

Investeringspolicy

för Södertälje kommunkoncern

Fastställd av kommunfullmäktige 4 maj 2020

Mats Hultberg
Ekonomiavdelningen
Telefon (direkt): 08-5234202
Email: mats.hultberg@sodertalje.se

Innehållsförteckning

| | |
|--|---|
| 1. Sammanfattning..... | 3 |
| 2. Inledning | 5 |
| 2.1 Bakgrund..... | 5 |
| 2.2 Definition av policydokument..... | 5 |
| 2.3 Syfte med investeringspolicyn | 6 |
| 2.4 Tillämpning av investeringspolicyn | 6 |
| 3. Principer för planering av investeringar..... | 6 |
| 3.1 Verksamhets- och medborgarfokus..... | 6 |
| 3.2 Hållbarhet..... | 6 |
| 3.3 Lönsamhet | 6 |
| 3.4 Kostnadseffektivitet | 7 |
| 3.5 Långsiktighet | 7 |
| 3.6 Flexibilitet | 7 |
| 4. Principer för finansiering av investeringar | 7 |
| 4.1 Självfinansieringsgrad | 7 |
| 4.2 Definierad investeringsram..... | 7 |
| 4.3 Lånefinansiering..... | 7 |
| 5. Principer för prioritering av investeringar..... | 7 |
| 5.1 Allmänna prioriteringsprinciper | 7 |
| 5.2 Lagstadgad verksamhet | 7 |
| 5.3 Värdesäkrande investeringar | 8 |
| 6. Principer för beslut om budgetramar för investeringar | 8 |
| 6.1 Beslut om budgetramar för investeringar i Mål och budget | 8 |
| 6.2 Beslutade budgetramar för investeringar | 8 |
| 6.3 Förändringar av budgetramar för investeringar | 8 |
| 7. Principer för uppföljning av investeringar | 8 |
| 7.1 Koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt..... | 8 |
| 7.2 Jämförelse mot budgetram för investeringar | 8 |
| 7.3 Kommunkoncerngemensam uppföljning | 8 |
| 7.4 Tydlighet, avvikelser och väsentlighet | 8 |
| 8. Principer för redovisning av investeringar | 9 |
| 8.1 God redovisningssed..... | 9 |
| 8.2 Jämförbar redovisning i kommunkoncernen..... | 9 |

1. Sammanfattning

Kommunkoncernens investeringspolicy, enligt detta ärende, ska säkerställa att hela kommunkoncernen samarbetar långsiktigt, konsekvent, enhetligt och synkroniserat i planering, genomförande och uppföljning av investeringar. Detta för att kommuninnevånarna ska få mest möjliga nytta av sina skattemedel, inom ramen för politiskt fattade beslut.

Investeringspolicyn är kommunfullmäktiges styrdokument, i enlighet med kommunens riktlinjer för styrdokument, för att lägga fast de gemensamma, styrande principerna för investeringsverksamheten i kommunkoncernen. Den utgör ett ramverk för de riktlinjer, rutinbeskrivningar och anvisningar som tas fram av förvaltningen och bolagen för arbetet i investeringsprocessen och Mål- och budgetprocessen.

Investeringsprocessen samordnar den långsiktiga planeringen i hela kommunkoncernen, för att göra investeringsarbetet mer långsiktigt och öka flexibiliteten och förutsättningarna att omprioritera och på det sättet höja genomförandegraden av beslutade investeringar. Processen ska också säkerställa att politikerna får rätt information i rätt tid och uppdateringar kring ändrade förutsättningar för större investeringar. Processen kopplar ihop den övergripande planeringen i form av översiktsplanen och utbyggnadsplan med det konkreta arbetet med Mål och budget och genomförandet av investeringarna.

Den 15 december 2017 beslutade kommunfullmäktige att Södertälje kommunkoncern ska ha en gemensam investeringsprocess under ledning av stadsdirektören. Samtidigt beslöt kommunstyrelsen att ge stadsdirektören i uppdrag att ytterligare utveckla denna investeringsprocess i enlighet med de förslag som lämnats i ärendet Utveckla investeringsprocessen (KS 17/334).

