

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-10-10

Diarienummer:
KSN-2023-01525

Handläggare:
Barbro Rinander

Riktlinje för koncerngemensam prioritering och beredning av investeringar

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** anta riktlinje för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar

Ärendet

Uppsalas utveckling, med stark tillväxt hos företag och en kontinuerligt växande befolkning, gör att kommunens investeringsnivåer över tid är höga. Det är av största vikt att kommunkoncernen arbetar med ett långsiktigt och gemensamt perspektiv på den planerade expansionen med beaktande av risker och osäkerheter samtidigt som Uppsala ska växa ansvarsfullt med en god ekonomi i balans. Samtidigt är kommunens och samhällets förväntningar på en hållbar omställning i stort fokus, med avseende på såväl klimat, sociala som ekonomiska aspekter. Tillsammans med behov av reinvesteringar för att bibehålla kvalitet i redan genomförda investeringar, medför Uppsalas utveckling ökade krav på prioritering av framtida investeringar.

Denna riktlinje beskriver principer för koncerngemensam samverkan och beredning av investeringar och förtydligar hur olika behov av investeringar inom kommunkoncernen ska prioriteras. Riktlinjen tar fasta på att den största påverkan och den mest fördelaktiga ekonomiska effekten erhålls när prioritering av investeringar görs i så tidigt skede som möjligt.

Beredning

Ärendet är berett av kommunledningskontoret i samverkan med stadsbyggnadsförvaltningen samt Uppsalahem AB, Uppsala vatten och avfall AB, Uppsala parkering AB, Uppsala kommun skolfastigheter AB och Uppsala kommun arenor och fastigheter AB.

Perspektiven för barn, jämställdhet och näringsliv bedöms inte relevanta i detta ärende.

Föredragning

Uppsalas utveckling, med stark tillväxt hos företag och en kontinuerligt växande befolkning gör att kommunens investeringsnivåer över tid är höga. Kommunkoncernen står inför omfattande investeringar som utmanar kommunens finansiella mål utifrån såväl kassaflöde som resultatpåverkande åtaganden. Samtidigt är kommunens och samhällets förväntningar på en hållbar omställning i stort fokus, med avseende på såväl klimat, sociala som ekonomiska aspekter. Kommunens investeringar utgör i detta sammanhang en möjlighet till en snabbare omställning och den samlade prioriteringsförmågan är avgörande för att kommunens resurser ska leda till största möjliga effekt. Tillsammans med ett ständigt behov av reinvesteringar för att bibehålla kvalitet i redan genomförda investeringar, medför detta ökade krav på prioriteringar inför beslut om investeringar.

Kommunkoncernens investeringar utförs i koncernens olika nämnder och bolag vilka har olika affärsmodeller och förutsättningar för investeringars genomförande. Gemensamt är att de samlade investeringarna påverkar de enskilda nämnderna och bolagen såväl som kommunkoncernens skuldnivåer och räntekostnader. Gemensamt är också att investeringarna medför ökade avskrivnings- och driftskostnader som ska hanteras inom ramen för den finansiering som erhålls via kollektiven av skattebetalare, externa hyresgäster samt tax- och avgiftsbetalande kunder. För att kunna bibehålla kommunens höga kreditvärdering och rating är det av största vikt att kommunkoncernen som helhet kan balansera investeringsnivåerna i förhållande till de finansiella målen, oavsett finansieringsform.

Föreliggande förslag till riktlinje för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar syftar till att säkerställa en effektivare användning av kommunens begränsade resurser genom att stärka kommunens ekonomistyrning avseende investeringar. Riktlinjen förtydligar hur olika behov av investeringar inom hela kommunkoncernen ska prioriteras såväl inom respektive kollektiv som i relation till varandra.

