

Rapport | 2023-08-10

# Investeringsriktlinje

för Södertälje kommunkoncern

Dokumenttyp: Riktlinje

Dnr: KS 2022/000385

Fastställd av kommunstyrelsen 2023-09-01, § 150

Dokumentet gäller tillsvidare

Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning och revidering

Dokumentansvar: Kommunstyrelsens kontor/ ekonomiavdelningen

# Innehållsförteckning

1. Sammanfattning .....	3
2. Inledning .....	4
2.1 Bakgrund.....	4
2.2 Definition av investering.....	4
2.3 Kommunkoncernens investeringspolicy .....	5
2.4 Investeringspolicyns principer.....	5
2.4.1 Principer för investeringsplanering .....	5
2.4.2 Principer för finansiering .....	5
2.4.3 Principer för prioritering av investeringar .....	6
2.4.4 Principer för beslut om budgetramar för investeringar .....	6
2.4.5 Principer för uppföljning av investeringar .....	6
2.4.6 Principer för redovisning.....	6
3. Den kommunkoncerngemensamma investeringsprocessen .....	7
3.1 Beskrivning av investeringsprocessen .....	7
4. Investeringsprocessens delprocesser.....	8
4.1 Strategisk investeringsplanering.....	8
4.2 Operativ investeringsplanering .....	8
4.3 Budgetering .....	8
4.4 Beredning av investeringsbudget.....	9
4.5 Beslut om investeringsbudget.....	9
4.6 Genomförande och avvikelshantering.....	9
4.7 Uppföljning.....	9
4.7.1 Löpande rapportering.....	9
4.7.2 Bokslut.....	10
4.8 Slutrapportering och återkoppling .....	10
5. Koppling till andra processer .....	10
5.1 Koppling till budgetprocessen .....	10
5.2 Koppling till lokalförsörjningsprocessen.....	10
5.3 Koppling till markförsörjnings- och exploateringsprocessen .....	10
5.4 Koppling till finansiering och skuldförvaltning.....	11
5.5 Koppling till bolagskoncernens ledningsprocess .....	11

# 1. Sammanfattning

Investeringsriktlinjen beskriver förvaltningens och bolagskoncernens tillämpning av principerna i kommunfullmäktiges investeringspolicy för Södertälje kommunkoncern (KS20/52). Investeringspolicyn ska säkerställa att hela kommunkoncernen samarbetar långsiktigt, konsekvent, enhetligt och synkroniserat i planering, genomförande och uppföljning av investeringar. Detta för att kommuninvånarna ska få mest möjliga nytta av sina skattemedel, inom ramen för politiskt fattade beslut.

Investeringspolicyn beskriver principerna för investeringsverksamheten i följande delar

- Planering
- Finansiering
- Prioritering
- Budgetbeslut
- Uppföljning
- Redovisning

Liksom investeringspolicyn gäller investeringsriktlinjen i hela Södertälje kommunkoncern.

Investeringspolicyns principer säkerställs genom tillämpningen av den kommunkoncerngemensamma investeringsprocessen. Investeringsprocessen har som syfte att, genom ett gemensamt arbetsätt i förvaltningen och bolagskoncernen, stärka budgetprocessen, den strategiska investeringsplaneringen och styrningen av investeringsprojekten. På så sätt säkerställs att fattade beslut genomförs, inom avsedd tid och budget.

Investeringsriktlinjen beskriver övergripande kommunkoncernens gemensamma investeringsprocess och dess åtta delprocesser

1. Strategisk investeringsplanering
2. Operativ investeringsplanering
3. Budgetering
4. Beredning av budget
5. Beslut om budgetramar för investeringar
6. Genomförande och avvikelshantering
7. Uppföljning
8. Slutrapportering

Den kommunkoncerngemensamma investeringsprocessen utgör ett sammanhängande ramverk för arbetet med investeringar i hela kommunkoncernen, där de olika delmomenten är lika viktiga för genomförandegraden och är sinsemellan beroende av varandra. Processen utgör också ett kretslopp, där uppföljningen i varje cykel utgör en del av underlaget för nästa planeringsprocess.