Sedan 2017 har arbetet fortskridit med att lägga fast och dokumentera den gemensamma investeringsprocessen, av vilka ett antal åtgärder avrapporterades i kommunstyrelseärendet Arbetet med investeringsprocessen (KS 18/102) i april 2018.

Arbetet med investeringsprocessen under 2019 har koncentrerats på att ta fram ett antal styrande dokument, där den fastställa investeringspolicyn är det överordnade. Under året har också EY, på uppdrag av kommunens revisorer, genomfört en granskning av investeringsprocessen i kommunen och Telge Fastigheter.

EY:s bedömning att kommunstyrelsen och Telge Fastigheter AB inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning av processen; bland annat saknas en nödvändig samsyn och kommunikation gällande kommunkoncernens investeringsprocess. EY påtalar att det saknas såväl riktlinjer som en beslutad policy för arbetet och rekommenderar, bland annat, att en investeringspolicy bereds för behandling i kommunfullmäktige.

Investeringspolicyn lägger fast principerna för kommunkoncernens investeringar i följande kategorier:

- Investeringsplanering
- Finansiering av investeringar
- Prioritering av investeringar
- Beslut om budgetramar för investeringar

- Uppföljning av investeringar
- Redovisning av investeringar

Inom ramen för investeringsplaneringen lägger policyn fast att investeringarna i kommunkoncernen ska styras av:

- Verksamhets- och medborgarfokus
- Hållbarhet
- Lönsamhet
- Kostnadseffektivitet
- Långsiktighet
- Flexibilitet

Beslutet om investeringspolicyn skapar ett överordnat ramverk för framtagandet av gemensamma styrande dokument i kommunkoncernen och skapar på så sätt förutsättningar att på ett effektivt sätt fullfölja den beslutade investeringsprocessen.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Den 15 december 2017 beslutade kommunfullmäktige att Södertälje kommunkoncern ska ha en gemensam investeringsprocess under ledning av stadsdirektören. Samtidigt beslöt kommunstyrelsen att ge stadsdirektören i uppdrag att ytterligare utveckla denna investeringsprocess i enlighet med de förslag som lämnats i ärendet Utveckla investeringsprocessen (KS 17/334).

Syftet är att samordna den långsiktiga planeringen i hela kommunkoncernen, detta för att göra arbetet med investeringar mer långsiktigt och flexibelt, samt öka förutsättningarna att omprioritera och på det sättet höja genomförandegraden av beslutade investeringar.

Processen ska också säkerställa att politikerna får rätt information i rätt tid och uppdateringar kring ändrade förutsättningar för större investeringar.

Under 2019 har EY, på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer, genomfört en granskning av investeringsprocessen i kommunen och Telge Fastigheter (EY rapport: Södertälje kommun - Granskning av investeringsprocessen Revisionsrapport 2019 - November 2019). Slutsatsen av granskningen är bedömningen att kommunstyrelsen och Telge Fastigheter AB inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning av processen. Det som lyfts fram är att det i viktiga avseenden saknas en nödvändig samsyn och kommunikation gällande kommunkoncernens investeringsprocess, vilket leder till otydligheter i beredningsprocessen, bland annat när det gäller hur prioritering av investeringar sker. EY påtalar att det saknas såväl riktlinjer som en beslutad policy för arbetet.

EY noterar också att förbättringsområden som identifierades då kommunfullmäktige beslutade om en ny investeringsprocess kvarstår vid granskningstillfället.

EY rekommenderar i sin rapport att:

- Tillsammans tydliggöra förväntningar parterna emellan i syfte att motverka ineffektivitet i investeringsprocessen
- I dialog med de beställande nämnderna tydliggöra vad förstudier och beställningar förväntas innehålla.
- I samband med framtagande av ny lokalförsörjningsprocess tillse att lokalstyrgruppen upprättar former för ett effektivt lokalutnyttjande
- Säkerställa arbetsformer för prioritering av investeringar
- Se över möjligheten att ta fram en processkartläggning av investeringsprocessen
- Snarast tillse att de uppdrag som lämnades i samband med beslut om ny investeringsprocess genomförs
 - däribland tillse att en investeringspolicy bereds för behandling i kommunfullmäktige
- Säkerställa att pågående investeringsprojekt kontinuerligt följs upp, samt att former upprättas för en uppföljning av avvikelser

2.2 Definition av policydokument

Investeringspolicyn är kommunfullmäktiges styrdokument för att uppnå önskade mål avseende investeringar och revideras vid behov av kommunfullmäktige.

