförsörjningsplan m.fl. Dessa dokument beskriver Malmö stads långsiktiga viljeinriktning och hur den fysiska planeringen på olika sätt bidrar till att förverkliga dessa. I den andra fasen sker en övergripande planering baserad på de strategiska valen. Här återfinns fördjupade översiktsplaner, planprogram, olika tematiska program etc. Den tredje fasen innehåller planering på detaljnivå, en budget- och ansvarsfördelning till olika nämnder samt en genomförandefas. Den avslutande fasen är drift- och förvaltningsfasen där även projektutvärdering och uppföljning av effekter sker.

Investeringsgrupperna, behovsstyrda och strategiska investeringar, har sin utgångspunkt i planeringsprocessen. En samverkan mellan planeringsprocessen och investeringsmodellen ger förutsättningar till en holistisk och långsiktig investeringsstyrning som har sin utgångspunkt i stadens planering. Genom att samla stadens investeringar i en portfölj får man överblick över hela investeringsvolymen och ett underlag för planering, prioritering och uppföljning.

## 3. Grindbeslut

En viktig del i investeringsstyrningen är beslutsgrindar där man säkrar att underlaget är tillräckligt genomarbetat och mångsidigt belyst för att göra rätt val och för att effektivt driva processen framåt till nästa fas. Det är kommunfullmäktige eller den nämnd som ger uppdrag till utredning eller till annan process som beslutar att grindbeslut och analys utifrån 5-steps modellen ska tillämpas i det aktuella ärendet. Vid grindbeslut avgörs hur processen ska föras vidare och hur underlaget ska belysas vid nästa beslutsgrind.

Grindbeslut i planeringsprocessen ger möjlighet till reflektion, genomlysning, prövning och prioritering. Grindbeslut och analys utifrån 5-steps modellen bör genomföras i den tidiga planeringsfasen för större enskilda projekt eller för en sammanhängande grupp av projekt.



Övergripande planeringsmodell med olika faser.

Modellen för grindbeslut är basera på att där finns naturliga faser i planeringsprocessen. Vid grindbeslut sker en analys utifrån 5-steps modellens grupper (se nästa avsnitt nedan) men även andra former för analyser kan genomföras. Grindbeslut ska alltid ske för investeringar som ligger inom gruppen strategiska investeringar. I samband med grindbeslut görs även en riskbedömning av investeringen.

I investeringsmodellen finns sex olika grindbeslut som kan användas. Kommunfullmäktige eller enskild nämnd beslutar på vilket sätt dessa grindbeslut ska användas i planerings och genomförandeprocessen.

- G0 Beslut att starta upp (med utgångspunkt från beslutade strategier)
- G1 Beslut om inriktning
- G2 Beslut om projektstart (detaljplanering, och långtidsbudget)
- G3 Beslut om investering (budget)
- G4 Beslut om att bygga
- G5 Start för användning
- G6 Uppföljning av projektets nyttor och effekter

Grind 0 (G0)

Beslut:

Vid grind 0 beslutas att utifrån en strategisk plan inleda ett övergripande planeringsarbete.

Som regel beslutar kommunfullmäktige att ge en nämnd i uppdrag att genomföra en övergripande planering med utgångspunkt från översiktsplanen eller annan strategisk plan.

#### Grind 1 (G1)

Vid grind 1 beslutas om inriktning av det fortsatta arbetet. Beslutet är baserat på de analyser/synpunkter som framkommit i förarbetet eller som kommit in via samråd, från remissyttranden eller utifrån annat underlag. Beslutet vid grind 1 ger möjlighet att i ett tidigt skede prioritera inriktningen på det fortsatta arbetet. Vid grind 1 kan det vara lämpligt att genomföra en första övergripande analys utifrån 5-steps modellen.

#### Grind 2 (G2)

Vid grind 2 fattas beslut om att starta en detaljerad planering (starta projektet) utifrån föreslagen inriktning. Vid grind 2 ställs investeringen mot den totala portföljen och det är framförallt inför beslut att "öppna" grind 2 som övervägande om prioritering sker. Vid G2 beslutas om en grov investeringsbudget för projektet samt under vilken period som projektet beräknas genomföras. För vissa projekt kan perioden vara svår att uppskatta.