Processen kopplar ihop den övergripande planeringen i form av, bland annat, översiktsplanen utbyggnadsplanen och koncernplanen med det konkreta arbetet med Mål och budget och affärsplaner samt i genomförandet av investeringarna.

Riktlinjen beskriver också hur investeringsprocessen är kopplad till ett antal processer i kommunkoncernen.

- Budgetprocessen
- Lokalförsörjningsprocessen
- Markförsörjnings- och exploateringsprocessen
- Finansiering och skuldförvaltning
- Bolagskoncernens ledningsprocess

Riktlinjens tillämpning i verksamheten kommer att konkretiseras i den kommande investeringshandboken.

Denna investeringsriktlinje fastställs av kommunstyrelsen och koncernstyrelsen, i enlighet med kommunfullmäktiges beslut (2017-12-18 §212 ärende KS17/334) samt riktlinjer för styrdokument (Riktlinjer för styrdokument i Södertälje kommun 2020-05-20).

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

Södertälje kommunkoncern ska genom en väl fungerande investeringsprocess säkerställa att rätt investeringar görs, på rätt plats och vid rätt tid. Som ett led i detta ska investeringsprocessen säkerställa att fattade beslut blir genomförda. Med ambitionen att över tid inte öka den externa skuldsättningen i kommunkoncernen snabbare än vad befolkningen ökar och med de behov av offentligt finansierad service som en fortsatt tillväxt gemensam kommer att ställa, så kräver detta en god strategisk investeringsplanering och kvalificerade prioriteringar.

Syftet med en och sammanhållen investeringsprocess är att stärka den strategiska investeringsplaneringen, budgetprocessen och styrningen av investeringsprojekten och därigenom höja genomförandegraden på beslutade och prioriterade projekt.

Det gemensamma investeringsarbetet i kommunkoncernen ska styras av en långsiktig strategisk planering, där de behov och lösningar som identifieras i planeringen konkretiseras i budgetprocessen. De beslutsunderlag som ligger till grund för investeringsbudgeteringen ska vara tillräckliga för att kunna göra en prioritering mellan olika behov i verksamheten. Med en sådan prioritering stöds också styrningen och uppföljningen i genomförandefasen. På så sätt skapas också en tydlig länk mellan de politiska målen i översiktsplanen och den årliga budgetprocessen.

Den 18 december 2017 beslutade kommunfullmäktige (§ 212 KS 17/334) att kommunkoncernen ska tillämpa en gemensam och samordnad investeringsprocess under ledning av stadsdirektören. Tidigare fattade principbeslut rörande kommunens investeringsprocess upphävdes samtidigt.

### 2.2 Definition av investering

Kommunkoncernens definition av investeringar följer gällande lagstiftning och rekommendationerna från Rådet för kommunal redovisning.

Kraven för att en utgift i kommunkoncernen ska få klassificeras som en investering är:

- Ska vara avsedd för stadigvarande bruk eller innehav

- Ska ha en ekonomisk livslängd på minst 3 år
- Kommunkoncernen ska ha kontroll över tillgången
- Ska ha ett anskaffningsvärde på minst ett prisbasbelopp.

## 2.3 Kommunkoncernens investeringspolicy

Investeringspolicyn fastställer gemensamma principer och är ett ramverk för andra styrande dokument som tas fram av förvaltningen och bolagen för hanteringen av investeringar inom hela kommunkoncernen.

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

Syftet är att hålla en hög genomförandegrad avseende beslutade investeringar. 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 Investeringspolicyns principer

Investeringspolicyn beskriver de vägledande principerna i sex kategorier. Dessa principer och dess definitioner har fastställts av kommunfullmäktige.

