

§ 101

KS 2009/0050

Riktlinjer för investeringsverksamhet

Bakgrund

Kommunstyrelsens arbetsutskott behandlade rubricerat ärende vid sitt sammanträde den 16 februari 2009. Arbetsutskottet beslutade att översända ärendet på remiss till samtliga nämnder med uppdrag att inkomma med svar senast den 21 april 2009.

Svar på överlämnade förslag till riktlinjer har inkommit från samtliga nämnder.

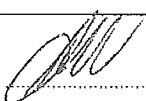
Kommunledningskontorets yttrande

Kommunledningskontoret har lämnat en redogörelse i ärendet i PM 2009-09-22.

Sammanfattningsvis bedömer kommunledningskontoret att samtliga remissvar stödjer den föreslagna utvecklingen av kommunens investeringsverksamhet. Av svaren framgår olika synpunkter på hur avgränsningar ska göras i syfte att skapa rätt avvägning mellan kvalitet, säkerhet och effektivitet i investeringsprocessen.

Från tekniska kontoret framhålls att modellerna behöver växa fram och förankras hos projektavdelningen. Kommunledningskontoret bedömer inte att det finns någon motsättning i denna kommentar utan det är tvärtom nödvändigt att den slutliga utformningen sker i avstämning mellan kontoren. Det är dock viktigt att betona att den modell för projektredovisning som väljs är transparent i förhållande till affärssystemets data. Alla händelser ska vara möjliga att spåra och principer för fördelning av utgifter ska vara kända och dokumenterade.

När det gäller val av metod för lönsamhetsbedömningar så har några nämnder framhållit att den så kallade pay-offmetoden är svår att applicera i vissa investeringssituationer och för vissa investeringsobjekt. Kommunledningskontoret delar denna uppfattning och menar att valet av metod behöver anpassas till såväl situation som objekt. Exempelvis kan pay-offmetoden mycket väl tillämpas när det gäller exempelvis investering i energibesparande insatser eller andra insatser för drifteffektiviseringar. Åter andra investeringar kan istället bedömas utifrån exempelvis nuvärdesmetoden där olika investeringsalternativ ställs mot konkurrerande objekt och investering med lägst nuvärde prioriteras före den med ett högre nuvärde. Det är viktigt att betona att valet av kalkylmetod ska anpassas till situation och objekt och har



sin främsta betydelse och roll i syfte att stärka beslutsstödet för kommunens beslutsfattare.

Flera nämnder har framhållit att det finns ett behov att anpassa de administrativa rutinerna och regelverken till omfattningen av investeringsverksamheten. Kommunledningskontoret delar denna uppfattning och avser att tydliggöra olika nivåer som avser att tillmötesgå dessa synpunkter.

Kommunledningskontoret bedömer att det med stöd i nämndernas remissvar är möjligt att slutföra arbetet med att skapa gemensamma riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet. Av bilaga framgår förslag till riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet.

Kommunledningskontoret har efter remisshanteringens gjort justeringar och tillägg till riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet vad gäller beslutsprocessen. För samtliga investeringsprojekt med en budget överstigande 5 miljoner kronor har beslutsprocessen tydliggjorts och kompletterats, sidan 4 i riktlinjer. Under avsnittet dokument i beslutsprocessen har beloppsgränser tydliggjorts i syfte att underlätta en avvägning mellan risk- och väsentlighet och effektivitet i investeringsprocessen. Med koppling till kommunens modell för mål- och uppdragsstyrning har beslutspunkten uppdrag tydliggjorts i investeringsprocessen. Detta mot bakgrund av att beslutet om uppdraget bedöms ha en väsentlig betydelse för styrningen av investeringsverksamheten.

Kommunledningskontoret föreslår att riktlinjerna blir föremål för en utvärdering efter drygt ett år i syfte att säkerställa rätt avvägningar för styrning, kontroll och effektivitet i investeringsprocessen.

Kommunfullmäktiges beslut

Kommunfullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag § 123/2009.

- 1 Kommunfullmäktige beslutar att fastställa riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet.