#### Grind 3 (G3)

Vid grind 3 fördelas investeringsanslag till respektive nämnd i kommunfullmäktiges budget med utgångspunkt från de investeringar som ska genomföras under de kommande åren.

Mellan G3 och G6 genomförs projekten och löpande uppföljning av budgeten samt projektets nyttor och effekter.

### **4. Analysmetod – 5-steps modellen och riskanalys**

5-steps modellen är den analysmetod som ska användas för att komplettera beslutsunderlaget med en strukturerad analys inför ett grindbeslut. Analyserna blir viktiga underlag till prioritering mellan de investeringar som ingår i portföljen samtidigt som det blir underlag för beslut om att gå vidare till nästa fas. Analysen sker på ett likartat sätt med fokus på hur den bidrar till att uppfylla kommunens strategiska riktning och på vilket sätt den bidrar till ett hållbart Malmö. Analysen beskriver även vilka medaktörer som är involverade och hur de bidrar till investeringen. Dessutom beskrivs den påverkan som investeringen har på den kommunala ekonomin. Analyserna för kan ha olika detaljeringsgrad beroende på i vilken fas de genomförs. Analyserna blir säkrare desto närmare man kommer beslut om genomförande.

Analysen används framförallt för prioritering av investeringar inom samma investeringskategori. Om modellen ska användas för prioritering mellan kategorierna behöver den utvecklas vidare.





*5-steps modellens fem områden.*

1. Strategier

Här beskriv hur investeringen svarar mot kommunens målstyrning utifrån kommunfullmäktigemålen och vilka olika styrdokument som ligger som bas för investeringen samt vilka satsningar som ingår.

2. Nyttor

Här beskriv vilka nyttor (effekter) som investeringen skapar för intressenterna (i första hand Malmöbor) utifrån ett socialt, miljömässigt och ekonomiskt perspektiv samt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Effekterna beskrivs som "en förändring som inträffar som en följd av vidtagna åtgärder och som annars inte skulle ha inträffat" Det ska finnas ett orsak-verkan-samband mellan insatsen och det förändrade tillståndet. Effekternas betydelse kan bedömas (värderas) och anges som nyttor (värden) eller som negativa konsekvenser för olika grupper av människor eller intressen. De indikatorer som redovisas i Malmö stad hållbarhetsrapport kan användas som en del i analyserna av de långsiktiga nyttorna.

3. Marknad och genomförbarhet

Här beskrivs på vilket sätt olika intressenter är involverade eller berörda (medborgare, näringsliv, fastighetsägare andra), tidsperspektivet för investeringens genomförande samt rimligheten att projektet genomförs av marknaden som planerats. Om det finns specifika krav i upphandlingsskedet ska detta redovisas.

4. Ekonomi och volymer

Här beskrivs investeringens kommunalekonomiska konsekvenser samt volymer i form av bostäder, antal etc. Osäkerhet i kalkyler och finansiering ska beskrivas.

De kommunalekonomiska konsekvenserna ger underlag till

- Investeringsutgift
- Intäktspotential
- Framtida driftkonsekvenser
- Ekonomiska risker
- Volymer/antal

## 5. Ledning och politik (styrning)

Här beskrivs hur investeringen kommer att styras framöver, vem som ansvarar för projektet under nästa fas och vilka planeringsfrågeställningar som analyseras inför nästa grindbeslut samt om projektet ska tillämpa grindbeslut och analys utifrån 5-steps modellen.

Som komplement till analysen utifrån 5 steps modellen genomförs en riskbedömning för respektive område. Syftet med riskanalysen är att förstärka beslutsunderlaget med de risker som har identifierats. Riskanalysen omfattar identifiering, uppskattning och utvärdering av riskerna.