Enligt riktlinjerna för styrdokument i Södertälje kommun är en policy ett kortfattat dokument på en övergripande nivå som anger principer för kommunens agerande på ett specifikt, strategiskt viktigt område. Policydokument är vägledande för beslut och styrning av kommunkoncernens verksamhet. I Södertälje beslutas en policy i kommunfullmäktige. (Riktlinjer för styrdokument i Södertälje kommun 2016-09-21).

Investeringspolicyn fastställer gemensamma principer och är ett ramverk för de riktlinjer, rutinbeskrivningar och anvisningar som tas fram av förvaltningen och bolagen för hanteringen av investeringar inom hela kommunkoncernen.

2.3 Syfte med investeringspolicyn

Investeringspolicyn ska säkerställa att hela kommunkoncernen samarbetar långsiktigt, konsekvent, enhetligt och synkroniserat i planering, genomförande och uppföljning av investeringar. Detta för att kommuninnevånarna ska få mest möjliga nytta av sina skattemedel, inom ramen för politiskt fattade beslut.

Syftet är att hålla en hög genomförandegrad avseende beslutade investeringar och investeringspolicyn ska säkerställa att fattade beslut verkställs genom att skapa en tydlighet avseende vad kommunkoncernen ska investera i och under vilka förutsättningar detta ska ske.

Policyn ska också säkerställa att kommunkoncernen lever upp till externa krav, såsom tillämplig lagstiftning och riktlinjer.

2.4 Tillämpning av investeringspolicyn

Den kommunkoncerngemensamma investeringsprocessen är en del av Mål och budgetprocessen i kommunkoncernen.

Kommunkoncernen ska i varje skede följa investeringspolicyns principer. Detta gäller såväl vid framtagande av planer, riktlinjer, processer och rutiner som i arbetet i den löpande investeringsprocessen i Mål och budgetprocessen samt framtagande av affärs- och verksamhetsplaner.

Avsteg från investeringspolicyns principer kräver beslut i kommunfullmäktige.

3. Principer för planering av investeringar

3.1 Verksamhets- och medborgarfokus

Kommunkoncernens investeringar ska göras i syfte att kunna genomföra den planerade verksamheten, inom ramen för de kommunala befogenheterna, så som de är formulerade i kommunallagen 2 kap.

3.2 Hållbarhet

Kommunkoncernens investeringar ska stödja hållbarhet i samtliga tre dimensioner i verksamheten: långsiktig social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet och även med hänsyn till agenda 2030.

3.3 Lönsamhet

För de fall där kommunkoncernen gör affärsinvesteringar ska dessa vara lönsamma, det vill säga uppfylla de avkastningskrav som kommunen ställer enligt ägardirektiven. Affärsinvesteringar och intäkterna från dessa är viktiga för kommunkoncernens kassaflöde och för att skapa investeringsutrymme för andra investeringar.

3.4 Kostnadseffektivitet

Kommunkoncernens investeringar ska vara kostnadseffektiva för skattebetalarna och uppfylla kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning (kommunallagen 11 kap samt § 180 bilaga 6 kommunfullmäktiges protokoll 25 november 2019). Kostnadseffektiviteten ska gälla investeringarnas hela livslängd.

3.5 Långsiktighet

Kommunkoncernens investeringar ska präglas av framförhållning och långsiktighet. För att säkerställa kostnadseffektiviteten över tid ska kommunkoncernen upprätta en gemensam investeringsplan på minst 10 år som ska revideras årligen och omfattar de investeringar som behövs för att bedriva den planerade verksamheten inom ramen för översiktsplanen, utbyggnadsplaner samt andra styrande dokument.

3.6 Flexibilitet

För att uppnå en hög genomförandegrad ska investeringsprocessen stödja en flexibilitet över tid i investeringsarbetet. Tilldelad projektbudget ska avse projektets hela löptid och ska prognosticeras och redovisas per år.