Exp:
Kommunledningskontoret – ekonomi
Samtliga nämnder



Riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet

Gemensamma utgångspunkter gällande investeringsverksamhet

Kommunens investeringsverksamhet ska ske med iakttagande av gällande lagstiftning, krav på redovisning, anvisningar från normgivande organ, kommunens ekonomistyrningsregler och dessa riktlinjer. Följande villkor för investeringar ska alltid vara uppfyllda,

- Investeringen är motiverad utifrån uppdrag eller verksamhetens behov
- Investeringen omfattar materiell eller immateriell tillgång avsedd att stadigvarande användas i verksamhet kommunen ansvarar för.
- Erforderliga beslut om investering och finansiering har fattats på rätt nivå. Igångsättning är omöjlig utan nödvändiga beslut.
- Investeringen är prövad utifrån kalkyler över alternativ eller alternativa lösningar av det aktuella behovet.
- För kommunens fastigheter och anläggningar ska beslut om investeringar utgå från fleråriga underhålls- och investeringsplaner.
- Beslut om investeringar ska ske på ett sätt som innebär en konkurrensneutralitet mellan utförare i egen och annan regi.

Nämnd med ansvar¹ för aktuell investering har samtidigt ett ansvar att göra en redovisning av den resultatbelastning som följer av ett beslut om investering. Särskild vikt ska fästas vid att belysa kostnadseffektiviseringar över resultatet genom investeringsbeslut. En beprövad och förhållandevis enkel metod för att beräkna sådana effekter är exempelvis det som inom investeringskalkylering brukar benämnas "pay-off" metod. Det innebär en beräkning av hur många år det tar till dess att investeringen betalat sig.

Beslutsunderlagen i investeringsärenden ska vara enhetliga och transparenta i en obruten ärendehanteringskedja. Av detta följer en given struktur på kalkyler för investeringsverksamhet, för- och efterkalkyler, och för uppföljningen av investeringsprojekt från budget, löpande uppföljning till slutredovisning. Nämnd kan anvisa om lokala rutiner som kompletterar den kommundemensamma nivån. Den kommundemensamma nivån utgör den minsta gemensamma nivå som samtliga nämnder har att följa.

¹ Ansvaret avgränsas här till den enhet som genomför investeringen och därefter belastas av kapitalkostnaden för denna.



Den gemensamma strukturen för innehållet i kalkyler, budgetar och uppföljningsrapporter bör normalt utgå från den gemensamma kontostruktur som anvisas i kommunens kontoplan. På så sätt får vi en obruten kedja mellan planeringsfas och uppföljningsfas vad gäller olika former av ekonomiskt beslutsunderlag.

Efter det att nödvändiga beslut har fattats ansvarar berörd verksamhet för att efterfråga och kommunledningskontoret för att tilldela berörda verksamheter projektkoder för investerings- och exploateringsprojekt. Som ett led i intern kontroll av investeringsverksamheten skall kommunledningskontoret säkerställa att nödvändiga beslut föreligger innan ett projekt läggs upp i redovisningen.

Övergripande beslutsprocess i investeringsverksamhet

- Kommunfullmäktige beslutar om mål och regler för kommunens samlade investeringsverksamhet, inklusive materiella tillgångar i exploateringsverksamhet.
- Kommunstyrelsen utfärdar planeringsförutsättningar och anvisningar för kommunens budgetarbete.
- Kommunstyrelsen initierar förstudier och programutredningar vilket kan leda till utgifter före det att formellt budgetbeslut fattas eller till att s.k. förgäveskostnader uppstår. Det senare om ett tänkt projekt avbryts innan det startat och där nedlagda utgifter kostnadsförs.
- Nämnd preciserar investeringsbehov för respektive program-/ verksamhetsområde i budgetprocessen.
- Kommunstyrelsen bereder kommunens samlade budgetprocess gällande drift- och investeringsbudget.
- Kommunfullmäktige beslutar om drift- och investeringsbudget samt finansiering.
- Nämnd rapporterar löpande gällande investeringsprogram och nedlagda utgifter och prognoser i enlighet med de anvisningar kommunstyrelsen ger för löpande uppföljning under året.

