

Investeringspolicy för Tyresö kommun och dess bolag

Beslutsdatum	2021-06-15	Dokumenttyp	Policy
Beslutad av	Kommunfullmäktige	Dokumentägare	Ekonomidirektören
Diarienummer	2021/KS 0159 003	Giltighetstid	2021-06-15 - tills vidare

Ersätter version 2020-12-10, 2020/KS 0234 003

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	Definitioner och begrepp	4
1.1.1	Investering	4
1.1.2	Finansiella anläggningstillgångar	4
1.1.3	Strategiska investeringar	4
1.1.4	Reinvesteringar	5
1.1.5	Samlingsanslag	5
1.1.6	Kostnader för förstudier	5
2	Investeringsprocess för strategiska investeringar	6
2.1	Schematisk bild över Tyresös projektmodell och investeringar	6
2.2	Behov och Beställare	6
2.3	Investeringsärenden, beslut om budgetramar och sekretess	7
2.4	Kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar	7
2.4.1	Principer för investeringsbudget	8
2.4.2	Långtidsprognos	8
2.4.3	Driftskostnadseffekter av investeringar	9
2.4.4	Utgifter innan beslut om att godkänna förstudie och gå vidare bokförs som driftskostnader	9
2.4.5	Förgäveskostnader	9
2.5	Investeringsprogrammet	9
2.6	Prioritering av investeringar	10
2.6.1	Prioriteringsordning för investeringar	10
2.7	Prövning av barnets bästa i samband med investeringar	10
2.8	Hantering av projekt där beslut inte kan invänta budgetbeslut för hela investeringsprogrammet	11
2.9	Hantering av osäkerhet i stora projekt med succesivmetoden	11
2.10	Tyresös projektmodell anpassad till strategiska investeringar	12
2.10.1	Idéfasen	12
2.10.2	Behovsanalys	12
2.10.3	Förstudiefas	13
2.10.4	Projekteringsfas inklusive upphandling	14
2.10.5	Genomförandefasen	15

2.10.6	Projektavslut	15
2.10.7	Utvärderingsfasen	16
2.10.8	Erfarenhetsbank - dokumentation	16
2.11	Processägare, utveckling och förvaltning	16
3	Tillämpning av policyn i kommunens bolag.....	16

1 Inledning

Detta dokument ger ramverket för hur investeringar beslutas och genomförs i Tyresö kommun och dess bolag.

1.1 Definitioner och begrepp

1.1.1 Investering

En investering innebär att kommunen anskaffar en tillgång, materiell (fysisk – till exempel byggnader, fastigheter (mark) eller inventarier) eller immateriell (ett IT-system, ett patent eller rättighet). För att anskaffning av en tillgång ska klassificeras som en investering ska följande villkor vara uppfyllda:

- Tillgången ska ha en nyttjandeperiod på minst tre år
- Tillgångens anskaffningsvärde (exkl moms) ska vara minst 50 000 kronor, alternativt ingå i en större investering.
- Insatsen ska inte utgöra underhållsinsats i syfte att behålla ursprunglig funktion, service, reparation etc.
- Reinvestering, utbyte av uttjänt komponent i enlighet med komponentavskrivning kan räknas som investering, om övriga kriterier är uppfyllda.

Anskaffningar som inte utgör investering ska kostnadsföras direkt i driftsredovisningen.

1.1.2 Finansiella anläggningstillgångar

Anskaffandet av finansiella anläggningstillgångar (utlåning, aktier etc) beslutas *inte* enligt denna process.

1.1.3 Strategiska investeringar

Inom kommunens verksamheter samlas alla strategiska investeringar inom något av huvudområdena:

- Anläggnings- och lokalinvesteringar
- Infrastrukturinvesteringar
- Exploateringsinvesteringar

Beslut om ramar för en strategisk investering fattas av kommunfullmäktige efter genomförd förstudie. Det normala ska vara att beslut fattas vid de tillfällen då investeringsprogrammet fastställs, vid kommunfullmäktige i juni respektive november. Kommunfullmäktige kan dock i enlighet med Kommunallagen kap 11 § 15 besluta om strategiska investeringar även vid andra tillfällen. I samband med sådant separat beslut ska kassafloedepåverkan beaktas, samt eventuella effekter på kommande drift noteras till nästkommande driftsbudgetbeslut.

