

Handläggare  
Mats Eriksson  
Göran Carlén

Datum  
2017-02-24

Diarienummer  
KSN-2016-2215

Kommunstyrelsen

## Samordnad planeringsprocess för stads- och landsbygdsutveckling

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

**att** fastställa kriterier för värdering av projekt enligt **bilaga 1**, samt

**att** godkänna förteckningen över de högst prioriterade samhällsbyggnadsprojekten enligt **bilaga 2**.

### Ärendet

Kommunstyrelsen fick i Mål och budget för 2016 i uppdrag att ta fram en samordnad planeringsprocess för hållbar stads- och landsbygdsutveckling tillsammans med berörda nämnder och bolag.

### Beredning

Stadsbyggnadsförvaltningen har under året drivit arbetet. Avstämning har skett med kommunledningskontoret, med berörda direktörer i kommunala bolag samt i kommunstyrelsens planeringsutskott.

### Föredragning

Samhällsbyggandet i Uppsala kommun har förändrats under det senaste decenniet. Från ett läge med få parallella projekt och begränsade behov av investeringar i infrastruktur, har kommunen nu ett läge med många pågående projekt, många aktörer och stor mängd nya initiativ. Med kommunens starka attraktivitet, målsättningen om 3000 nya bostäder och 2000 nya arbetsplatser per år samt ambitionen att vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner kommer samhällsbyggandet också fortsättningsvis att ligga på höga nivåer och på många platser. Kommunens tillväxt är i hög grad beroende av överordnade investeringar i infrastruktur och nyproduktion av lokaler och anläggningar för social service. För att säkerställa ett effektivt samhällsbyggande och hållbar kommunalekonomi krävs en anpassning av kommunens planeringsprocesser, med tydligare samordning och prioritering.

En del i arbetet har varit att ta fram en översiktsplan som visar grovt på steg framåt i samhällsbyggandet fram till bortom 2050, tillsammans med bedömningar av investeringsbehov i överordnad transportinfrastruktur. Stadsbyggnadsförvaltningen har också tagit ett helhetsgrepp på de interna samhällsbyggnadsprocesserna och driver nu parallellt ett antal samordnade projekt för att trimma systemen. Ett av dessa projekt handlar om prioriteringsprocessen.

Arbetet med prioriteringsprocessen syftar till att skapa en struktur för hur främst initiativ till samhällsbyggnadsprojekt ska bedömas och prioriteras för att skapa en projektportfölj, det vill säga ett urval av projekt. Med samhällsbyggnadsprojekt avses projekt som syftar till att åstadkomma mer omfattande fysisk förändring och där kommunen är en part med stark påverkansmöjlighet.

I prioriteringsprocessen ska stadsbyggnadsförvaltningen utifrån fastställda rutiner bedöma, prioritera och välja ut idéer som kommer in och som eventuellt ska bli projekt. För en projektidé som klarat sig väl avslutas processen i normalfallet med att ett projektdirektiv godkänns i ansvarig nämnd eller styrelse i samband med att uppdrag ges. I processen ska projektidéer bedömas gentemot styrande dokument och värderas efter särskilt framtagna kriterier. Till kriterierna hör bland annat skilda aspekter på samhällsnytta inklusive påverkan på kommunalekonomin. Goda projektidéer balanseras mot varandra och pågående projekt för att skapa en kontrollerad spridning av projekt över åren.

Prioriteringsprocessen ska årligen resultera i en projektportfölj som innehåller de projekt som på kort och/eller lång sikt bedöms ha störst nyttoeffekter. Omfattningen på projektportföljen avgörs av den politiska viljan, det kommunalekonomiska utrymmet, den organisatoriska kapaciteten samt tillgången på goda projektidéer. Projektportföljen ska vara föränderlig över tid med projekt som tillkommer, genomförs, avslutas och i vissa fall omprioriteras.

Beslut om de högst prioriterade samhällsbyggnadsprojekten tas i kommunstyrelsen inför arbetet med mål- och budget. Projekten följs löpande i kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott samt i kommunstyrelsens arbetsutskott-planering (KSAU-P). För att driva arbetet kommer ett särskilt ”programkontor” att organiseras inom stadsbyggnadsförvaltningen.

