

LAHOLMS KOMMUN

Fastställt av kommunfullmäktige den 16 december 2014 § 199

Riktlinjer för planering, genomförande och uppföljning av investeringar

1. Bakgrund

Med investeringar avses huvudsakligen anskaffning av materiella anläggningstillgångar i form av byggnader, tekniska anläggningar, utrustning och inventarier med en nyttjandeperiod överstigande 3 år och som uppgår till ett värde av minst ett prisbasbelopp.

Varje ny investering i byggnader och anläggningar, oavsett om det genomförs av kommunen eller dess bolag, innebär ett långt åtagande. Risken för felinvesteringar måste minimeras. Därför är det viktigt att beslutsunderlagen är så genomarbetade som möjligt och innehåller analys över långsiktigt behov, investeringsutgift och konsekvenser på framtida drifts- och verksamhetskostnader. Det är också viktigt att processen som leder fram till ett färdigställande av investeringen sker på ett strukturellt sätt där ansvar och befogenheter för de olika delarna är tydligt. Vidare måste det finnas kontrollfunktioner som säkrar att investeringen genomförs inom ramen för det fattade beslutet samtidigt som det finns rutiner för att bevaka att projektet kan genomföras så kostnadseffektivt som möjligt.

2. Allmänt om riktlinjerna

Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra process, beslutsgång och ansvarsfördelning i kommunens egen investeringsverksamhet och för de beställningar av investeringar som lämnas till Kommunfastigheter i Laholm AB eller Laholmskem AB.

I huvudsak beskrivs hantering, befogenheter och ansvarsfördelning mellan bygg- och anläggningsansvariga nämnder, Kommunfastigheter/Laholmskem, verksamhetsansvariga nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Det är naturligtvis även viktigt att nämnderna och bolagen inom sin verksamhet har tydliga regler för exempelvis ansvar, befogenheter och information. Detta gäller särskilt för bolagen vad gäller projekterings- och byggnadsansvar för verksamhetslokaler och kommunala nämnder som har projekterings- och byggansvar för övriga investeringar av större omfattning. Det är av stor betydelse att rapportering angående utvecklingen av investeringen i form av såväl aktiviteter som ekonomi kontinuerligt sker till bolagsstyrelse respektive nämnden.

Riktlinjerna tar, i första hand, fasta på investeringar i byggnader och anläggningar. Processen från en första idé till en färdigställd byggnad kan vara mångårig. För stora byggprojekt är det inte ovanligt att anskaffningsprocessen sträcker sig över en längre tid än investeringsplanens treåriga planeringshorisont.

I likhet med all annan projektverksamhet är det en grundläggande princip att ansvar och befogenhet följs åt i investeringsprocessens olika skeden. Vid investeringar i verksamhetslokaler innebär detta i praktiken att verksamhetens påverkansmöjlighet ska vara som störst i inledningen av processen medan när kommunstyrelsen och Kommunfastigheter/Laholmshem övertagit ansvaret för projektet och kommunfullmäktige angivet ramen och övriga förutsättningar begränsas möjligheterna till förändringar av utformning och ambitioner.

3. Kategorier av investeringar

Kommunens investeringsverksamhet kan delas in i följande fyra huvudkategorier:

- Investeringar som genomförs av Kommunfastigheter i Laholm AB, Laholmshem AB eller annan extern fastighetsägare
- Investeringar i anläggningar eller lokaler som ägs av kommunen
- Investeringar i utrustning och inventarier
- Övriga investeringar

3.1 Investeringar som genomförs av Kommunfastigheter i Laholm AB, Laholmshem AB eller annan extern fastighetsägare

Här avses investeringar i lokaler för kommunens behov men även bostäder där kommunen genom hyresavtal är förpliktad att svara för överenskommen hyra.

Investeringar kan aktualiseras antingen på grund av verksamhetsbehov eller på grund av fastighetstekniska behov. I det förstnämnda fallet är det normalt verksamhetsansvarig nämnd som identifierar behov som en följd av volym- eller verksamhetsförändringar eller allmänt brister i befintliga lokaler. Vid fastighetstekniska behov är det fastighetsägaren som bedömt att byggnaden är i sådant skick att det krävs åtgärder som ej är att betrakta som underhåll. Det kan också vara krav från myndigheter som måste uppfyllas. Det är emellertid inte ovanligt att investeringar genomförs på grund av såväl verksamhets- som tekniska behov.