Utgångspunkt för prioritering av investeringar är kommunens finansiella mål och indikatorer samt bedömning av de ekonomiska förutsättningarna. En samlad kvalitativ bedömning utifrån ett kommunkoncernperspektiv ska göras som säkerställer att investeringar sker i linje med översiktsplan, andra planeringsinriktade styrdokument såsom policy för hållbar utveckling och prioritering av samhällsbyggnadsprojekt samt politiska mål exempelvis mål avseende miljöpåverkan, klimatomställning och krisberedskap. Riktlinjen beskriver också principer för samverkan och beredning i syfte att skapa förutsättningar för en koncerngemensam prioritering.

Framtagandet av riktlinjen svarar mot kommunstyrelsens uppdrag i planeringsdirektiv 2023 (kommunstyrelsen 14 december 2022 § 50) för att stärka det långsiktiga perspektivet genom ökat koncerngemensamt samarbete, en utvecklad investeringsberedning och koncerngemensam prioritering av investeringar i tidiga skeden. Riktlinjen är även en del i arbetet med nämndmål N1.4 i kommunstyrelsens verksamhetsplan 2023–2025 (kommunstyrelsen 8 februari 2023 § 15) om stärkt planering, styrning och uppföljning av investeringsprojekt inom kommunkoncernen.

Ekonomiska konsekvenser

Tillämpning av riktlinjen bedöms på sikt få positiva ekonomiska effekter på kommunkoncernens ekonomi och finansiella ställning. Riktlinjen tar fasta på att den största påverkan och den mest fördelaktiga ekonomiska effekten erhålls om prioritering av investeringar görs i så tidigt planeringsskede som möjligt. Ökad tydlighet och koncerngemensam samsyn kring förutsättningar för planering och genomförande av investeringar förväntas minska risken för omtag och fördyringar i projektskedet, öka effektiviteten i genomförandeskedet och därmed på sikt uppnå en högre genomförandegrad av beslutade projekt.

Investeringsberedningsprocessen som beskrivs i riktlinjen, kommer att kräva insatser från berörda nämnder och bolag i form av deltagande i processen, tillhandahållande av underlag och konsekvensanalyser med mera. I och med att de gemensamma planeringsförutsättningarna och beredningsprocessen förtydligas, bedöms att insatserna kan inrymmas inom befintlig organisation.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2023-10-10
- Bilaga 1 Förslag till Riktlinje för koncerngemensam beredning och beredning av investeringar

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Ekonomidirektör

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig:
Ekonomidirektör

Datum:
2023-10-10

Diarienummer:
KSN-2023-01525

Ver .förslag 0.91

Förslag

Riktlinje för koncern- gemensam beredning och prioritering av investeringar

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Syfte.....	3
Omfattning	3
Finansiering, prioritering, samverkan och beredning	4
Definitioner och begrepp	4
Nyinvestering.....	4
Reinvestering	4
Tillgångsförvaltning	4
Investeringsram.....	4
Styrdokument.....	4
Principer för finansiering.....	5
Principer för prioritering	5
Principer för samverkan och beredning.....	6
Ansvar	7
Relaterade dokument.....	7
Bilaga 1: Uppsalas prioriterings- och samverkansmodell för investeringar	8
Vilja	8
Välja	8
Göra	9
Förvalta	9

Inledning

Uppsalas utveckling, med stark tillväxt hos företag och en kontinuerligt växande befolkning gör att kommunens investeringsnivåer över tid är höga. Kommunkoncernen står inför omfattande investeringar som utmanar kommunens finansiella mål utifrån såväl kassaflöde som resultatpåverkande åtaganden.

Samtidigt är kommunens och samhällets förväntningar på en hållbar omställning i stort fokus, med avseende på såväl klimat, sociala som ekonomiska aspekter. Kommunens investeringar utgör i detta sammanhang en möjlighet till en snabbare omställning och den samlade prioriteringsförmågan är avgörande för att kommunens resurser ska leda till största möjliga effekt.

Kommunkoncernens investeringar utförs i koncernens olika nämnder och bolag som har olika affärsmodeller och förutsättningar för genomförandet. Gemensamt är att de samlade investeringarna påverkar såväl de enskilda bolagens som kommunkoncernens skuldnivåer och räntekostnader. Gemensamt är också att investeringarna medför ökade avskrivnings- och driftskostnader som ska hanteras inom ramen för den finansiering som erhålls via kollektiven av skattebetalare, externa hyresgäster samt tax- och avgiftsbetalande kunder. Oavsett finansiering, är det av största vikt att kommunkoncernen kan balansera sina investeringsnivåer i förhållande till de finansiella målen, för att kunna bibehålla kommunens höga kreditvärdighet och rating.