Närmare beskrivning av process och värderingskriterier framgår av **bilaga 1**. Där skisseras också en ansvarsfördelning mellan nämnderna vad gäller hela portfölj-innehållet.

De projekt som utifrån prioriteringsprocessen hittills bedömts och valts ut som mest värdefulla, omfattar uppåt drygt 30 000 bostäder för perioden 2016-2035. Projekten framgår av **bilaga 2**. Kommunstyrelsen föreslår fatta beslut om att ange dessa projekt som högst prioriterade. Övriga nämnder och bolag inom samhällsbyggnadsområdet fattar beslut om prioriteringar inom sina respektive ansvarsområden.

*Ekonomiska konsekvenser*

Arbete med prioriteringsprocessen sker inom beslutad ram. En viktig del i prioriteringsprocessen är att den fysiska planeringen tydligt kopplas till bredare kommunalekonomiska förutsättningar än de rent exploateringsekonomiska. På så sätt kan samhällsbyggnadsprojekten – enskilt och sammantaget – bedrivas med god kontroll över påverkan på kommunala investeringsutgifter och koncernekonomin.

## Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Mats Norrbom  
Stadsbyggnadsdirektör

2017-02-24

## Prioriteringsprocessen – Att besluta om, förvalta och förnya en projektportfölj

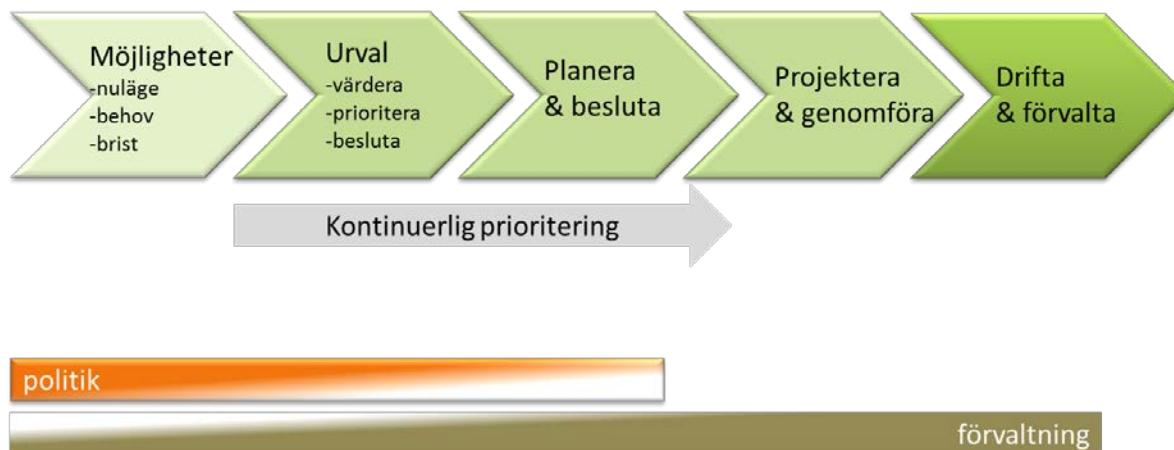
### Bakgrund

Inför 2016 har kommunstyrelsen i Mål och budget fått uppdraget att: ”Ta fram en samordnad planeringsprocess för hållbar stads- och landsbygdsutveckling tillsammans med berörda nämnder och bolag.”

Stadsbyggnadsförvaltningen har påbörjat ett arbete med att se över arbetssätt och processer. Flera projekt pågår parallellt för att skapa en tydlig samhällsbyggnadsprocess. En del i utvecklingsarbetet är att skapa en tydlig process för prioritering och urval bland de projekt som är inriktade på fysisk förändring inom stads- och landsbygdsutveckling.

Syftet är att skapa en struktur för hur projekt ska bedömas, prioriteras och väljas ut för att skapa en balanserad projektportfölj. Det ska vara tydligt hur en idé kommer in, bedöms, prioriteras och eventuellt blir ett projekt. Vidare behöver den fysiska planeringen tydligare kopplas till ekonomiska förutsättningar, som inkluderar hela kommunkoncernen.