4. Principer för finansiering av investeringar

4.1 Självfinansieringsgrad

Kommunkoncernen ska sträva efter en självfinansieringsgrad avseende investeringar på 100 procent.

4.2 Definierad investeringsram

För att uppnå en självfinansieringsgrad på 100 procent ska ramen för kommunkoncernens investeringar högst uppgå till budgeterat kassaflöde för kommunkoncernen för den aktuella perioden. Detta kassaflöde utgör kommunkoncernens definierade investeringsram för den aktuella perioden.

4.3 Lånefinansiering

Investeringar som inte ryms inom den definierade investeringsramen kan dessutom lånefinansieras enligt beslut av kommunfullmäktige. Lånefinansieringen ska hållas på en sådan nivå att kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning efterlevs (se punkt 3.4).

5. Principer för prioritering av investeringar

5.1 Allmänna prioriteringsprinciper

Kommunkoncernens investeringar ska i första hand prioriteras så att de ryms inom den definierade investeringsramen enligt punkt 4.2. Förvaltningen ska lämna ett underlag till Mål och budget där föreslagna investeringar ryms inom denna definierade investeringsram.

5.2 Lagstadgad verksamhet

Investeringar som krävs för att bedriva de verksamheter som kommunkoncernen enligt kommunallagen, VA-tjänstlagen och reglerna för nätkoncession ska tillhandahålla medborgarna, samt annan tvingande lagstiftning, skall vara prioriterade.

5.3 Värdesäkrande investeringar

Investeringar i syfte att behålla värdet på redan gjorda investeringar (värdesäkrande investeringar) ska prioriteras i Mål och budget. Alla värdesäkrande investeringar ska finansieras inom den definierade investeringsramen.

6. Principer för beslut om budgetramar för investeringar

6.1 Beslut om budgetramar för investeringar i Mål och budget

Kommunfullmäktige fastställer kommunkoncernens budgetramar för investeringar för kommande budgetperiod i enlighet med kommunallagen 11 kap, §§ 5-8.

6.2 Beslutade budgetramar för investeringar

Beslutade budgetramar utgörs dels av en total budgettram för kommunkoncernen avseende investeringar, dels av en budgettram för investeringarna i respektive enhet (nämnd eller bolag), med angivande av de investeringsprojekt som ingår i budgeten.

6.3 Förändringar av budgetramar för investeringar

Endast kommunfullmäktige beslutar om förändring av budgetramar för investeringar som de är definierade i punkterna 6.2 och 3.6.

7. Principer för uppföljning av investeringar

7.1 Koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Uppföljningen av genomförandet av fattade investeringsbeslut i form av Mål och budget utgör en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen 6 kap, §§ 1–3. Uppsikten utgör en förutsättning för att styrelsen ska kunna leda och samordna kommunens angelägenheter och i det fall detta inte fungerar tillse att frågan förs upp till behandling av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska vidare övervaka den ekonomiska förvaltningen, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och att lagar och förordningar följs samt att medlen används på ett ändamålsenligt sätt.

7.2 Jämförelse mot budgettram för investeringar

Uppföljning av investeringar ska göras mot den av kommunfullmäktige beslutade budgetramen för investeringar i Mål och budget.

7.3 Kommunkoncerngemensam uppföljning

Uppföljningen av investeringar ska vara jämförbar i hela kommunkoncernen.

7.4 Tydlighet, avvikelse och väsentlighet

Uppföljningen ska präglas av tydlighet och väsentlighet; vara fokuserad på avvikelse mot den beslutade budgetramen samt utgöra grund för beslut i kommunfullmäktige.

8. Principer för redovisning av investeringar

8.1 God redovisningssed

Redovisningen av investeringar i kommunkoncernen ska, liksom övrig redovisning, följa god redovisningssed. Därutöver ska rekommendationerna från Rådet för kommunal redovisning och Bokföringsnämnden följas.

8.2 Jämförbar redovisning i kommunkoncernen

Redovisningen av investeringar ska vara jämförbar i hela kommunkoncernen.