Respektive nämnd ansvarar för att inom anvisad ram genomföra beslutade investeringsprojekt. Slutredovisning lämnas till kommunstyrelsen för anmälan till fullmäktige så snart ett projekt avslutats, normalt i enlighet med löpande kvartalsuppföljning. Nämnd ansvarar för att dokumentation görs på ett sådant sätt att avstämning är möjlig mot det underlag fullmäktige hade när beslut om investering fattades.

Kalkylsystemet ska möjliggöra en avstämning från olika steg av förkalkyler till efterkalkyler som en väsentlig del av erfarenhetsåterföringen i organisa-



tionen. Nämndens egna kalkyler kommer att utgöra en väsentlig del av ett beslutsunderlag som underbygger en analys i redovisningen till fullmäktige.

Beslutsprocess gällande kommunens investeringar > 5 Mkr

För större investeringar, avgränsat till belopp överstigande 5 miljoner kronor per investeringsprojekt kompletteras den övergripande beslutsprocessen med följande beslutspunkter.

- Kommunstyrelsen beslutar om uppdrag att starta projekt genom förstudie och programarbete efter framställan av beställarnämnd, teknisk nämnd eller utföraren. Uppdraget skall preciseras med avseende främst på behov, omfattning, tidsplanering, yt- och kostnadseffektivitet samt övriga omständigheter som skall beaktas gällande aktuell investering.
- Kommunfullmäktige beslutar om medelstillelse för enskilt investeringsprojekt baserat på nämndens beslut vilket inkluderar underliggande ekonomiska kalkyler.
- Nämnd ansvarar för projektets genomförande och har ett ansvar att rapportera avvikelser i förhållande till det beslut och de underlag som lämnats om projektets inriktning och ekonomi.

Den löpande avvikelserapporteringen skall avse väsentliga avvikelser från den inriktning av projektet som framgår av uppdrag och programarbete eller det av fullmäktige fattade beslutet om medelstillelse.

För ovanstående investeringsprojekt utgör den av fullmäktige fastställda budgeten ett indikativt anslag i avvaktan på kvalitetssäkrade kalkyler från programarbetet.

Dokument i beslutsprocessen

- Uppdragsbeskrivning, det vill säga ett dokument styrker uppdraget i enlighet med kommunstyrelsens krav på preciseringar ovan.
- För- och efterkalkyler samt beslutsdokumentation inför ställningstaganden om investeringar.
- Investeringsbudget och utfall per projekt.
- Slutredovisning.

Annan dokumentation i investeringsärenden kan förekomma och ska av investerande nämnd delges kommunstyrelse och kommunfullmäktige i den utsträckning det tillför väsentlig information till beslutsfattaren.

De gemensamma mallar som ska användas och följa ärenden och beslut om investeringar framgår av bilagorna 1 till 3.

Dokumentationskravet är obligatoriskt för samtliga investeringar där enskilt investeringsprojekt överstiger 5 miljoner kronor. För övriga investeringar är det frivilligt för nämnderna att använda dessa.



Kommunstyrelsen kan i anslutning till beredning av ärenden gällande andra investeringar komma att begära underliggande kalkyler och beslutsunderlag. Exempelvis gällande investeringar i anläggningar eller i ärenden gällande tilläggsbudget även då beloppen understiger ovanstående 5 miljoner kronor.

Samordningen av investeringsverksamhet mellan nämnder

Inom ramen för den samlade investeringsverksamheten föreligger ett stort behov av samordning mellan olika nämnder. Behoven av samordning utgår bland annat från olika ansvar som exempelvis hyresgäst, hyresvärd eller den som ersätter aktuell verksamhet via check och pengsystem. I den senare rollen ingår ofta även att bedöma behovsfrågor i ett kortare eller längre perspektiv.

Inom en och samma nämnd görs samtidigt prioriteringar av olika investeringsbehov med bland annat syfte att avväga nytta mot insats före det att framställan om investeringar lämnas till fullmäktige för beslut.

Enligt nedanstående sammanställning framgår ett antal beslutssituationer som ställer stora krav på samordning.