Prioriteringsprocessen står för den strategiska styrningen som föregår men också fortgår under realiserandet av de strategiska besluten. Bilden nedan illustrerar den övergripande samhällsbyggnadsprocessen och prioriteringsprocessen.



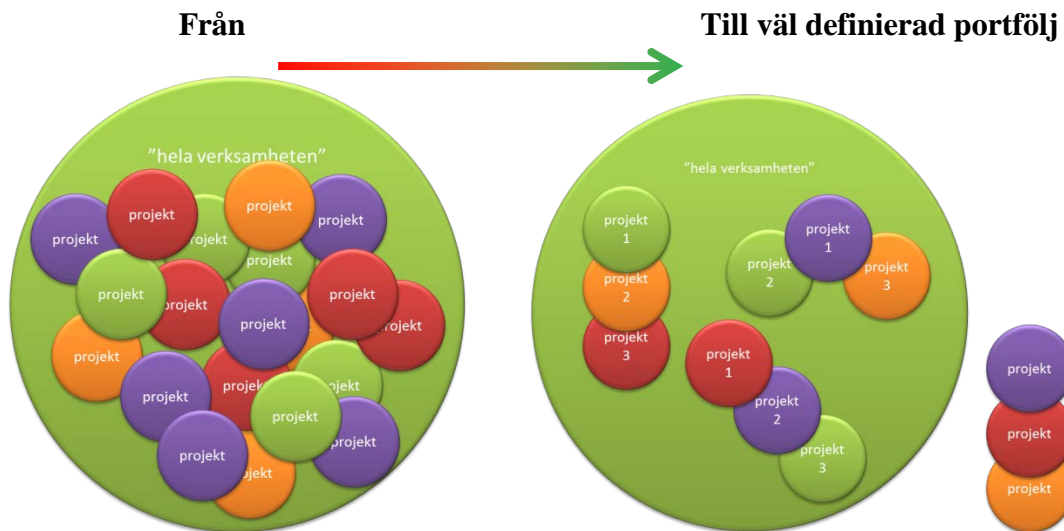
Figur 1. Den övergripande samhällsbyggnadsprocessen med prioriteringsprocessen

### Utgångspunkter och målriktning

Samhällsbyggandet i Uppsala har det senaste decenniet gått från ett läge med få parallella projekt och begränsade behov av investeringar i infrastruktur till en situation med många pågående projekt och ett stort flöde av nya initiativ. Kommunens tillväxt är i hög grad beroende av överordnade investeringar i infrastruktur och nyproduktion av lokaler och

anläggningar för social service. För att vinna effektivitet i samhällsbyggnadsarbetet behövs nu en tydligare samordning och prioritering.

