

Investeringsstrategi

Inledning

Stockholms stads investeringsplaner för fem år framåt ligger på en fortsatt hög nivå, främst på grund av stadens ambitiösa bostadsmål om att 140 000 nya bostäder byggs till 2035 med tillhörande infrastruktur och samhällsservice. Bostadsmålet är delvis kopplat till åtagande i avtal som staden tecknat inom ramen för Sverigeförhandlingen och Stockholmsöverenskommelsen. Därutöver satsar staden på investeringar i miljö, kunskap, idrott, kultur, säkerhet och trygghet för ett mer hållbart Stockholm.

Investeringsprojektens finansiering påverkar stadens ekonomi direkt i form av skuldnivåer och räntekostnader vilket blivit mer kännbart under rådande ekonomiska omvärldsläge. Investeringsvolymen medför även högre avskrivningar och driftkostnader på längre sikt och i vissa fall även hyreskostnader vilket måste beaktas noggrant i den ekonomiska planeringen hos investerande nämnder och bolag samt de verksamheter som kommer att nyttja eller ansvara för driften av anläggningarna. En långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv förvaltning av kommunkoncernens innehav av fastigheter och lokaler med en rimlig egenfinansieringsgrad är en förutsättning för att investeringarna kan genomföras med fortsatt finansiell styrka och långsiktigt god ekonomisk hushållning.

De höga investeringsvolymerna och deras långsiktiga konsekvenser medför att hela kommunkoncernen måste samverka med stort fokus på styrning, effektivitet, kostnadsmedvetenhet samt prioriteringar mellan och inom investeringsprojekt.

Investeringsstrategin kompletteras av stadens Fastighets- och lokalpolicy. Den syftar till att ge övergripande mål och grundläggande principer för stadens fastighetsinnehav, förtydliga roller och ansvar samt identifiera viktiga planeringsprocesser och forum för samverkan.

Syfte och omfattning

Med utgångspunkt i stadens långsiktiga planering, stadens inriktningsmål och med hänsyn tagen till de finansiella förutsättningarna, är investeringsstrategins syfte att:

- Ge vägledning för investeringsprioriteringar för en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar stad.
- Säkerställa att investeringsverksamheten bedrivs i enlighet med principen om god ekonomisk hushållning genom att prioritera investeringsprojekt utifrån ett kommunkoncernperspektiv.
- Förstärka samordning och styrning av stadens investeringsverksamheter.

Investeringsstrategin ska utgöra en länk mellan den långsiktiga planeringen och nämnder och bolagsstyrelsernas investeringsplaner. Dessa utgör i sin tur underlag för kommunkoncernens samlade investeringsplan, som fastställs med hänsyn tagen till tillgängligt ekonomiskt utrymme inom ramen för de av staden fastställda finansiella nyckeltalen³.

Investeringsstrategin omfattar hela kommunkoncernen, där inte annat anges, medan arbetet med samordnade prioriteringar inom de olika beslutade investeringskategorierna främst berör exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, idrottsnämnden, kulturnämnden, trafiknämnden, utbildningsnämnden samt de kommunala bolagen Micasa Fastigheter i Stockholm AB (Micasa), Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) samt Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA).

Förutsättningar

Stadens befolkningsutveckling är en grundläggande utmaning och möjlighet inför framtiden som medför att takten i bostadsbyggandet måste hållas hög och staden kommer att bli tätare.

Stadens investeringsprojekt ska bidra till att kommunfullmäktiges mål uppfylls. Bostadsmålet prioriteras högt och projekt kopplade till detta mål, tillsammans med stora investeringar i infrastruktur, planeras utgöra störst andel av stadens totala nettoutgifter för investeringar framöver. Hela Stockholm ska präglas av blandade upplåtelseformer. Utbyggnaden av övriga funktioner ska ske i takt med bostadsbyggandet och beaktas tidigt i planeringsprocessen för att möjliggöra till exempel ett varierat utbud av arbetsplatser i hela Stockholm. Det är viktigt att den långsiktiga planeringen för investeringsprojekt som avser samhällsservice såsom utbildning, idrott och kultur följer den demografiska utvecklingen och att inkomster från exploatering av nya områden som huvudregel kan bära dessa.