Situation/område	Parter	Samband med investeringsprocessen
Långsiktiga bedömningar av verksamhetsbehov. (tidsperspektiv 7-10 år)	Beställarnämnd och kommunstyrelse. (samråd produktionsstyrelse)	Påverkar investeringsprogram gällande exempelvis nybyggnation.
Behov av verksamhetsanpassningar.	Produktionsstyrelse och teknisk nämnd. (Alt extern) (samråd beställarnämnd)	Ingår i den samlade investeringsverksamheten. Tilläggshyra över drift.
Långsiktiga bedömningar av investeringsbehov i anläggningar.	Beställarnämnd och kommunstyrelse.	Investeringar i gator/vägar, VA-anläggningar, parker och hamnar
Önskemål från hyresgästen	Extern eller intern utförare och fastighetsavdelningen.	Ingår företrädesvis i området verksamhetsanpassningar. Kan dock även beröra andra investeringsinsatser.
Investeringar i IT, hård och mjukvara samt nät och kommunikation etc.	Samtliga nämnder med kommunstyrelsen i ett övergripande ansvar.	Utgångspunkt i politiskt beslutade styrdokument. Verkställighet genom systemförvaltningsorganisation där systemägaren har ett ekonomiskt ansvar.
Investeringar i fordon, maskiner och inventarier	Samtliga nämnder.	Ingår i ordinarie budgetprocess.
Exploateringsverksamhet	Kommunstyrelsen, tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden.	Påverkar kommunens investeringar i materiala tillgångar i ex gator, VA etc

För en kvalitetssäkrad budgetprocess inom de aktuella områdena i tabellen krävs att en samordning är gjord innan beslutsunderlagen föreläggs kommunfullmäktige för beslut. Situationerna ser olika ut och därför behöver ansvar och former för samordning anpassas till detta.

FÖRKALKYL (underlag som stödjer investeringsbeslutet)

Kalkyl upprättad av

Projekt/investering

Investering 1 Investering 2 Investering 3 Investering 4 Investering 5

Förutsättningar

Grundinvestering (samtliga utgifter ./ ev inkomster)

Ekonomisk livslängd, antal år

Årliga inbetalningar, tkr

Årliga utbetalningar, tkr

Eventuellt restvärde

Kalkylränta

Val av metod

1. nuvärdemetod

2. annuitetsberäkning

3. slutvärdemetod

4. pay-off metod

Investeringens in- och utbetalningar räknas om till ett nuvärde. Urvalskriterie: Överskott lönsamt/lägst underskott.

Investeringens in- och utbetalningar räknas om till ett årligt belopp. Urvalskriterie: Överskott lönsamt/lägst underskott.

Värdet på investeringen vid livslängdens slut. Urvalskriterie: Finansiell tillgång - högst värde mest lönsam.

Hur många år det tar att tjäna in en investering. Urvalskriterie: kortast tid mest lönsam investering.

Investering 1 Investering 2 Investering 3 Investering 4 Investering 5

Investeringsinkomster

Statliga eller andra investeringsbidrag

summa

Investeringsutgifter

Inköp av anläggningsföreläggningar

Inköp av anläggnings- och underhållsmaterial

Personalkostnader

Tjänster, konsulter etc

Övrigt

Finansiella poster

summa

Summa grundinvestering:

bilagor investeringsverksamhet 2009

Kalkyler

163

- Årliga inbetalningar, exempelvis
- energieffektivisering
- annan drifteffektivisering
- kvantifierad produktionsökning
- rationalisering
- annat

- Årliga utbetalningar, exempelvis
- drift
- underhåll
- övrigt

	Investering 1	Investering 2	Investering 3	Investering 4	Investering 5
<i>summa</i>					
<i>summa</i>					

Det område som behövs stärkas i syfte att kunna redovisa bedömningar av framtida effektiviseringar och rationaliseringar. Kvantifierat i kronor.