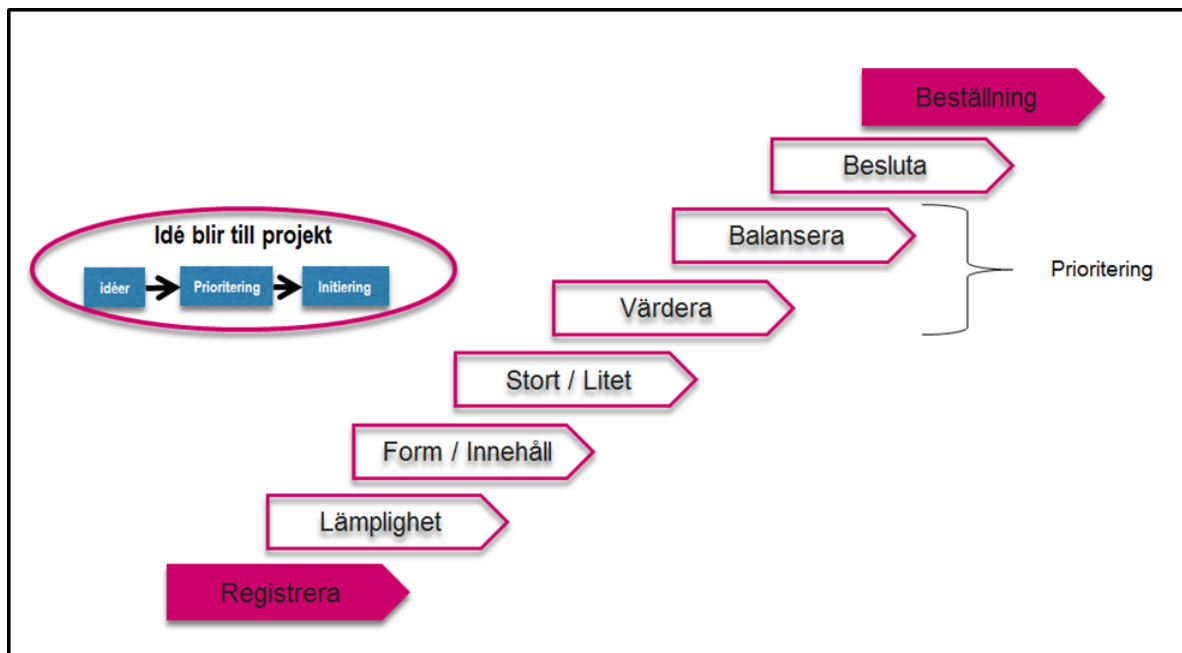
Arbetet ska resultera i en projektportfölj med samhällsbyggnadsprojekt som har bedömts, prioriterats och valts ut efter ett antal kriterier. Projektportföljen ska innehålla de projekt som på kort och/eller lång sikt har störst effektnytta. Målsättningen är att skapa en projektportfölj som är prioriterad, balanserad, och kommunicerad.



Figur 2. Målrättning: en väl definierad, tydlig projektportfölj och samordning mellan projekt. Portföljen ska vara balanserad över tid och geografi samt i ekonomiskt hänseende.

### Prioriteringsprocessen

Den prioriteringsprocess som skisserats kan liknas vid en trappa i vilket en idé formuleras, förtydligas, bedöms, värderas och balanseras för att i bästa fall resultera i ett förslag till projektdirektiv som lämnas för politiskt beslut. Innehållet i de olika stegen ska utvecklas och kompletteras. De olika delarna av processen som en idé ska gå igenom beskrivs övergripande nedan.



Figur 3. "Prioriteringstrappan"

### Idé och registrering

Det som startar processen är ett initiativ/en idé som kan generera ett projekt. En idé kan vara internt genererad från kommunorganisationen eller komma utifrån, på informell väg eller formell som begäran om planbesked.

En idé eller ett uppdrag ska sedan tas om hand och registreras. Det ska vara tydligt hur idén registreras och dokumenteras. I en kort idébeskrivning ska det framkomma varför det finns behov av idén och en beskrivning av idén. Arbete med att ta fram en mall för idébeskrivning och ett protokoll efter bedömning pågår.

Det finns ärenden och uppdrag som kommunen måste genomföra utifrån lagkrav och som kommunen har ingen eller mycket liten rådighet över. Dessa ärenden hamnar direkt i projektportföljen.

### Lämplighet

När en idé har registrerats vidtar bedömning om det finns stöd i styrande dokument, t ex Mål och budget, verksamhetsplaner, översiktsplanen och fördjupade översiktsplaner. Idéer som har stöd går vidare till nästa steg. Idéer som i något avseende inte ligger i linje med styrdokumentet kan ändå gå vidare om de bedöms ge stor samhällsnytta.

### Form/innehåll och storlek

Idéerna kompletteras i detta steg med effektmål och projektmål och annat som krävs för att det ska vara möjligt att göra en värdering av idén, efter de kriterier som beskrivs längre fram. Därefter bedöms om idéns genomförande skulle vara ett enkelt eller mer komplicerat och omfattande åtagande. Det handlar om komplexitet, resursbehov och tidsutdräkt. De enklaste kan skötas som förvaltningsuppdrag, de större behöver en tydlig projektstyrning och ska gå vidare till värdering i nästa steg.