Det är av största vikt att kommunkoncernen arbetar [affärsmässigt](#) med ett långsiktigt och gemensamt perspektiv på den planerade expansionen med beaktande av risker och osäkerheter samtidigt som Uppsala ska växa ansvarsfullt med en god ekonomi i balans. Tillsammans med ett löpande behov av reinvesteringar för att bibehålla kvaliteten i redan genomförda investeringar, medför detta ökade krav på prioriteringar inför beslut om nyinvesteringar.

Den här riktlinjen förtydligar hur olika behov av investeringar inom hela kommunkoncernen ska prioriteras såväl inom respektive kollektiv som i relation till varandra. Riktlinjen tar fasta på att den största påverkan och den mest fördelaktiga ekonomiska effekten erhålls om prioritering görs i så tidigt skede som möjligt. Den beskriver också principer för samverkan och beredning i syfte att skapa förutsättningar för en gemensam prioritering som säkerställer att samtliga investeringar görs i linje med relevanta styrdokument samt uppfyller krav och bidrar till måluppfyllelse avseende hållbarhet.

Syfte

Syftet med denna riktlinje är att säkerställa en effektivare användning av kommunens begränsade resurser genom att stärka kommunens ekonomistyrning avseende investeringar.

Riktlinjen är ett verktyg för att inom kommunkoncernen uppnå en väl sammanvägd prioritering inom en begränsad investeringsram.

Omfattning

Den här riktlinjen gäller för Uppsala kommunkoncern.

Riktlinjen förutsätter en beredningsprocess som involverar hela kommunkoncernen.

Riktlinjen beskriver modellen för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar. Riktlinjen omfattar kriterier för prioritering inom kommunkoncernen mellan olika nyinvesteringar samt reinvesteringar som utgörs av nyproduktion.

Finansiering, prioritering, samverkan och beredning

Definitioner och begrepp

Nyinvestering

Nyinvestering är en investering som utökar den kommunala kapaciteten med anledning av ökande befolkning eller tillkommande krav och behov. En nyinvestering kan vara antingen behovsstyrd, strategisk eller affärsmässig och kan behöva göras på grund av krav som återfinns i lagar, förordningar och föreskrifter gällande fastigheter, byggnader och anläggningar.

Reinvestering

Reinvestering är en investering i en fastighet, anläggning eller utrustning som är till för att säkerställa funktionen och/eller kapaciteten och bevara värdet på kommunkoncernens befintliga fysiska tillgångar. Reinvesteringar kan behöva göras på grund av krav som återfinns i lagar, förordningar och föreskrifter gällande fastigheter, byggnader och anläggningar.

Tillgångsförvaltning

Tillgångsförvaltning är ett långsiktigt och systematiskt arbetssätt för att utveckla och bibehålla värdet på en tillgång genom en balansering av risk, prestanda och kostnad ur ett livscykelperspektiv.

Investeringsram

Investeringsram beslutas totalt för kommunkoncernen och per nämnd och bolag i Mål och budget för närmast kommande år med plan för de nästkommande åren. Summan av alla investeringar under en viss period ska inte överstiga kommunkoncernens investeringsram.

Styrdokument

Genomförandebeslut av samtliga investeringsprojekt vilar på att krav i lagstiftning är uppfyllda. Det kan till exempel röra lönsamhet och syfte med investeringsprojektet.

Därutöver finns ett antal styrdokument som utgör ett stöd för att se till att den politiska styrningen får genomslag och att verksamheterna möter de som lever, verkar och vistas i kommunen på ett bra sätt. Exempel på olika styrdokument, relevanta för bedömning av investeringar, framgår av bilaga 1 Uppsalas prioriterings- och samverkansmodell för investeringar.