Under rådande omvärldsläge med höga inflationsnivåer, högre räntor och byggkostnadsutveckling är det särskilt viktigt att nämnder och styrelser värderar och analyserar inkomna anbud för investeringsprojekt för att säkerställa att dessa inte är oskäligen beaktande av även de långsiktiga kapital- och driftkostnaderna. Om så är fallet ska nämnder och styrelser pröva möjligheten att pausa eller avbryta upphandling tills kostnadsbildningen ger långsiktigt rimliga förutsättningar för staden. Syftet är att begränsa utgifterna för investeringsprojekten och de drifts- och kapitalkostnader som de medför i förhållande till det ekonomiska utrymmet för verksamheterna.

I alla investeringsprojekt ska nämnder och styrelser pröva möjligheten till extern medfinansiering. Exempelvis inom ramen för klimatomställningen finns betydande investeringsmedel beslutade såväl på nationell som EU-nivå. Nämnder och styrelser ska säkerställa att information och utbildning regelbundet ges kring extern medfinansiering. Där det bedöms relevant ska nämnder och styrelser redovisa prövade försök att finna medfinansiering men offentlig. Privat samverkan genom OPS-lösningar ska dock inte förekomma.

En långsiktigt sund ekonomi är en förutsättning för att Stockholm ska växa hållbart. Stadens investeringar ska därför så långt som möjligt finansieras med egna medel. Utöver det finansiella utrymme som resultat och avskrivningar skapar så bidrar kassaflöde från långsiktigt hållbar fastighetsförvaltning till stadens investeringar.

Stadens tillväxt och det förändrade ekonomiska läget i omvärlden ställer stora krav på prioriteringar såväl inom stadens investeringsverksamhet som inom den löpande driften då investeringstakten medför högre drifts-, hyres- och kapitalkostnader på längre sikt. Om inte utvecklingen hanteras kan det medföra att ekonomiskt utrymme tas från övrig verksamhet. Fokus ska läggas på att analysera och prognosticera investeringars drifts-, hyres- och underhållskonsekvenser på lång sikt, både projektvis, samlat för nämnd/bolag, berörda verksamheter och för staden som helhet.

Nämnder och bolagsstyrelser ska, i samverkan med stadsledningen, samordna sin investeringsplanering utifrån ett kommunkoncernperspektiv så att effektiva helhetslösningar planeras och genomförs. Systematisk samordning sker idag inom ramen för stadsövergripande styrgrupper som exempelvis SAMS¹. Utökade eller förändrade lokalbehov ska

¹ Samordnad grundskoleplanering i Stockholm. Samplanerar även med idrottsprojekt, förskola och gymnasieskola

alltid i första hand prövas inom kommunkoncernens befintliga bestånd. För att möjliggöra en effektiv lokalprocess och optimera lokalutnyttjandet ska samverkan ske mellan stadens nämnder och bolagsstyrelser. Projekt ska, där så är möjligt, samordnas.

Lönsamheten i exploateringsprojekt är avgörande för finansieringen av andra icke lönsamma, men angelägna, projekt som stadsutvecklingen kräver. Målsättning är en stabil egenfinansiering av den totala investeringsverksamheten över tid. Det är därför viktigt att staden strävar efter att säkerställa goda intäkter från de markvärden som skapas genom planläggningen av områden där omvandlingspotentialen är stor. Lönsamheten kan också förbättras i exploateringsprojekt genom att investeringsutgifterna inte överstiger vad som är rimligt i områden som redan uppstår goda stadskvaliteter.

Staden måste begränsa mängden projekt där utgifter för markförvärv, evakuering, marksanering, överdäckningar och särskilda infrastrukturåtgärder blir alltför omfattande. För projekt med hög nettoexploateringsutgift per producerad lägenhet ska alternativa lösningar med kalkyler omfattande mindre investeringsåtgärder tas fram, oavsett lönsamhetsgrad.