## Värdering, balansering och upprättande av projektportfölj

Med informationen i föregående steg som underlag görs en bedömning om idén har förutsättningar att bli ett projekt. Idén bedöms i ett poängsystem utifrån ett antal *kriterier* som kan åsättas olika *vikt*. Kriterierna och deras inbördes viktning behöver ses över och utvecklas kontinuerligt. Arbetet hittills har resulterat i fem övergripande kriterier: kommunal ekonomi, genomförbarhet, volym, systempåverkan och kvaliteter.

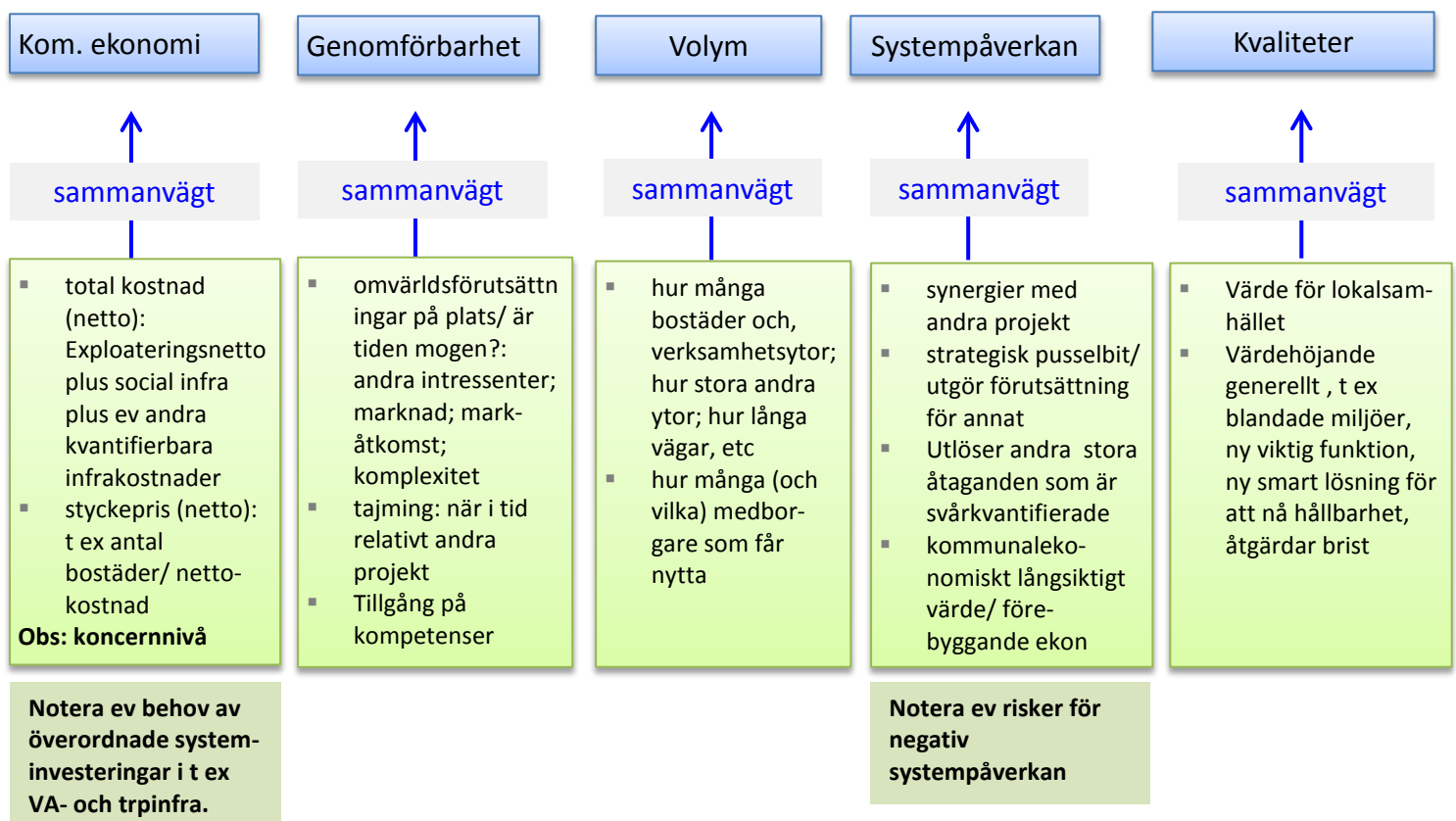
*Kommunal ekonomi* handlar om vad projektidén förvänta ge för ekonomiskt resultat i termer av exploateringsekonomi och vissa följdinvesteringar i infrastruktur. Ett verktyg för att beräkna idéernas kostnader är under utarbetande och testas nu för att sedan implementeras i samtliga samhällsbyggnadsprojekt.