### 2.4.1 Principer för investeringsplanering

- **Verksamhets- och medborgarfokus** Investeringar ska göras i syfte att genomföra den planerade verksamheten.
- **Hållbarhet** Investeringar ska stödja hållbarhet i samtliga tre dimensioner (ekonomisk, sociala och miljömässiga) med hänsyn till Agenda 2030. Detta innefattar även gröna investeringar och grön finansiering.
- **Lönsamhet** De investeringar som bolagskoncernen definierar som affärsinvesteringar ska vara lönsamma.
- **Kostnadseffektivitet** Investeringar ska vara kostnadseffektiva för skattebetalarna.
- **Långsiktighet** Investeringar ska präglas av framförhållning och långsiktighet.
- **Flexibilitet** För att uppnå en hög genomförandegrad ska investeringsprocessen stödja en flexibilitet över tid i investeringsarbetet.

### 2.4.2 Principer för finansiering

Kommunkoncernen ska sträva efter en självfinansieringsgrad avseende investeringar på 100 procent, i enlighet med den beslutade investeringspolicyn. Det innebär att den budget som beslutas i första hand ska finansieras med egna medel, det vill säga det inom det kassaflöde som kommunkoncernen genererar. Detta i syfte att inte skuldsätta kommande generationer kommunmedborgare och inte belasta resultatet i kommunkoncernen med ytterligare räntekostnader. Vidare innebär denna princip att

beslut om att finansiera investeringar utanför kommunkoncernens kassaflöde ska fattas av kommunfullmäktige efter noggrant övervägande.

En punkt om gröna investeringar och grön finansiering har lagts till i riktlinjen för att koppla samman investeringsarbetet med hållbarhetsperspektivet.

### **Principer för prioritering av investeringar**

Tjänstemännen i förvaltningen och bolagskoncernen ska lämna ett underlag till Mål och budget inför den politiska beredningen, där föreslagna investeringar ryms inom den investeringsram som kommunkoncernens kassaflödet ger. Investeringar som krävs för att bedriva de verksamheter som kommunkoncernen enligt kommunallagen, och annan tvingande lagstiftning, är skyldig att tillhandahålla, skall vara prioriterade.

Investeringar i syfte att bibehålla värdet på redan gjorda investeringar (värdesäkrande investeringar även benämnda reinvesteringar) ska prioriteras i Mål och budget. Detta svarar också mot principen att alla större investeringar ska prövas mot den så kallade fyrstegsprincipen; detta för att säkerställa att de tillgängliga investeringsmedlen används på effektivaste sätt för medborgarna i kommunen.

Fyrstegsprincipen innebär att investeringsbehoven prövas mot befintliga resurser (redan gjorda investeringar) och alternativa lösningar, så att de medel som avsätts i budgeten för nyinvesteringar styrs dit det bedöms som nödvändigt och motiverat med en nyinvestering. Principen innebär att behovet prövas mot stegen "Tänk om" (kan behovet lösas på ett annat sätt än genom en nyinvestering?), "Optimera" (kan befintliga tillgångar användas effektivare?) och "Bygg om" (kan behovet mötas genom en mindre investering i en ombyggnad?)

I enlighet med investeringspolicyn ska alla värdesäkrande investeringar (reinvesteringar) finansieras inom den definierade investeringsramen.

#### **2.4.3 Principer för beslut om budgetramar för investeringar**

Kommunfullmäktige fastställer kommunkoncernens budgetramar för investeringar för kommande budgetperiod och endast kommunfullmäktige beslutar om förändring av kommunkoncernens budgetram för investeringar.

Telge AB har möjlighet att optimera fördelningen inom den totala budgetramen för bolagskoncernen i syfte att tillgodose ägarens krav på affären.

#### **2.4.4 Principer för uppföljning av investeringar**

Uppföljning av investeringar ska göras mot den beslutade budgetramen för investeringar och vara likvärdig och jämförbar i hela kommunkoncernen. Den ska präglas av tydlighet och väsentlighet; vara fokuserad på avvikelse mot den beslutade budgetramen samt utgöra grund för beslut i kommunfullmäktige.