## 5. Portföljstruktur

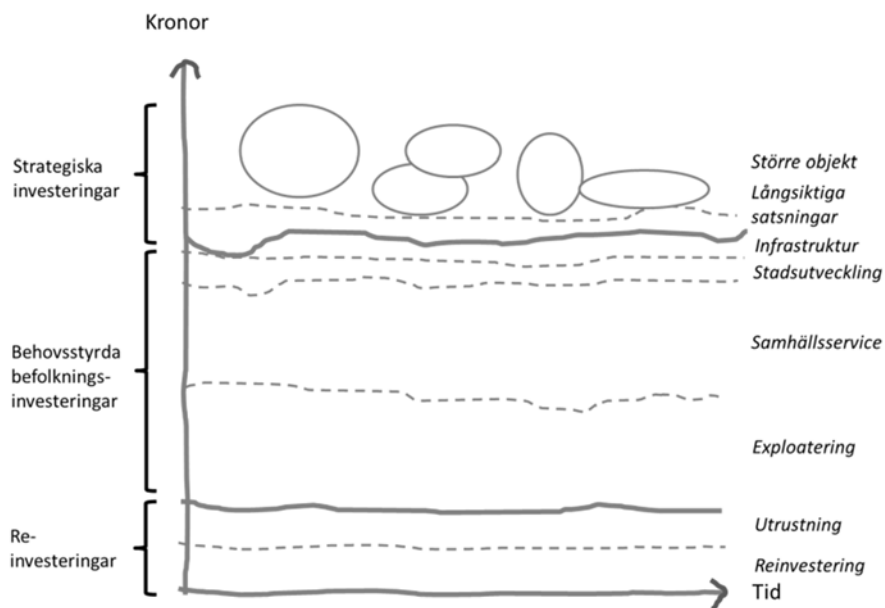
Portföljen ger underlag för beräkning av stadens långsiktiga investeringsbehov och dess relation till det långsiktiga finansiella utrymmet. Den långsiktiga investeringsvolymen ger också underlag till beräkning av framtida driftkonsekvenser.

Investeringsportföljens tre huvudgrupper delas upp i underliggande investeringskategorier, som i ett inledningskede kan ha följande struktur:

- 1. Reinvesteringar i anläggning och ny utrustning (säkerställa funktionen och bevara värdet på stadens anläggningar och byggnader).**
  - Utrustning
  - Reinvesteringar
- 2. Behovsstyrda investeringar (utbyggnad av staden utifrån befolknings- och demografisk utveckling)**
  - Infrastruktur och stadsutveckling
  - Samhällsservice
  - Exploatering
- 3. Strategiska investeringar.**
  - Större enskilda satsningar
  - Långsiktiga löpande strategiska satsningar

Strukturen kan komma att förändras över tid i samband med att investeringsgrupper och ekonomiska styrprinciper förändras. På sikt kan olika geografiska områden eller program skapas som går tvärs över de olika investeringsgrupperna.

Mer detaljerade styrprinciper kommer att beskrivas i samband med beslut om riktlinjer för ekonomistyrning.



### Portföljstruktur

## 6. Principer för ekonomistyrning.

De ekonomiska styrprinciperna följer strukturen för investeringsportföljens huvudgrupper och investeringskategorier. En nämnd kan ansvara för en eller flera kategorier.

Ekonomistyrningen har två perspektiv det finansiella och det resultatmässiga. I det finansiella perspektivet ställs portföljens investeringsutgifter mot det finansiella utrymmet. I det resultatmässiga perspektivet ställs investeringens konsekvenser i form av kostnader för avskrivning, ränta och drift/underhåll mot utrymmet i driftbudgeten.

### Reinvesteringar:

Gruppen reinvesteringar avser investeringar i anläggning och utrustning som ska säkerställa funktionen och bevara värdet på stadens anläggningar och byggnader.

De ekonomiska konsekvenserna i form av avskrivning, ränta och drift för reinvesteringar eller anskaffning av inventarier hanteras inom ramen för nämndens ekonomi.