Miljö- och klimatmässig hållbarhet samt socialt värdeskapande perspektiv ska genomsyra planering och genomförande av stadens stadsutvecklingsprojekt. Stadsutveckling och prioritering av investeringar ska även utgå från lokala utvecklingsbehov och bidra till social hållbarhet genom att exempelvis exploateringsnämnden medges rätt att besluta om ett urval av icke lönsamma projekt i översiktsplanens fokusområden som finansieras av lönsamma projekt.

Uppföljning

Ansvar för uppföljningen ligger hos den nämnd eller bolagsstyrelse som genomför investeringsprojektet. För att säkerställa att det inte finns några stora avvikelser från de budgeterade ramarna som beslutats ska investerande nämnd respektive bolagsstyrelse minst två gånger per år avge en uppföljande rapport om de större projektens budgetefterlevnad. Om det finns skäl att anta att det kan föreligga problem ska respektive nämnd och bolagsstyrelse mer frekvent följa utvecklingen. Stadsledningskontoret har ett övergripande samordningsansvar för berörda nämnders och bolagsstyrelsers investeringsplaner utifrån en aggregerad sammanställning samt en övergripande analys av stadens investeringsportfölj. Stadsledningskontoret ansvarar även för en övergripande uppföljning av investeringsstrategin, koncernprojekt² samt för de finansiella nyckeltalen.

Investeringstyper och finansiering av stadens investeringar

Vilken investeringstakt som är ekonomiskt hållbar beror inte bara på storleken på investeringsutgifterna, utan även på i vilken grad investeringarna finansieras med egna eller lånade medel (egenfinansieringsgrad) samt intäkter av exempelvis externa hyror. Investeringsstrategin definierar därför även en målsättning för hur de olika investeringstyperna, ersättnings- respektive strategiska investeringar ska finansieras.

Investeringstyper

Stadens investeringar delas upp i två huvudtyper;

- *Ersättningsinvesteringar* (reinvesteringar) är sådana investeringar som ger en uppgradering av anläggningar till minst den tidigare fastställda tekniska nivån eller nya miljöbetingelser. För att säkerställa funktionen och bevara värdet på

² Koncernprojekt ska omfatta samtliga investeringar som ingår i ett investeringsbeslut, t.ex. infrastruktur, idrottshall och skola oavsett vilken nämnd/bolagsstyrelse som kommer att genomföra investeringsprojektet. Stadsledningskontoret anger vilka koncernprojekt som ska följas upp centralt.

Bilaga 9:4

stadens anläggningar och byggnader ska underhållsplaner och reinvesteringsprogram finnas som en del av stadens långsiktiga investeringsplanering. Omfattningen av reinvesteringsbehov är en viktig beslutsparameter när investeringsplaner fastställs.

- *Strategiska investeringar* (nyinvesteringar) är framtidsinriktade investeringar som skapar en större nytta samt nya och förbättrade funktioner jämfört med vad staden har idag. En stor del av stadens strategiska investeringar genomförs inom ramen för exploateringsprojekt som syftar till att bygga bostäder. Av dessa exploateringsprojekt följer investeringar i infrastruktur såsom gator, vägar, ledningar, vatten och avlopp samt kommunal service som skolor och förskolor m.m.

Finansieringsstrategi för investeringstyper

Ersättningsinvesteringar ska finansieras med det kassaflöde som genereras av den löpande verksamheten (avskrivningar och resultat exklusive reavinster) för att inte belasta stadens ekonomi i form av högre lån och räntekostnader.

Exploateringsprojekten ska vara lönsamma. Det innebär att kalkylen för ett exploateringsprojekt i normalfallet ska bära de investeringsutgifter som projektet medför och det behov av kommunal service och stadskvaliteter som uppstår i anslutning till bostadsprojektet. Det gäller även den del av utgifterna som avser kompensation för ianspråktagen idrottsmark eller anläggning. Samtidigt ska stadsutveckling och investeringar bidra till att hela staden kan utvecklas. För att möjliggöra omfördelning av resurser från lönsamma till olönsamma projekt medges exploateringsnämnden därför rätt att besluta om ett urval av icke lönsamma projekt i översiktsplanens fokusområden. Satsningen ska finansieras av lönsamma projekt.