I investeringsprogrammet ingår en rambudget för nya och justerade projekt. Rambudgetens storlek bygger på de pågående behovs- och förstudier som pågår och som kan bli färdiga mellan de ordinarie tillfällena för beslut om investeringsprogrammet. Beslut om budget för nya och justerade projekt kan beslutas av kommunstyrelsen inom den givna rambudgeten.

Investeringsprogrammet uppdateras med de budgetbeslut som fattats av kommunstyrelsen, vid nästkommande beslutstillfälle.

För strategiska investeringar gäller investeringsprocessen som beskrivs nedan.

1.1.4 Reinvesteringar

I och med att kommunen tillämpar komponentavskrivning är stora delar av det förebyggande underhåll som genomförs i kommunens anläggningar, lokaler och infrastruktur att betrakta som reinvesteringar. Behovet av reinvesteringar värderas i underhålls- och reinvesteringsplan för respektive anläggning.

Om behovet är omfattande genomförs arbetet enligt investeringsprocessen för strategiska investeringar, och måste synkroniseras med andra långsiktiga planer för strategiska investeringar.

Mindre omfattande behov hanteras genom samlingsanslag, med givna ramar, som bygger på dialog mellan verksamheterna som nyttjar anläggningarna och de som förvaltar dem.

1.1.5 Samlingsanslag

Mindre omfattande investeringar kan genomföras i en förenklad process. Det kan handla om utbyte av vägbeläggning, mindre verksamhetsanpassningar av lokaler, utbyte av komponenter i lokaler (fönster, ventilation etc enligt underhållsplan), uppdatering av maskinpark för skötsel av gata/park uppgradering av IT-nätverk, inventarier etc. I vissa fall kan även verksamhetssystem klassas som investering och hanteras via samlingsanslag.

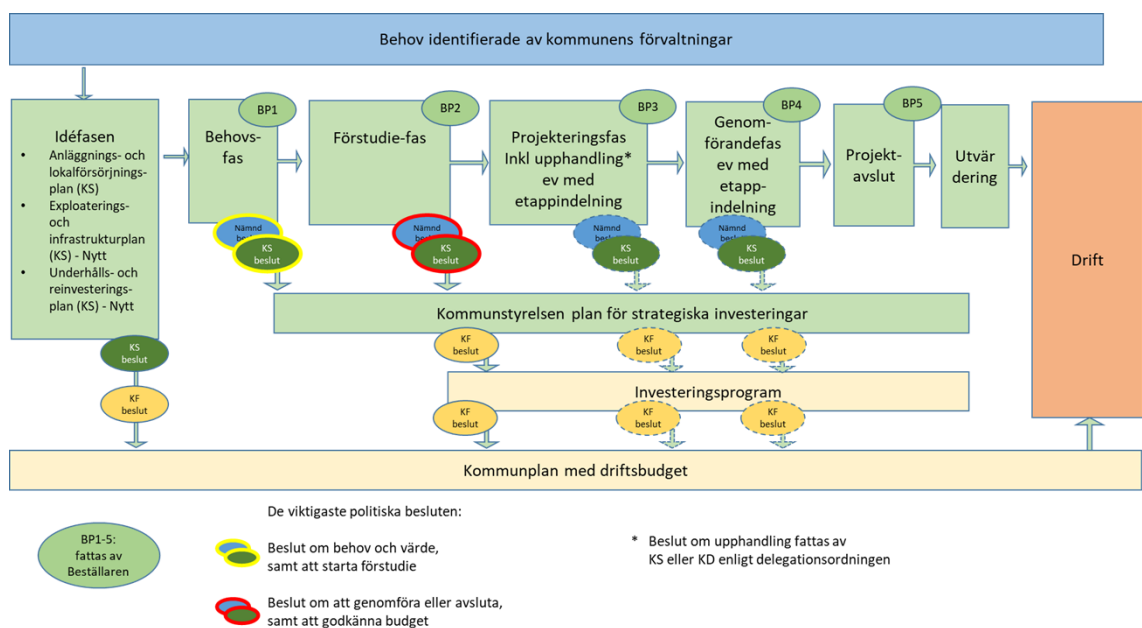
Samlingsanslag beslutas årligen och gäller för ett budgetår i kommunen. För de investeringar som finansieras med samlingsanslag förväntas verksamheterna bära tillkommande kapitalkostnader inom befintlig driftsram. Samlingsanslag kan i princip inte föras över årsskiften. Om särskilda skäl föreligger kan kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen besluta om undantag. Kommunfullmäktige kan i anslutning till beslut om investeringsprogrammet besluta om att införa och avskaffa samlingsanslag. När ett nytt samlingsanslag införs ska det framgå tydligt vilka investeringar som kan göras inom anslaget och vem som beslutar om att använda anslaget. Beslutanderätt om nyttjande av samlingsanslag kan ligga hos nämnd, utskott eller hos kommundirektören. Beslut om utnyttjande av samlingsanslaget ska bygga på en behovsinventering inom det aktuella området.