#### **2.4.5 Principer för redovisning**

Redovisningen av investeringar i kommunkoncernen ska i varje led följa god redovisningssed och vara jämförbar i hela kommunkoncernen.

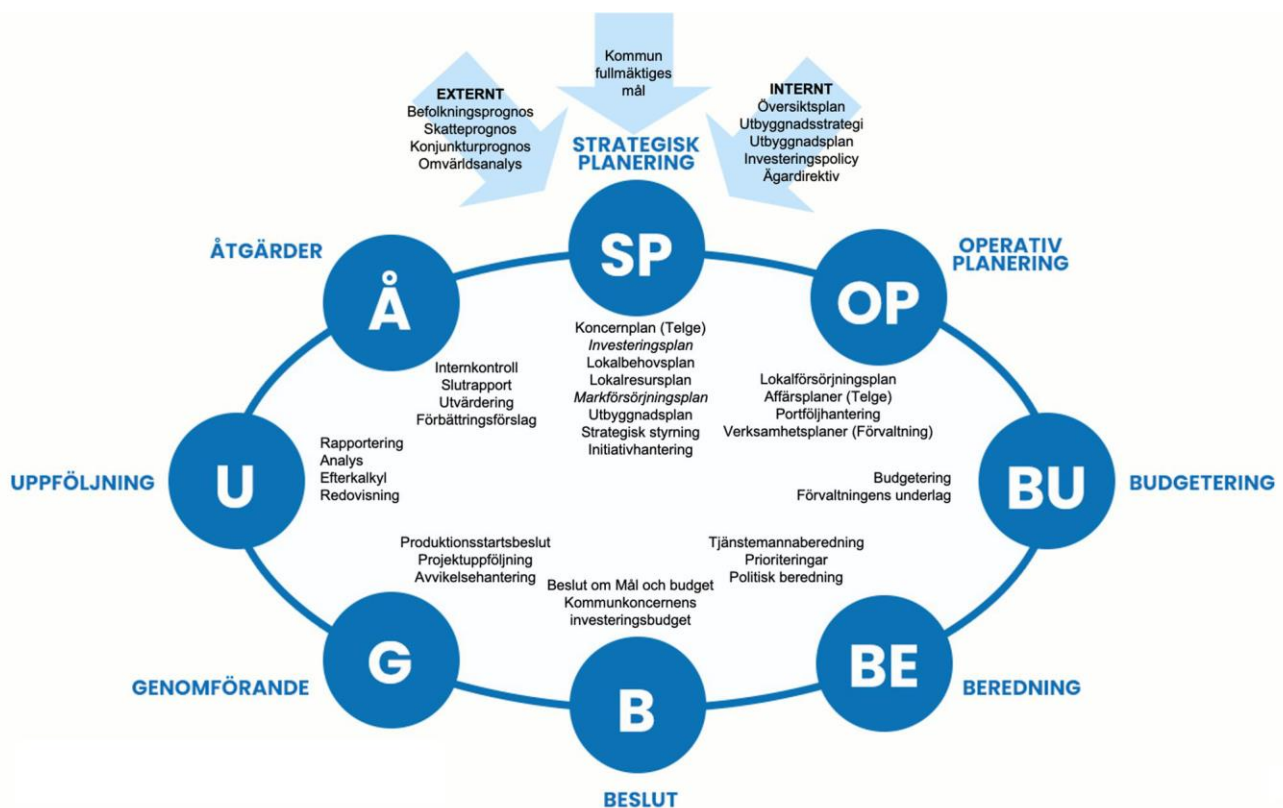
### 3. Den kommunkoncerngemensamma investeringsprocessen

#### 3.1 Beskrivning av investeringsprocessen

Kommunkoncernen tillämpar och säkerställer investeringspolicyns principer genom en investeringsprocess som utgör sammanhängande ramverk för kommunkoncernens arbete med investeringar och består av åtta delprocesser.