### Behovsstyrda befolkningsinvesteringar

Utbyggnad av staden, utifrån den demografiska utvecklingen, omfattar i första hand investeringar i allmän platsmark och i mark för bostäder och nya arbetsplatser, investeringar i kommunens verksamhetslokaler och i viss infrastruktur samt insatser i befintlig stadsmiljö. En stor del av dessa investeringar sker inom ramen för exploateringsverksamheten.

De ekonomiska konsekvenserna i form av avskrivning, ränta och drift för denna grupp av investeringar sker genom den demografiska ersättningen eller genom särskild modell för exploateringsverksamheten.

### Strategiska investeringar

Strategiska investeringar är sådana som kräver utökade kommunbidrag eller utökad investeringsram och ska därför bli föremål för kommunfullmäktigebeslut. Exempel på

strategiska investeringar kan vara Sverigeförhandlingen, Malmö Live, större infrastruktursatsningar, större fritids- och sportanläggningar. Strategiska investeringar kan också vara fleråriga satsningar utifrån framtagna planer såsom skyfallsplan.

Även "vanliga" investeringar som till exempel verksamhetsanpassningar kan komma att definieras som strategiska om de inte ryms inom tilldelad drift- och investeringsram.

Strategiska investeringar ska genomgå grindbeslut.

## **7. Roller och ansvar**

De ekonomiska principerna för investeringskategorierna i portföljen blir styrande för den enskilda nämndens utrymme att agera.

Huvudprincipen är att nämnden löpande fattar beslut utifrån sin delegation och utifrån det ekonomiska ramverket. Om nämnden utifrån sin planering ser behov av att gå utöver det ekonomiska ramverket tex om extra tillskott av investeringsmedel och kommunbidrag krävs utöver tilldelade medel ska kommunfullmäktige fatta beslut om detta. Vid investering i verksamhetslokaler är det den förhyrande nämnden som har att bedöma om investeringens driftkonsekvenser inryms i kommunbidraget, den byggande nämnden (servicenämnden) har att bevaka investeringsramen. Kommunfullmäktige kan då begära en analys utifrån 5 stegsmodellen för det investeringsområde som avses.

En nämnd kan ansvara för en eller flera investeringskategorier. Nämnderna rapporterar löpande sina investeringsplaner till kommunstyrelsen.

## **8. Förändringar jämfört med nuläget**

Liksom i dagens system kommer kommunfullmäktige att styra verksamheten genom mål, reglementen och ekonomiska ramar. Inom dessa ramar ska nämnderna bedriva en välfungerande verksamhet av god kvalitet.

Med den nu föreslagna modellen får kommunen en långsiktig ekonomisk investeringsplanering som kan ställas mot ett finansiellt utrymme.

I dagens system sker styrningen av enskilda investeringsprojekt från kommunfullmäktige utifrån investeringsutgiftens storlek genom krav på objektsgodkännande. Beslut om objektsgodkännande tas i ett sent skede innan projektstart. En relativt detaljerad planering kan ha pågått i flera år innan det formella objektsgodkännandet ges.

Med den föreslagna modellen får projektets belopp en mindre betydelse för styrningen. Styrningen sker i stället genom att kommunfullmäktige fastställer ramar för de olika investeringskategorierna som nämnderna ansvarar för. De investeringar som ryms inom beslutad inriktning och drift- och investeringsram för investeringskategorin beslutas i respektive nämnd. Investeringar som inte inryms i drift- och investeringsramen benämns strategiska investeringar och de ska beslutas av kommunfullmäktige, oavsett investeringsutgiftens storlek. För dessa investeringar kommer kommunfullmäktige genom grindbeslut att succesivt under planeringsperioden godkänna inriktning och ekonomiska konsekvenser.

Genom att tillämpa 5-steps modellen blir beslutsunderlagen enhetliga vilket tryggar att inga aspekter som behövs för ett komplett underlag saknas. Vidare blir det enklare att prioritera mellan olika investeringar om de presenterats i en enhetlig beskrivning.