Principer för finansiering

Olika principer för finansiering tillämpas för olika investeringstyper.

När det gäller nyinvesteringar är det möjligt att till del finansiera dessa via ökad upplåning.

Principen för finansiering av exploateringsverksamheten, vilken förtydligas i Mål och budget, är att verksamheten över tid ska generera ett överskott som ska bidra till finansieringen av de nyinvesteringar som blir följden av ett växande Uppsala.

Reinvesteringar bör främst finansieras genom positiva kassaflöden (självfinansiering), från verksamheten.

Finansiella mål, indikatorer och nyckeltal fastställs i Mål och budget.

Principer för prioritering

En koncerngemensam prioritering ska ske minst en gång per år inför framtagande av Mål och budget.

Utgångspunkt för prioritering av investeringar är kommunens finansiella mål och indikatorer samt bedömning av de ekonomiska förutsättningarna. En samlad kvalitativ bedömning utifrån ett kommunkoncernperspektiv ska göras som säkerställer att investeringar sker i linje med översiktsplan, andra planeringsinriktade styrdokument och politiska mål exempelvis mål avseende miljöpåverkan, klimatomställning och krisberedskap. Inför prioritering ska en konsekvensanalys göras som omfattar alla berörda verksamheter i kommunkoncernen och som visar hur investeringen bidrar till målluppfyllelse.

Det är grundläggande att upprätthålla värdet på befintliga anläggningar.-Utifrån detta prioriteras nödvändiga reinvesteringar i befintliga anläggningar och tillgångsförvaltning likväl som annat som har till syfte att upprätthålla värdet på en anläggning och för att undvika brister i underhåll. Reinvesteringar ska vara en del av investeringsramen. Kommunkoncernens bolag och nämnder råder själva över prioriteringen av sina reinvesteringar inom ramen för sin tillgångsförvaltning.

För att rymma det som ger störst samhällsnytta inom den samlade ekonomiska bedömningen samt med beaktande av framtagna konsekvensanalyser,-ska en prioritering av investeringar göras enligt följande prioriteringsordning inom respektive kollektiv samt koncernövergripande:

1. Att nyinvesteringen eller reinvesteringen bidrar till att lag- och myndighetskrav gällande fastigheter, byggnader eller anläggningar uppfylls.
Här avses exempelvis reinvesteringar som kan bidra till att en fastighet möter förändringar i Boverkets byggregler (BBR) eller att en anläggning klarar förändrade miljökrav för verksamheten.
2. Att investeringen utgör en reinvestering som bibehåller funktion, kapacitet och värde på en befintlig fysisk tillgång.
Här avses även reinvesteringar som innebär att bibehålla kapacitet eller kvalitet genom att ersätta en anläggning med en nyproduktion med samma funktionalitet.

3. Att investeringen bidrar till samhällsutveckling och möter demografiskt betingade behov
Här avses behovsstyrda investeringar kopplade till utbyggnad av staden utifrån demografisk utveckling, såsom volymökning av bostäder, skolor, förskolor, äldreboenden, kultur, idrottsanläggningar och infrastruktur såsom gator, parker, avfallshantering samt vatten och avlopp (VA). En stor del av dessa investeringar hör ihop med exploatering av nya områden för bostäder och verksamheter och kan också vara en del i att möta fastställda mål avseende miljö- och klimatomställning eller krisberedskap.
4. Att investeringen bidrar till samhällsutveckling och möter behov på längre sikt
Här avses större, framtidsinriktade strategiska investeringar, inklusive strategiska markförvärv, för att möta en ökande befolkning där behovet ligger längre fram i tiden såsom tidiga övergripande infrastruktursatsningar eller systemmässiga omställningar utifrån hållbarhetsmål.
5. Att investeringen är affärsmässigt motiverad
Här avses investeringar som i huvudsak görs av kommersiella motiv och har direkt positiv ekonomisk påverkan på såväl enskilda bolaget eller nämnden som på kommunkoncernen i sin helhet.
6. Att investeringen ökar Uppsalas attraktivitet
Här avses ambitionsinriktade strategiska investeringar som stärker Uppsalas attraktivitet på ett övergripande plan såsom utveckling av besöksmål och större idrotts- och fritidsanläggningar för elitverksamhet inom olika idrotter.