De olika delmomenten är lika viktiga för genomförandegraden och är sinsemellan beroende av varandra. Processen utgör också ett kretslopp, där uppföljningen i varje cykel utgör en del av underlaget för nästa planeringsprocess.

Investeringsprocessen kopplar ihop kommunfullmäktiges mål och den strategiska planeringen med de konkreta besluten om investeringsprojekten i Mål och budget. Den strategiska planeringen baseras på såväl externa underlag som interna övergripande dokument, såsom kommunens översiktsplan.



Bilden syftar till att ge en övergripande bild av processen utifrån ett kommunkoncernperspektiv.

Planering och budgetering sker i parallella processer inom förvaltning och bolagskoncern, innan de vävs samman till ett samlat underlag inför den politiska beredningen.

## 4. Investeringsprocessens delprocesser

### 4.1 Strategisk investeringsplanering

Den strategiska investeringsplaneringen har ett långt tidsperspektiv, i vissa fall upp till 15 år. Tidsperspektivet rymmer stora osäkerheter men syftar till att bilda underlag för arbetet med investeringsbudgeten och till de beslutsunderlag som tas fram för respektive investeringsprojekt.

Den strategiska investeringsplaneringen utgår från kommunens långsiktiga och mest strategiska styrdokument och analyser. Det handlar exempelvis om översiktsplanen, utbyggnadsstrategin, gällande Mål och budget samt aktuella prognoser för befolkningsutveckling, skatter och bidrag.

Kommunkoncernens strategiska investeringsplanering kopplar samman kommunens önskade utveckling på lång sikt med en samlad översikt av investeringar. Detta är en av de tidiga faserna av arbetet med Mål och budget, som sker årligen.

Resultatet av den strategiska investeringsplaneringen beskrivs i lokalbehovsplanen, lokalresursplanen, lokalförsörjningsplanen och bolagskoncernens koncernplan. Till detta kommer att läggas en längre investeringsplan och en markförsörjningsplan. Samhällsbyggnadskontorets strategiska investeringsplanering fångas i utbyggnadsplaneringen, vilket även omfattar planeringen av strategiska markförvärv.

Den strategiska investeringsplaneringen ska också på en övergripande nivå beskriva de ekonomiska konsekvenserna av den investeringsvolym som kommer att behövas för att möta de prognostiserade behoven samt hur dessa fördelas i tiden.

### 4.2 Operativ investeringsplanering

Med utgångspunkt i den strategiska investeringsplaneringens analyser och resultat görs en operativ investeringsplanering. Denna har ett kortare tidsperspektiv, upp till 5 år. I den operativa investeringsplaneringen förväntas en lägre grad av osäkerhet och specifika investeringar bygger upp den samlade ekonomiska ramen för kommande 5 år. Den operativa investeringsplaneringen tydliggör utvalda ekonomiska nyckeltal årsvis för den verksamhet som det avser, i syfte att stödja ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser per verksamhetsområde och aggregerat.

Investeringar kvalitetssäkras inför att de tas upp i den operativa investeringsplaneringen genom förstudier och business case, i syfte att analysera investeringens förutsättningar och förväntade resultat.

### 4.3 Budgetering

Investeringar inom den kommande budgetperioden specificeras ytterligare genom att de budgeteras och finansiering tydliggörs. Respektive kontor och bolag gör en budget för den egna verksamhetens investeringar, vilka aggregeras till en samlad investeringsbudget för förvaltningen samt bolagskoncernen. För förvaltningens del görs detta i Mål och budgetprocessen och för bolagskoncernen i affärsplaneprocessen. Dessa arbetas sedan samman till en samlad och gemensamt prioriterad investeringsbudget för kommunkoncernen i sin helhet.

Detta underlag ingår som en del av förvaltningens underlag, vilket är det underlag som ligger till grund för den politiska beredningen inför beslut om Mål och budget.