*Genomförbarhet* handlar om det finns förutsättningar för att genomföra idé, exempelvis tidsmässigt i relation till andra projekt och om det finns tillgängliga resurser att driva projektet.

*Volym* är kvantitativa mått på de nyttor projektet skulle generera i termer av byggd miljö och för hur många samt vilka medborgare mm.

*Systempåverkan* handlar bland annat om idén i relation till andra projekt och vad idén kan ha för påverkan på andra projekt.

*Kvaliteter* handlar om övrig samhällsnytta: vad idén kan ha för värde för lokalsamhället och om den ger mer generella värdehöjningar i kommunen, till exempel genom nya smarta lösningar för att nå hållbarhet eller mer allmänt genom att det blir mervärden genom innehåll och utformning på den aktuella platsen.



Figur 4. Fem värderingskriterier. Varje projekt bedöms enligt en poängskala inom respektive kriterium. Kriterierna kan viktas sinsemellan. Noteringar tas med till nästa steg (balansering)

När alla projektidéer och redan pågående projekt värderats efter kriterierna återstår att bestämma omfattningen på den resulterande projektportföljen och att balansera projektkandidaterna för att få en jämn och kontrollerad spridning över åren, i geografien (stadlandsbygd, kommundelar etc), mellan ändamål (boende verksamheter, grönt etc) samt en god balans i det kommunala kassaflödet och investeringsåtaganden på koncernnivå. Omfattningen av projektportföljen bestäms av den politiska viljan, det kommunalekonomiska utrymmet och den organisatoriska kapaciteten. Det blir nödvändigt att koppla detta arbete till investeringsberedningen i Mål- och budgetarbetet. Metodiken i balanseringen och bestämning av omfattningen på projektportföljen behöver utvecklas och tydliggöras.

### **Beslut och beställning av projekt**

För projektidéer som är mer omfattande än ett förvaltningsprojekt arbetas förslag till projektdirektiv fram. Projektdirektivet beskriver sammanhanget, effektmål, projektmål, avgränsningar, särskilda krav mm och styr det fortsatta arbetet. Kommunstyrelsen ger uppdrag om, och godkänner projektdirektiv för, de mer strategiska projekten. Därefter tar nästa steg i samhällsbyggnadsprocessen vid

### **Besluta om och uppdatera projektportföljen**

Projektportföljen kommer att vara föränderlig över tid med projekt som tillkommer, avslutas och omprioriteras. Beslut om projektportföljen bör ske i samband med Mål och budgetarbetet. Revideringar behöver dock kunna göras under året, helst i samlad form, i samband med uppföljningarna i april och augusti.

### **Det fortsatta arbetet**

Prioriteringsprocessen kommer att utvecklas, tydliggöras och implementeras mer systematiskt under 2017. Såväl nya projektidéer som pågående projekt kommer att värderas utifrån kriterierna. Arbetet med att definiera och formulera kriterier och eventuell viktning fortsätter efter årets vunna erfarenheter. Kriterierna måste även vara tydligt definierade och formulerade för att bedömningen och prioriteringen av idéer ska vara någorlunda okänslig för omsättningen av bedömare. Bolagsspecifika investeringsbehov som kan påverka prioriteringen ska synliggöras i processen.

Initialt kommer det att vara samhällsbyggnadsprojekt (som hanteras av stadsbyggnadsförvaltningen) som ingår i projektportföljen. Längre fram kan det bli aktuellt att en större del av ärenden, uppdrag och idéer hanteras i processen, men former och arbetssätt för detta måste utvecklas vidare innan det kan bli aktuellt.