3.2 Investeringar i anläggningar eller lokaler som ägs av kommunen

Denna kategori avser i huvudsak infrastrukturella investeringar och inom såväl skattefinansierad som avgiftsfinansierad verksamhet samt investeringar i fritidsanläggningar. Här inryms investeringar i exempelvis gator och övriga trafik- anordningar, parkanläggningar, ledningsnät och renings- och avloppsreningsverk. Det kan även finnas lokaler som ägs av kommunen där det föreligger investeringsbehov.

3.3 Investeringar i utrustning och inventarier

Med inventarier avser bla maskiner, fordon, möbler och annan utrustning som inte är fasta tillbehör till fastigheten. I normalfallet erhåller nämnderna investeringsramar för investeringar i utrustning och inventarier. Inom dessa ramar medges nämnderna att disponera medlen efter egna prioriteringar. Vid mer omfattande nyinvesteringar, exempelvis i samband med ny- och ombyggnader, binds anslaget till specificerat projekt.

I samtliga fall svarar verksamhetsansvarig nämnd för budgetframställan, genomförande och uppföljning. För denna typ av investeringar krävs i normalfallet inga

särskilda beslut om igångsättning utan om anslag finns upptagna i budgeten är det att jämställa med ett godkännande för genomförande av investeringen.

3.4 Övriga investeringar

Inom övriga investeringar ryms bl a och markförvärv/markförsäljningar som syftar till att främja utveckling och tillväxt i kommunen. Medel budgeteras i många fall för att genomföra särskilt fattade beslut om exploateringar där oftast en exploateringskalkyl är en del i beslutsunderlaget. Markförvärv kan ske antingen som en del i exploateringen eller för framtida behov. När exploateringen är avslutad slutredovisas projektet i årsredovisningen. I det fall intäkterna har överstigit kostnaderna uppstår en ”vinst” som redovisas som en intäkt. I det motsatta förhållandet belastas kommunens räkenskaper med en kostnad.

Budgeteringen av denna typ av investeringar har mer karaktären av likviditetsplanering och omprövas vid behov.

4. Planering och beslutsprocess

I det följande beskrivs planerings- och beslutsprocessen, inklusive ansvarsfördelning vid olika skeden, vid investeringar.

4.1 Investeringar som genomförs av Kommunfastigheter i Laholm AB, Laholmshem AB eller annan extern fastighetsägare

Vid aktualisering av investering som genomförs på grund av verksamhetsbehov och lokalen eller bostäderna förhyrs ska nedanstående steg i processen följas. I det fall som förhyrning av ska ske av annan fastighetsägare än Kommunfastigheter eller Laholmshem ska motsvarande tillvägagångssätt tillämpas.

Kommunfastigheter i Laholm AB och Laholmshem AB benämns fortsättningsvis ”fastighetsbolagen”. I processbeskrivningen jämföras bostäder med lokaler i det fall dessa hyrs av kommunen genom exempelvis blockhyresavtal.

1. Behov/Initiativ

Verksamhetsansvarig nämnd identifierar behov av lokalförändringar. Behovet kan uppstå till följd av volymförändringar, bedömningar utifrån brukar- eller befolkningsprognoser eller till följd av brister i befintliga lokaler. Ärendet ska alltid lyftas till ledningsgruppen som i sin tur, beroende på dess karaktär, kan överlåta handläggningen till den verksamhetsgemensamma lokalgruppen. Här utreds om lokalbehovet kan samordnas med andra verksamheter eller helt eller delvis lösas inom befintliga lokaler. Syftet är att uppnå ett så effektivt lokalutnyttjande som möjligt.

Kommunstyrelsen kan även själv initiera lokalbehov. Detta kan bli aktuellt bli vid planering av områden som ska bli föremål bebyggelse eller annan exploatering.

I syfte att uppnå en helhetsbild av nödvändig lokalförsörjning bör de enskilda lokalbehoven företrädesvis inordnas i en strategisk lokalbehovsplan av långsiktig karaktär.

2. Förstudie

I det fall det krävs nya lokaler som medför investeringar anholder nämnden hos kommunstyrelsen att det får genomföras en förstudie av det specifika investeringsbehovet. Framställningen ska innehålla uppgifter om motiv, mål och syfte med investeringen samt en bedömning av kostnaderna för de utredningar som ska ligga till grund för förstudien.

Ärendet behandlas av kommunstyrelsen, företrädesvis i samband med upprättande av budgetförslag, men det kan även ske vid andra tillfällen under året. Kommunstyrelsen kan även utfärda särskilda direktiv för arbetet med förstudien. I det fall tillstånd att genomföra en förstudie beviljas ansvarar kommunstyrelsen själv för denna. Tjänster beställs av fastighetsbolagen eller annan extern leverantör. Kostnaderna belastar projektet och ingår därmed i den kommande hyreskostnaden.