#### **4.4 Beredning av investeringsbudget**

Under processen med att ta fram förvaltningens underlag sker en fortlöpande förankring av materialet. Olika delar av underlaget tas fram och bereds i olika delar av organisationen och följer delvis olika tidplaner. Exempelvis fastställer dotterbolagens styrelser affärsplanen innan förvaltningens investeringsinspel är sammanställda.

Det är först när förvaltningens underlag är färdigt och lämnas över till politikerna som den politiska förankringen och beredningen omfattar investeringsbudgeten i sin helhet. Denna investeringsbudget fastställs slutligen av kommunfullmäktige.

Tjänstemannaorganisationen är tillgänglig för att bistå den politiska beredningen med underlag, förtydliganden och analyser.

#### **4.5 Beslut om investeringsbudget**

Kommunfullmäktige fastställer kommunkoncernens samlade investeringsbudget som en del i beslutet om kommunens Mål och budget för kommande budgetperiod, vilket fastställer budgetramarna för respektive verksamhet.

Investeringsbudgeten fastställs således som en samlad budgetram för kommunkoncernen. Denna är dock nedbruten i ett antal specifika budgetramar för de olika kontoren och bolagens investeringar under kommande budgetperiod.

Endast kommunfullmäktige beslutar om förändring av budgetramar för investeringar och om ärenden utanför Mål och budget.

#### **4.6 Genomförande och avvikelshantering**

Med en beslutad Mål och budget är även investeringsbudgeten beslutad. Detta ger bolag och kontor i uppdrag att genomföra utpekade investeringar inom fastställda ramar.

Specificerade investeringar över 5 mnkr ska ha en ekonomisk prognos som inte väsentligt avviker från beslutade budgeten. Om prognosen visar på en väsentlig avvikelse, ska kommunfullmäktige fatta ett nytt budgetbeslut för den aktuella investeringen. Detta görs i Mål och budget eller i särskilt ärende, om bedömningen är att detta är nödvändigt av tidsskäl. Investeringar med en budget under 5 mnkr förväntas ha en prognos och ett slutligt utfall som ligger inom beslutad budget.

#### **4.7 Uppföljning**

##### **4.7.1 Löpande rapportering**

Den löpande uppföljning som presenteras för kommunstyrelsen, investeringsberedningen och stadsdirektören, är en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt och rapporteras månadsvis med fokus på väsentliga avvikelser från budget i fråga om tid, ekonomiskt utfall och kvalitet.

Väsentligheten i uppföljningen innebär att särskild vikt ska läggas vid rapportering av de investeringsprojekt som har den högsta prioriteringen.

Investeringar över 50 mnkr följs upp på projektnivå månadsvis, alltid mot beslutad budget. Denna uppföljning utgörs av en statusrapportering avseende tid, kvalitet och ekonomi, samt en analys av avvikelser. För bolagskoncernen sammanställs detta av Telge AB, för förvaltningen av kommunstyrelsens kontor.

Kommunstyrelsens kontor sammanställer även en kommunkoncerngemensam rapport för förvaltningens investeringar plus de verksamhetslokaler som hanteras av Telge Fastigheter.

#### **4.7.2 Bokslut**

Den löpande uppföljningen sammanställs och analyseras i delårsbokslutet, där också enheternas (verksamhetskontoren respektive bolagen) prognoser kvalitetssäkras. Investeringsverksamheten sammanfattas och utvärderas i samband med årsbokslutet.

### **4.8 Slutrapportering och återkoppling**

Investeringar ska slutrapporteras på samma beslutsnivå som beslut om genomförande fattades. Slutrapporteringen ska vara i enlighet med gällande projektmodell och verksamhetens systematiska kvalitetsarbete.

## **5. Koppling till andra processer**

### **5.1 Koppling till budgetprocessen**

Den kommunkoncerngemensamma investeringsprocessen utgör en stödprocess till kommunens överordnade Mål och budgetprocess och bolagskoncernens affärsplaneprocess. Ett av investeringsprocessens huvudsyften är att genom långsiktig planering och välgrundade prioriteringar säkerställa en hög kvalitet i de projekt som lyfts in i dessa processer. Genom att på ett tidigt stadium identifiera behov och inventera befintliga resurser inom förvaltning och bolag, kan det faktiska behovet av nya investeringar identifieras på ett tidigt stadium.