1.1.6 Kostnader för förstudier

Innan beslut fattas om att en strategisk investering ska genomföras ska en förstudie genomföras. Beslut om förstudie innebär att kommunen har för avsikt att genomföra investeringen, men att omfattning, placering, utformning med mera behöver preciseras som underlag till beslut om genomförande och total investeringsbudget. Beslut om genomförande av förstudie fattas av kommunstyrelsen, beslutsrätten kan delegeras. Gällande praxis för kommuners redovisning innebär att kostnader för förstudier inte kan aktiveras som investering. Kommunfullmäktige anslår medel för förstudier inom driftsanslaget för kommunstyrelsen. Direkta kostnader i samband med förstudier för egen personal i förvaltningarna belastar aktuella verksamheter, och internderbiteras inte.

2 Investeringsprocess för strategiska investeringar

2.1 Schematisk bild över Tyresös projektmodell och investeringar



Bilden beskriver schematiskt hur behov som identifieras inom kommunen konkretiseras till sammanställda planer i idéfasen, och sedan i projektform följer Tyresös projektmodell.

Enskilda projekts koppling till de sammanhållna ekonomiska planerna som berör investeringar samt tillfällen för prioriteringar och beslut synliggörs.

2.2 Behov och Beställare

Utgångspunkten för investeringar är alltid behov som identifierats av kommunens förvaltningar, både nuvarande verksamheters behov och de behov som kommer av omvärldspåverkan. Förvaltningarna kommer på sikt belastas för den driftskostnad som uppstår genom investeringen och ska därför genom hela processen vara **beställare** av investeringarna. Beställaren är en person, oftast en tjänsteman, som **representerar** huvudintressenterna till att det behov som finns faktiskt blir tillgodosett till en total kostnad för framtida drift som står i rimlig proportion till behovets värde. Beställaren har en viktig formell uppgift i Tyresös projektmodell, att fatta beslut att gå vidare till nästa fas, BP1-BP5. I alla steg av processen ska återkoppling ske mellan projektet som genomför investeringen och beställaren. Projekten ska följas upp kontinuerligt. Tyresö kommuns projektmodell ska alltid användas.

2.3 Beställarens roll då flera behov behöver samordnas

I samband med större projekt, inklusive de förstudier som utförs inför kommande investeringar, uppstår behov av samordning av olika verksamheters behov. Varje verksamhet och de nämnder som dessa svarar till, ska godkänna den egna verksamhetens behov med det värde/nytta som behovet har för kommunen, och dess invånare. Där det finns möjlighet att samordna flera verksamheters behov bör detta göras.

Detta innebär att arbetet i förstudien, som ska söka lösningar för de samlade behoven, kräver samordning. Förstudien kan sedan resultera i förslag om gemensamt genomförande, eller att behoven bäst tillgodoses i olika projekt. För projekt där flera verksamheters behov ingår ska den verksamhet där den största delen av behoven (i klartext, kommer ha de största driftskostnaderna efter investeringen är genomförd) utse beställaren, som får mandat att samordna alla andra intressenters behov. Beställaren förväntas ha sådan helhetssyn att alla behov värderas för kommunens bästa. Berörda intressenter förväntas ta aktiv del i projektarbetet och i styrgrupper.