Projektportföljen måste ägas och förvaltas och det kommer att krävas särskild kompetens i en särskild organisatorisk ordning i form av ett "programkontor" som inrättas inom stadsbyggnadsförvaltningen. Programkontoret kommer att ansvara för processen från det att en idé inkommer till det att ett projektdirektiv ska beslutas politiskt. Därefter har



programkontoret en samordnande roll i projektstyrningen och ger visst projektstöd. Programkontoret ska vidare ansvara för att uppdatera och revidera projektportföljen och även för uppföljningen av projekt när de avslutats och gått till drift och förvaltning.

Arbetet med att skapa ett programkontor har påbörjats under hösten 2016 och målsättningen är att programkontoret är i drift 1 februari 2017.

### **Skiss till ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige och nämnder**

Kommunstyrelsen bör fatta beslut om vilka prioriteringskriterier som ska användas och om de högst prioriterade projekten i den samlade projektportföljen i samband med Mål- och budgetarbetet. Prioritetsordningen måste dock kunna förändras om förändrade omständigheter påkallar det under året. Kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott bör i egenskap av markägareföreträdare också fastställa prioritetsordning och innehåll i den del av portföljen som rör övriga exploateringsprojekt på kommunal mark. Gatu- och samhällsmiljönämnden fastställer prioritetsordningen och portföljinnehåll för projekt inom sitt ansvarsområde och som ligger utanför tidigare nämnda kommunstyrelseansvar. Plan- och byggnadsnämnden fattar motsvarande beslut om övriga planprojekt. Respektive instans har också att besluta om direktiv för de projekt som ingår i portföljen.

Underlaget till prioritetsordning och portföljinnehåll bör vara gemensamt för samtliga instanser, innebärande att gemensam beredning sker genom stadsbyggnadsförvaltningens försorg. I denna gemensamma beredning ges även andra förvaltningar och bolagen som är verksamma inom samhällsbyggnadssfären möjlighet att delta. Dessa bolag förväntas i övrigt anpassa sin egen projektportfölj till de beslut som fattas av de instanser som nämnts ovan.

## Nuläge projektportföljen

De projekt som utifrån prioriteringsarbetet bedöms som mest värdefulla omfattar uppåt 44 000 bostäder för perioden 2016 – ca 2035. De största av dessa listas nedan och omfattar drygt 30 000 bostäder, samt tre mer renodlade verksamhetsområden. Projekten befinner sig i olika faser där några är i genomförandefas (t ex delar av Rosendal och Östra Salabacke) medan andra är i idé- eller utredningsstadium (t ex Stabby och Flogsta). Ett förverkligande av dessa projekt bedöms sammantaget kunna finansiera även nödvändiga följdinvesteringar i förskola och skola. Arbetet med projektportföljen är också en del i investeringsberedningen som årligen ska ta fram förslag till exploateringsbudget. Exploateringsbudgeten föreslås bli en del i beslut om Mål och budget från och med perioden 2018-2020 och arbetas in i kommande planeringsprocesser.

Område	Projekt	Skede
Västra staden	Stabby	Uppdrag programutredning
Västra staden	Flogsta	Uppdrag programutredning
Västra staden	Eriksberg	programsamråd
Södra staden	Rosendal	genomförande, detaljplan
Södra staden	Ulleråker	planläggning
Södra staden	Gottsunda	programarbete
Södra staden	Västra Rosendal	utredning
Sydöstra stadsdelarna	FÖP m.a.p Bergsbrunna stn mm	uppdrag fördjupad översiktsplan
Östra staden	Österleden	utredning
Östra staden	Östra Salabacke	genomförande, planläggning
Östra staden	Slavsta	utredning
Östra kommunen	Gunsta	genomförande, planläggning
Norra kommunen	Storvreta	utredning, planläggning
Innerstaden	Boländerna	Programarbete, verksamheter
Västra staden	Husbyborg	Planläggning, verksamheter

Tabell. De högst prioriterade och mest omfattande projekten i projektportföljen