En investering som träffas av flera av prioriteringskriterierna ska klassificeras utifrån den prioriteringsgrund som utgör största delen av investeringens totala utgift.

Principer för samverkan och beredning

För genomförande av prioritering ska det finnas en koncerngemensam beredningsprocess för investeringar.

Den gemensamma beredningsprocessen har till uppgift att hantera investeringar som realiserats tidigast om tre år. I ett kortare perspektiv än tre år äger varje nämnd och bolag sin egna prioritering av investering inom fastslagen årlig investeringsram alternativt att prioriteringen i det kortare perspektivet sker inom ramen för lokalförsörjningsprocessen med berörda nämnder och bolag.

Inför prioritering ska en konsekvensanalys göras som omfattar alla verksamheter i kommunkoncernen som berörs. Vid exempelvis en exploatering påverkas flera delar av kommunkoncernen och konsekvensanalysen ska därmed omfatta hela koncernen uppdelad på berörda nämnder och bolag. Såväl ekonomiska värden samt kassaflödes- och resultatpåverkan, som andra mål för de berörda verksamheterna ska belysas. I detta ingår att beskriva investeringens eventuella konsekvenser på framtida driftskostnader, hyresnivåer, taxor och avgifter samt möjligheter till affärs- eller verksamhetsmässig utveckling.

Beredningsprocessen ska följa ”Uppsalas prioriterings- och samverkansmodell för investeringar”.

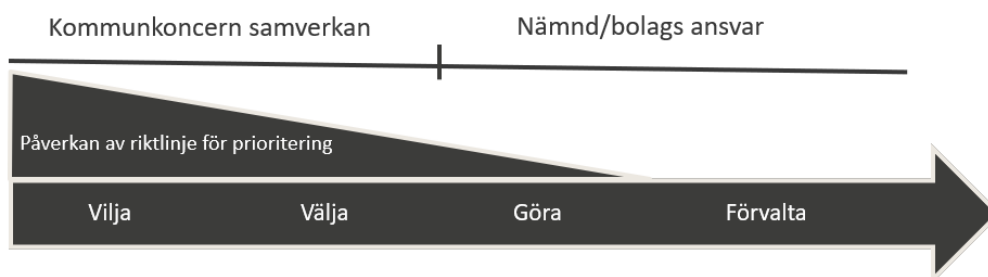


Bild: Uppsalas prioriterings- och samverkansmodell för investeringar (se bilaga 1 för förklaring av modellen)

Ansvar

Ansvar för att riktlinjen efterlevs ligger hos kommunkoncernens nämnder och bolag. Kommunstyrelsen ansvarar för samordning och uppföljning av arbetet.

Stadsdirektören ansvarar för den koncerngemensamma beredningsprocessen för investeringar.

Relaterade dokument

Mål och budget

Strategiska lokalförsörjningsplaner

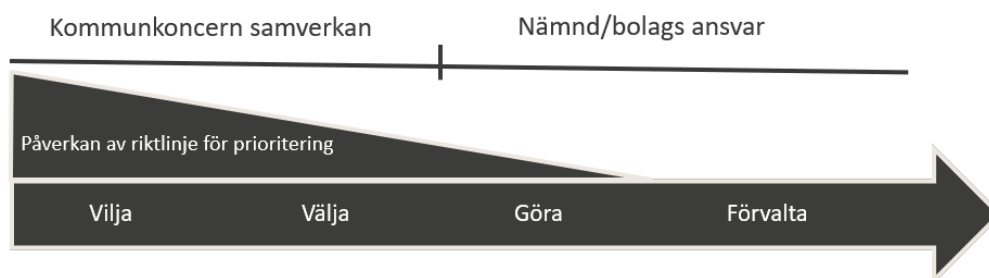
Prioritering av samhällsbyggnadsprojekt

Policy för hållbar utveckling

Bilaga 1: Uppsalas prioriterings- och samverkansmodell för investeringar

Beredningsprocessen för kommunkoncerngemensam prioritering av investeringar bygger på modellen som visas nedan.