EFTERKALKYL (samma struktur men för uppföljning)

beslutad investering

	Investering 1	Investering 2	Investering 3	Investering 4	Investering 5
Projekt/investerering					
Förutsättningar					
Grundinvestering (samtliga utgifter ./ ev inkomster)					
Ekonomisk livslängd, antal år					
Årliga inbetalningar, tkr					
Årliga utbetalningar, tkr					
Eventuellt restvärde					
Kalkylränta					

	Investering 1	Investering 2	Investering 3	Investering 4	Investering 5
Investeringsinkomster					
Statliga eller andra investeringsbidrag					
summa					

	Investering 1	Investering 2	Investering 3	Investering 4	Investering 5
Investeringsutgifter					
Inköp av anläggningsstillgångar					
Inköp av anläggnings- och underhållsmaterial					
Personalkostnader					
Tjänster, konsulter etc					
Övrigt					
Finansiella poster					
summa					

Summa grundinvestering:

165

- Arliga inbetalningar, exempelvis
- energieffektivisering
 - annan drifteffektivisering
 - kvantifierad produktionsökning
 - rationalisering
 - annat

- Arliga utbetalningar, exempelvis
- drift
 - underhåll
 - övrigt

	Investering 1	Investering 2	Investering 3	Investering 4	Investering 5
<i>summa</i>					
<i>summa</i>					

Projektbudget	Datum	Projektbenämning
Kortfattad beskrivning:		
Area m ² BRA		Projektledare
Area m ² BTA		Byggtid i månader
Projektnummer		Kalkylränta

Projekteringskostnader	Kostnad, kr	Byggherrekostnader	Kostnad, kr
Arkitekter		Administration	
Landskap		Byggledning	
Statiker		Fastighetsbildning	
Geoteknik		Evakueringskostnader	
ft		Byggnadsnämndsavgift	
Rör		Anslutningsavgifter	
EI		Förbrukningsavgifter	
Övrigt		Räntekostnader	
Summa projektering		Summa byggherre	

Entreprenadkostnad	Kostnad, kr
Husbyggnadsentreprenad	
Anläggningsentreprenad	
Övrigt	
Summa entreprenad	

→ Vid behov underindelat enligt delaktiviteter etc.

Sammanställning	Kostnad, kr	% av produktionskostnad	kr / BRA	kr / BTA
Projektering	0	#DIVISION/0!	#DIVISION/0!	#####
Byggherrekostnad	0	#DIVISION/0!	#DIVISION/0!	#####
Entreprenadkostnad	0	#DIVISION/0!	#DIVISION/0!	#####
Summa produktionskostnad	0	#DIVISION/0!	#DIVISION/0!	#####

Utkast, rapport för löpande rapportering och slutredovisning av investeringsprojekt

Projekt: text och kod

(belopp i tkr) Specifikation av projektbudget	KF \$ x, år		KF \$ x, år		Besluttad Budget	TN/KFN \$ y, år 1		TN/KFN \$ y, år 1		TN/KFN \$ y, år 1	
	Beslutad Budget, totalt	TA/rev budg	Beslut TA/rev budg	TA/rev budg		Prognos 1	Prognos 2	Prognos 3	Prognos 4		
.....	0		0		0	0	0	0	0	0	0
delsumma projekteringskostnader					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
delsumma byggherrekostnader	0		0		0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
.....					0	0	0	0	0	0	0
delsumma entreprenadkostnad	0		0		0	0	0	0	0	0	0
Indexuppräknig											
Reserv/oförutsett											
Summa exkl mervärdesskatt	0		0		0	0	0	0	0	0	0

168

Utkast, rapport för löpande rapport

Projekt: text och kod

(belopp i tkr)	TN/KFN § y, år 2	TN/KFN § y, år 2	TN/KFN § y, år 2	TN/KFN § y, år 2	osv, osv	Slutredovisning	Kommentar
Specifikation av projektbudget	Prognos 1	Prognos 2	Prognos 3	Prognos 4			
.....	0	0	0	0	0	0	
delsumma projekteringskostnader	0	0	0	0	0	0	
.....							
.....							
.....							
.....							
delsumma byggherre Kostnader	0	0	0	0	0	0	
.....							
.....							
.....							
.....							
delsumma entreprenadkostnad	0	0	0	0	0	0	
Indexuppräknings							
Reserv/oförutsett							
Summa exkl mervärdesskatt	0	0	0	0	0	0	I slutredovisningen är det önskvärt att indexuppräkn och posten oförutsett fördelas till övr poster.

167