De långsiktiga finansiella nyckeltalen³ påverkas starkt av den investeringstakt som prognostiseras. Resultatmässigt lönsamma lånefinansierade projekt som inte belastar resultaträkningen sett över en längre period kan ändå ha en negativ påverkan på stadens finansiella ställning och soliditet. En helhetsbedömning måste ändå alltid göras utifrån arten av de behov som projekten ska tillgodose. Fastighetsförvaltande nämnder och bolagsstyrelser ska därför genom en långsiktigt hållbar fastighetsförvaltning pröva möjligheten att avyttra fastigheter som saknar strategisk betydelse. Med en större medverkan från privata aktörer avseende kortsiktiga behov av bostäder, lokaler och anläggningar kan stadens investeringsutgifter hållas tillbaka, samtidigt som värdet av egen rådighet alltid måste beaktas ur både ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Privata inhyrningar ska endast förekomma om det saknas likvärdiga alternativ i lokaler ägda av staden.

Medfinansiering

I syfte att uppnå stadens inriktningsmål har staden prioriterat att medfinansiera ett antal statliga och regionala infrastrukturprojekt. Utbetalningarna till medfinansiering minskar det kassaflöde som finns att tillgå för finansiering av stadens egna investeringar. Stadens kostnader för eventuell medfinansiering av externa infrastrukturprojekt ska åskådliggöras i en kommunövergripande kalkyl. Syftet är att belysa hur stadens kostnader för finansiering av infrastrukturinvesteringar i annan regi påverkar exploateringsprojektens lönsamhet.

³ Aktuella nyckeltal är soliditet, kapitalkostnader i relation till nettodriftkostnader samt egenfinansieringsgraden är ett finansiellt nyckeltal kopplat till investeringar.

Som utgångspunkt ska staden inte finansiera infrastruktur som andra aktörer har huvudansvar för. Medfinansiering sker i huvudsak när det finns starka skäl till detta och där infrastrukturprojektet skapar ett betydande mervärde för staden. Det kan vara i form av t.ex. ny bostadsbebyggelse, förbättrade kommunikationer eller ökad tillgång till offentlig service. En finansiell förutsättning för medfinansiering av statlig och regional infrastruktur är att den kan ske med egna medel. Mot bakgrund av stadens stora investeringsvolym måste staden därför prioritera att låta överskott stärka det egna kapitalet och soliditeten samt finansiera stadens egna investeringar.

Investeringsprocess

Staden tillämpar en gemensam styrmodell för stora investeringsprojekt, Stöd för Stora Investerings Projekt (SSIP). Modellen ska användas i investeringsprojekt där investeringsutgifterna bedöms överstiga 50 mnkr för stadens nämnder. Styrmodellen är uppdelad i fem faser och sju områden. Stadens nämnder använder modellen med dess mallar och bolagsstyrelserna använder den i vissa delar enligt direktiv från Stockholms Stads-hus AB. SSIP finns tillgängligt på stadens intranät.



Inför varje investeringsbeslut ska en kalkyl upprättas som sedan uppdateras och följs upp under hela projektet. Inom varje projekt ska grundläggande behov och syfte vara styrande. Kostnadsdrivande tillval ska inte projekteras. Eventuella fördyringar i projekt ska mötas av effektiviseringar som inte påverkar framtida driftkostnader negativt.

Prioriteringar

De olika perspektiven av hållbar utveckling (ekonomisk, miljömässig och social) ska, tillsammans med kommunfullmäktiges mål, tillämpas vid både prioritering, planering och genomförande av stadens investeringar. Det är även viktigt att i tidigt skede, redan vid utredningsbeslut, översiktligt bedöma lönsamheten samt påverkan på andra nämnder och bolag inom kommunkoncernen i varje investeringsprojekt. Att prioritera åtgärder och alternativ inom varje projekt är därför av stor betydelse liksom att i tidigt skede analysera och prognosticera investeringars långsiktiga drifts- och underhållskonsekvenser samt kapitalkostnader. Planerad funktion och vald kvalitet ska alltid vara noga övervägd och stå i relation till de grundläggande behoven av utveckling och underhåll.