Modellen grundar sig i att gemensam prioritering i tidigt skede ger största möjlighet till påverkan och effektivaste användning av kommunens resurser samtidigt som nämnder och bolag själva prioriterar i ett kortare perspektiv. De kriterier för prioritering som framgår av Riktlinje för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar får större genomslag ju tidigare de kommer in i bedömningen av en framtida exploatering eller investering.



Pilen symboliserar framdrift och olika tidsperspektiv.

Det triangelformade fältet symboliserar hur mycket riktlinjen ska påverka prioriteringen av investeringar i olika skeden.

Den översta linjen visar på hur hela kommunkoncernen samverkar i tidiga skeden och hur enskilda nämnder och bolag tar ett mer självständigt ansvar för att prioritera inom sitt eget område först när det är dags att genomföra en investering

Vilja

Att vilja handlar om politiska ambitioner för Uppsala, byggaktörer och exploatörers önskemål om att förädla sin egen eller annans mark och kommunkoncernens samlade behov av markförädling i ett längre perspektiv. Idéer som gror nu, men som ska realiseras om 10–30 år.

En första prioritering sker i denna fas och det som faller inom Uppsala kommuns prioriteringskriterier hanteras vidare. I denna fas finns det ett antal styrande dokument att ta stöd i och som utgör en del av prioriteringen.

Exempel på relevanta dokument för bedömning i denna fas är: översiktsplan, miljö- och klimatprogram, vattenprogram, strategiska lokalförsörjningsplaner, tillväxtmål, VA-plan och avfallsplan.

Välja

Att välja handlar om att prioritera idéer som analyserats efter viljafasen. Dessa ska i denna fas prioriteras och rangordnas sinsemellan. Perspektivet i väljafasen är

investeringar som kommer realiseras inom 3–10 år. Investeringar som prioriteras i väljfasen övergår när genomförande närmar sig till nästa fas och prioriteras då inte längre inom kommunkoncernen, utan hanteras i den prioritering som görs inom respektive verksamhets styrelse eller nämnd alternativt att denna prioritering sker inom ramen för lokalförsörjningsprocessen med berörda nämnder och bolag. I denna fas ska finansiering av en investering beslutas, om kommunkoncernen själv ska investera eller om det mer lämpligt hanteras av en extern aktör.

I denna fas finns det ett antal styrande dokument att ta stöd i och som utgör en del av den samlade bedömningen och prioriteringen exempelvis: översiktsplanens första år, Mål och budget, Riktlinje för hållbar användning av lokaler och anläggningar, exploateringsportfölj, projektportfölj, förstudier, konsekvensanalyser, klimatdeklarationer och koldioxidbudget, långsiktiga underhållsplaner och lokalförsörjningsplaner.

Göra

Att göra handlar om att genomföra det som är prioriterat i Mål och budget, dvs med perspektivet 1–3 år. Besluten och prioriteringen inom fastlagen årlig investeringsram är upp till ansvarig nämnd eller bolagsstyrelse utifrån gällande beslutsordning alternativt att denna prioritering sker inom ramen för lokalförsörjningsprocessen med berörda nämnder och bolag. Investeringen prioriteras inte längre relativt en annan investering inom den övriga kommunkoncernen.

I detta skede finns det ett antal styrande dokument att ta stöd i exempelvis detaljplaner, exploateringsavtal, projektportfölj, underhållsplaner och funktionsprogram i lokalförsörjning.

Förvalta

Att förvalta blir en konsekvens av beslut i alla faser innan. I de konsekvensanalyser som görs i tidigare faser ska en tanke ingå om hur förvaltningen ska gå till och hur den specifika investeringen belastar kommunkoncernens resultat. För att bibehålla värden i de investeringar som gjorts tidigare är planering och genomförande av underhåll som en del i nämnderna och bolagens tillgångsförvaltning centralt i denna fas.