Dessutom möjliggör en långsiktig planering bättre möjligheter att fördela större investeringsprojekt över en längre tidsperiod.

### **5.2 Koppling till lokalförsörjningsprocessen**

Lokalförsörjningsprocessen är den del av investeringsprocessen som hanterar behovet av investeringar i kommunala verksamhetslokaler och som hanterar samarbetet mellan den kommunala verksamheten (som identifierar behovet av olika typer av verksamhetslokaler) och Telge Fastigheter som leverantör av lösningar på kommunala lokalbehov. På så sätt uppnås ett effektivt användande av skattemedel och ett effektivt nyttjande av de kommunala verksamhetslokalerna.

Lokalförsörjningsprocessen följer samma processteg som investeringsprocessen.

### **5.3 Koppling till markförsörjnings- och exploateringsprocessen**

Kommunkoncernen behöver en effektiv planering av investeringar i bostäder, verksamhetslokaler och mark för näringslivsutveckling. För detta behövs långsiktiga planer för strategiska markköp men även för markförädling och eventuella markförsäljningar. Detta för att också kunna planera de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna.

Denna markförsörjningsplan utgör en del av den strategiska planeringen, liksom den utbyggnadsstrategi och -plan som fastställs av kommunfullmäktige för att uppnå de politiska målen för bostadsbyggande i kommunen

I den strategiska investeringsplaneringen ingår också behovet av investeringar i infrastruktur samt utveckling av offentliga platser som gator, parker och torg.

#### **5.4 Koppling till finansiering och skuldförvaltning**

Investeringsplaneringen ska möjliggöra att kommunkoncernen kan säkerställa finansieringen av investeringarna, både på kort och lång sikt. I detta ingår också att kunna planera de kommersiella investeringar i bolagskoncernen, som bidrar till det kassaflöde som utgör ramen för självfinansieringen av investeringar.

Även intäkterna från försäljning av mark för exploatering utgör på detta sätt en del av den långsiktiga investeringsplaneringen.

På detta sätt bidrar investeringsprocessen till att skapa förutsättningar för att bibehålla och förbättra kommunens kreditbetyg. Kreditbetyget är avgörande för att kunna hålla kommunens upplåningskostnader på så låga nivåer som möjligt; detta genom att betyget styr vilket pris som köparna av kommunens upplåningsinstrument är villiga att acceptera. Den enhet som hanterar upplåningen och skuldförvaltningen är kommunens internbank.

#### **5.5 Koppling till bolagskoncernens ledningsprocess**

Den övergripande investeringsprocessen får genomslag i ledningen av bolagskoncernens investeringsverksamhet genom att delarna i investeringsprocessen likväl som dess principer lägger grunden för hur investeringsverksamheten ska genomföras och utvecklas.

Det sker en övergripande strategisk planering för kommande investeringsbehov, vilket lägger grunden för den efterföljande affärsplaneringen i bolagen. I affärsplaneprocessen gör bolagen ytterligare strategiska vägval för att optimera investeringarna, för att öka lönsamheten, kostnadseffektiviteten och hållbarheten. Detta är mer av en operativ planering.

I budgetprocessen bryts de strategiska vägvalen ned i investeringsprojekt som tidsätts, kostnadssätts och planeras på projektnivå av bolagen.

Uppföljning och återrapportering av hur investeringsprojekten går med avseende på ekonomi (kostnadseffektivitet), tid (genomförandegrad) och kvalitet (bland annat hållbarhet) fångas i den löpande uppföljningen och bokslutsprocessen.

Som stöd i projektstyrningen och en strategi för ett ständigt lärande och utveckling arbetar koncernen aktivt med LEAN och projektstyrning i enlighet med XLPM.