Bilaga 9:6

Vid framtagande av kommunkoncernens samlade investeringsplan fastställs det totala investeringsutrymmet, som har sin utgångspunkt i de rådande och prognosticerade finansiella förutsättningarna och kommunfullmäktiges mål³. Utrymme för ersättningsinvesteringar ska reserveras i planen för att möta befintliga behov i verksamheterna samt för att säkerställa funktionen och det långsiktiga ekonomiska värdet på anläggningstillgångar såsom fastigheter och infrastruktur.

Staden ska i första hand prioritera områden för bostadsexploatering där det redan finns eller investeras i infrastrukturlösningar som kollektivtrafik, vägar med mera. Mängden projekt där utgifter är omfattande för markförvärv, evakuering, marksanering, överdäckningar och särskilda infrastrukturåtgärder behöver begränsas. Det är nödvändigt att fördela projektens genomförande över tid så att en hållbar finansiering kan åstadkommas. Tillsammans med en tät och area-effektiv utbyggnad av staden ger det goda förutsättningar för lönsamma projekt och effektivt nyttjande av redan gjorda investeringar i väg- och ledningsnät, kommunikationer och till viss del även anläggningar för samhällsservice.

Staden ska arbeta för en större medverkan från privata aktörer i nyproduktion av bostäder, eftersom det håller tillbaka takten i stadens bostadsbolags skuldökning. Samtidigt ska allmännyttan öka sitt byggande, med målet att skapa fler hyresrätter med rimliga hyror. Bostadsmålet i driver inte bara investeringar i bostäder utan också infrastruktur såsom gator med mera och demografiskt betingade följdinvesteringar såsom i förskolor, skolor, idrott och kultur. Den samordnade planeringen för dessa följdinvesteringar måste stärkas genom att berörda nämnder och bolag samverkar i investeringsplaneringen för en utbyggnad som motsvarar behoven och som ger hållbara och väl fungerande boendemiljöer.

Staden ska planera för, men endast i undantagsfall investera i, lokaler som inte är avsedda för den egna verksamheten eller det kommunala uppdraget. I större stadsutvecklingsprojekt ska näringslivets möjligheter till samverkan med staden särskilt analyseras och beaktas under planering och genomförande.

I de fall en nämnd eller bolagsstyrelse har utrymme kvar inom tilldelad investeringsram ska detta utrymme inte användas för projekt som inte är prioriterade.

Särskilda principer för olika investeringskategorier

Fastighets- och lokalpolicyn kompletterar och fördjupar investeringsstrategin med avseende på de investeringskategorier som omfattar lokal- och bostadsbehov för stadens verksamheter. Hyreskostnaderna inom alla kategorier ska hållas så låga som möjligt. Detta sker genom återhållsamhet med standardhöjningar, effektiva lokallösningar och kostnadseffektiv fastighetsförvaltning. Nedan beskrivs specifika principer som komplement till ovan, för respektive investeringskategori.

Bostäder

Investeringar för att skapa byggbar mark för nya bostäder är den investeringskategori som staden fortsatt kommer att avsätta stora resurser för. I varje projekt ska fördelningen mellan olika upplåtelseformer prövas. För att möta stadens tillväxttakt och behovet av nya bostäder ska därför kommunkoncernen verka för en betydande extern medverkan i bostadsbyggandet, samtidigt som även allmännyttan ska ges förutsättningar att bygga mera.

Infrastruktur

Investeringar i gång-, cykel- och kollektivtrafik ska prioriteras. Budgeten innebär en höjd ambition för framkomligheten för dessa trafikslag. Trafiknämndens investeringar fortsätter och ges ytterligare utrymme. Det ger förutsättningar för ökad framkomlighet,

en bättre miljö och mindre klimatpåverkan. I samband med beslut om investeringar och reinvesteringar i infrastruktur ska större fokus läggas på att analysera drifts- och underhållskonsekvenser för att möjliggöra långsiktigt hållbara prioriteringar av projekt och åtgärder även utifrån driftsekonomin på lång sikt.