Ett klartecken till fortsatt förstudie innebär inte per automatik att ett slutligt investeringsförslag kommer att godkännas. I det fall investeringen inte kommer att genomföras kan, beroende på orsaken, den verksamhetsansvariga nämnden belastas med de nedlagda utredningskostnaderna.

Berörd verksamhet deltar i utredningsarbetet och redovisar lokalbehov. I de fall verksamhetsföreträdare ska ges inflytande i planeringsarbetet är det viktigt att det sker i detta skede av processen. Förstudien ska, utöver ett lokalprogram, utmytna i en beskrivning av projektet. Detta gäller ex placering, omfattning, kvalitet, utformning och funktionskrav. Även de tekniska förutsättningarna ska belysas. Eventuella förändringar i detaljplaner eller markförvärv bör åtminstone förberedas under utredningsfasen. I förstudien ska därför ingå en lägesbeskrivning av plan- och markförhållandet.

Det är viktigt att verksamhetsansvarig nämnd, kommunstyrelsen och fastighetsbolagen har en gemensam bild av vilka typer av kostnader som ingår i kostnadsberäkningen. I annat fall finns det risk för det kan uppstå missförstånd i projekteringen och genomförandet.

Utöver beskrivning av projektet ska förstudien dessutom innehålla följande uppgifter:

- Beräkning av totalt investeringsbelopp
- Hyresoffert från fastighetsbolagen med underlag för hur hyran är beräknad. I ett sådant underlag kan inrymmas beskrivning på hur investeringen påverkar energikostnaderna.
- Preliminär tidplan

Verksamheten ska komplettera förstudien med följande uppgifter

- Årlig kostnadseffekt för verksamheten, utöver tillkommande hyreskostnader. Det kan gälla effekter på driftskostnaderna i form av ökat eller minskat personalbehov, förändrat behov av annan stödverksamhet mm.

- Eventuella engångskostnader för verksamheten som förväntas uppkomma i samband med genomförandet men som inte ingår i en beställning till fastighetsbolagen.
- Beskrivning av hur nämnden planerar att finansiera tillkommande lokalkostnader
- Konsekvenser av utebliven investering

Verksamhetsansvarig nämnd ska behandla förstudien. I det fall man godkänner denna föreslår man kommunstyrelsen att projektet genomförs.

3. Projekteringstillstånd / Godkännade av investeringen

Med förstudien som underlag begär kommunstyrelsen tillstånd av kommunfullmäktige att beställa projektering och genomförande av investeringen.

Ärendet behandlas företrädesvis i samband med fastställande av kommunplan med budget. Investeringsmedel för utrustning och inventarier anslås i den verksamhetsansvariga nämndens budget.

Kommunstyrelsen företräder kommunen gentemot fastighetsbolagen under projektering och produktion.

4. Genomförande (projektering och produktion)

I första hand ligger det inom kommunstyrelsens ansvar att fastighetsbolagen genomför projektet inom de kostnadsramar och övriga förutsättningar som angivits i det underlag som legat till grund för godkännande av projektet.

Om detaljprojekteringen ändå leder till nya förutsättningar ska kommunstyrelsen återföra projektet till verksamhetsansvarig nämnd. Om nämnden inte finner några möjligheter att anpassa projektet inom angiven kostnadsram ska ärendet på nytt underställas kommunfullmäktige för ny prövning.

Fastighetsbolagen ska löpande rapportera till kommunen hur investeringsprojektet fortlöper. Visar det sig under pågående byggnation att projektet blir kostsammare för kommun än vad tidigare utfästelser visat ska fastighetsbolagen vidta åtgärder beträffande projektets utformning så överskridandet kan förhindras. Om sådana åtgärder innebär förändringar som påverkar förutsättningarna för verksamheten ska åtgärderna ske i samråd med kommunens verksamhetsansvariga nämnd.

Om det skulle skapas ett ekonomiskt utrymme beroende på att kostnaderna blivit lägre än beräknat får inte detta utrymme förbrukas för ändamål eller åtgärder som inte ingått i det ursprungliga beslutet om projektets innehåll och omfattning.

Sammanfattande beskrivning av processen

Investeringsprocessen kan beskrivas med nedanstående flödesschema.



4.2 Investeringar i anläggningar eller lokaler som ägs av kommunen

De olika stegen i processen som beskrivits för lokalinvesteringar är i många fall även tillämpliga för investeringar i anläggningar eller lokaler som ägs av kommunen.

Skillnaden är att anläggningsansvarig nämnd eller kommunstyrelsen, beroende på verksamhetsområde, ansvarar för samtliga delar i planerings- och beslutsprocessen och även finansieringen av de årliga merkostnaderna som investeringen medför.