Förskola och skola

Staden behöver ha god beredskap och flexibilitet eftersom att den demografiska utvecklingen växlar över tid. Det sker bland annat till följd av stadsutveckling och att ny samhällsservice behövs. Fler barn och unga innebär behov av förskolor och skolor. Kommunconcernen kommer därför att behöva söka mer extern medverkan exempelvis inom ramen för samverkansavtalet för gymnasiregionens behov, där utbyggnad är möjlig i angränsande kommuner.

Skolfastigheter i Stockholm AB, SISAB, äger och förvaltar merparten av stadens förskolor, grundskolor och gymnasieskolor. Bolagsstyrelsens investeringar påverkar stadens nämnder genom förändrade lokalkostnader. Därför ska en gemensam lägesbild tas fram med beställande nämnder. Den ska utgöra underlag för prioriteringar i investeringsplaneringen.

Idrott

Ambitionen ska vara att sprida investeringar i idrottsanläggningar geografiskt samt följa översiktsplanens intentioner att stärka fokusområden, strategiska samband, stadsdelsutvecklingsområden och att skapa mötesplatser. Volymen avseende dessa investeringar kommer bli större de kommande åren utifrån politiska prioriteringar. Planering av nya idrottsanläggningar ska ske i samverkan med stadens bostadsplanering och skolplanering. Syftet är att uppnå en effektivare användning av stadens gymnastiksalor och idrottshallar.

Kultur

Kulturanläggningar bör ses som en samlad resurs för stadens invånare. Investeringar i kulturanläggningarna ska spridas geografiskt, bidra till att stärka kulturlivet också i ytterstaden, minska segregationen samt följa intentionerna i översiktsplanen att stärka stadsdelsutvecklingsområden och att skapa mötesplatser. Det finns samordnings- och effektiviseringsvinster i att samlokalisera verksamheter. Till exempel kan kulturskolan använda skolanslokaler som ett komplement till de egna lokalerna.

Arbetsplatser/Kommersiella lokaler

I den växande regionen bedöms behovet av mark för nya verksamheter och arbetsplatser i staden bli större till år 2030. Stadens planering måste ske på ett sådant sätt att det möjliggör ett varierat utbud av arbetsplatser i hela Stockholm. Det är viktigt att antalet arbetsplatser planeras ur ett helhetsperspektiv.

Planeringen för arbetsplatser är särskilt viktig för utveckling av ytterstaden, och då framförallt i söderort för att skapa balans i transportsystemet. Staden ska arbeta strategiskt för fler arbetsplatser i stadens södra delar eftersom antalet arbetsplatser inte utvecklats i takt med antalet bostäder.

Staden ska planera för, men endast i undantagsfall investera i kommersiella lokaler. Marknaden för kommersiella lokaler är väletablerad och kan erbjuda effektiva lokaler till marknadsmässiga hyror. Staden kan dock investera i kategorin inom ramen för fastighetsnämndens uppdrag, det vill säga att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för stadens hyresgäster, att minska kostsamma långtidsinhyrningar i privatägda lokaler och för att bibehålla och höja fastighetsvärdena genom en kostnadseffektiv fastighetsförvaltning. Inför genomgripande underhåll av rent kommersiella fastigheter som hyrs ut externt ska investeringsprojektet prövas mot andra alternativ.

Bilaga 9:8

Omsorg

Den demografiska utvecklingen gör att efterfrågan på vård- och omsorgsboenden i staden kommer att öka under 2020-talet. De skiftande behoven ställer fortsatt krav på samplanering mellan stadsdelsnämnderna, inte minst när det gäller boendeplanering. Micasa Fastigheter i Stockholm AB som äger och förvaltar stadens egna vård- och omsorgsboenden, trygghetsboende samt seniorbostäder, och vars investeringar därmed påverkar stadens nämnder, ska eftersträva area- och kostnadseffektiva lösningar i ny-, om- och tillbyggnation.

Park- och grönområden

Inriktningen i stadens översiktsplan är att kvaliteter i parker och grönområden ska förstärkas i samband med att staden förtätas. Funktionerna i den ekologiska infrastrukturen ska behållas och förstärkningar av svaga avsnitt ska prövas. Möjligheter till mångfunktionella ytor ska beaktas i investerings- och reinvesteringsprojekt.