Vidare måste underlag och beslut innehålla underlag för budgetering av investeringen såsom totalbelopp och fördelning av det totala investeringsbeloppet per år. De årliga kostnaderna för investeringen uppkommer inte i form av hyra utan i stället av tillkommande kapitalkostnader.

4.3 Förenklat förfarande vid investeringar av mindre omfattning

Om det är sannolikt att den totala investeringsutgiften kommer att understiga 5 mkr alternativt att tillkommande hyra kan beräknas på ett belopp lägre än 5 mkr kan investeringsprocessen genomföras med ett något förenklat förfarande jämfört med vad som gäller vid större investeringar.

I dessa fall behöver inte någon särskild förstudie genomföras i syfte att utgöra underlag för särskilt beslut om projekteringstillstånd eller i övrigt godkännande av investeringen i kommunfullmäktige. Investeringsbeslutet i stället hanteras i den ordinarie ekonomiska planeringen. Vid lokalinvesteringar ska däremot ärendet, i likhet med vad som gäller för större investeringar, initialt lyftas till den verksamhetsgemensamma lokalgruppen som handlägger ärendet.

Investeringsprojekt som genomförs av fastighetsbolagen och som medför tillkommande hyreskostnader tas upp i budget och kommunplan av verksamhetsansvarig nämnd. Investeringar i anläggningar eller lokaler som ägs av kommunen hanteras i budget och kommunplan av anläggningsansvarig nämnd eller kommunstyrelsen beroende på verksamhetsområde.

Underlaget för framställningen ska innehålla följande uppgifter:

- Beskrivning av projektet och motiv för dess genomförande
- Hyresoffert med underlag för hur hyran är beräknad
- Totalt investeringsbelopp (när kommunen svarar för investeringen) och preliminär fördelning av det totala investeringsbeloppet per år i det fall projektet löper över flera år
- Preliminär tidplan

Den verksamhets- eller anläggningsansvariga nämnden ska samtidigt i sitt budgetförslag beskriva hur man planerar att finansiera den tillkommande kostnaden.

5. Budgetering av investeringar

För investeringar som avser åtgärder på gator, vägar, parker och övriga anläggningar och som inte är av principiell karaktär eller av betydande omfattning ges

en investeringsram. Inom denna ram kan nämnderna disponera medlen efter egna prioriteringar. I övrigt knyts investeringsanslagen normalt till det enskilda investeringsprojektet.

Den nämnd som, beroende av karaktären av projektet, tilldelats det ekonomiska ansvaret för investeringen ansvarar för att denna inordnas i kommunens årliga budgetprocess, dvs i kommunplan med budget och reviderad investeringsbudget. Fleråriga projekt ska budgeteras utifrån likvidmässiga principer dvs hur utbetalningar och eventuella inbetalningar beräknas fördelas under respektive år. Godkänd totalutgift ska alltid framgå.

Vid större investeringar ska den projektansvariga nämnden upprätta en detaljerad budget med kalkylbelopp på de olika delarna av projektet såsom projekteringskostnad, olika typer av byggherrekostnader, entreprenadkostnader och ändrings- och tillägsarbeten.

6. Uppföljning och slutredovisning

I det följande beskrivs riktlinjer för uppföljning och slutredovisning av investeringar i anläggningar eller lokaler som ägs av kommunen där följaktligen kommunen själv svarat för investeringen.

6.1 Uppföljning

Samtliga investeringar ska följas upp i samband med ordinarie ekonomisk rapportering till kommunfullmäktige (budgetutfallsprognoser och årsredovisning) Budgetuppföljning av investeringsprojekten skall vid fleråriga projekt innehålla uppgifter om såväl godkänd totalutgift som anslag under innevarande år och därmed också rapportering av eventuella avvikelser för både hela projekttiden och innevarande år.

6.2 Slutredovisning

Investeringar överstigande 5 mkr ska av anläggningsansvarig nämnd slutredovisas till kommunstyrelsen senast 6 månader efter att investeringen genomförts. För omfattande projekt som sträcker sig över flera år kan det också bli fråga om etappredovisningar.

Utöver en ekonomisk redovisning med avstämning mot godkänd totalkostnad ska slutredovisningen innehålla en beskrivning om huruvida projektets mål och syfte uppnåtts, tidpunkt för färdigställandet och om denna överensstämmer med tidplanen samt eventuella avvikelser i övrigt i förhållande till ursprunglig projektplan.

Någon separat slutredovisning för inventarier och utrustning samt övriga investeringar under 5 mkr krävs inte utan kan ingå som en del i årsredovisningen.