Om intressekonflikter inte kan lösas i projekt- eller styrgrupp eskaleras till kommundirektören som har det överordnade ansvaret för kommunens alla verksamheter.

2.4 Investeringsärenden, beslut om budgetramar och sekretess

Kommunen ska hantera information inom och kring enskilda investeringsprojekt med försiktighet. Det finns en risk att det kan påverka

prissättningen om kommunens ekonomiska ram för ett projekt är känd när genomförandet ska upphandlas. Detta påverkar hur beslut fattas och beslutshandlingar utformas i investeringsärenden.

Kommunallagen förutsätter att fullmäktige ska fastställa budget och fatta beslut som är av större vikt för kommunen. Därför ska fullmäktige fastställa investeringsramarna för de olika nämnderna. Det är också rimligt att fullmäktige fattar beslut om vilka större investeringar som ska genomföras.

Därför är beslutsordning för investeringsbudgeten uppdelad i två delar:

- *Kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar*
Planen består av alla pågående strategiska investeringsprojekt, varje investerings ekonomiska totalram och planerade fördelning över de åren då investeringen genomförs. Planen fastställs av kommunstyrelsen inför beslut om investeringsprogrammet till juni och november. Planen kan uppdateras inom ramen för investeringsprogrammet av kommunstyrelsen, mellan de ordinarie beslutstillfällena för investeringsprogrammet. Planen kan innehålla uppgifter som behöver beläggas med sekretess enligt OSL 19:3 på grund av att det finns risk för att det allmänna kan lida skada om uppgifter röjs.
- *Investeringsprogrammet* med investeringsbudget för strategiska investeringar. I programmet sammanfattas alla investeringsprojekt som passerat förstudiefasen med beslut om att gå vidare till projektering och genomförande med budgetramar för grupper av ärenden samt samlingsanslag för mindre omfattande investeringar. I investeringsprogrammet ingår en rambudget för nya och justerade projekt. Rambudgetens storlek bygger på de pågående behovs- och förstudier som pågår och som kan bli färdiga mellan de ordinarie tillfällena för beslut om investeringsprogrammet. Programmet beslutas av kommunfullmäktige i juni och november varje år. Investeringar som medför ökade driftskostnader nästkommande kalenderår måste beslutas i juni.

2.5 Kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar

Det är kommunstyrelsen som är ansvarig nämnd för genomförande av strategiska investeringar, och beslutar om plan för strategiska investeringar.

Planen består av en översikt över alla pågående strategiska investeringsprojekt, varje investerings ekonomiska totalram och planerade fördelning över de åren då investeringen genomförs. Planen innehåller en sammanställning av alla pågående förstudier och en långsiktig plan för de framtida behov som hämtas från anläggnings- och lokalförsörjningsplan, exploaterings- och infrastrukturplan samt underhålls- och reinvesteringsplan. I de fall

investeringen innebär ett behov av ökat driftanslag för nämnden för att täcka kapital-/internhyreskostnader eller framtida driftskostnader ska det framgå av planen med planerat belopp.

Styrelsen kan under året revidera planen om behov uppstår. Dessutom har styrelsen möjlighet att omprioritera planen inom ramen för investeringsbudgeten. Sådan justering ska ske i enlighet med av kommunfullmäktige fastställda riktlinjer för budgetering av investeringsutgifter.

2.5.1 Principer för investeringsbudget:

- Vid budgetering av investeringar är total projektutgift viktigare än vilket budgetår utgiften kommer att falla ut.
- Vid fastställande av budgetbelopp för ett enskilt år ska strävan vara att utifrån en rimlighetsbedömning anslå de medel som kommer att användas, snarare än att säkra att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga inom året för varje enskilt investeringsprojekt.
- Kommunstyrelsen kan om medel för ett projekt (eller en sammanhållen grupp av projekt) innevarande år riskerar att ta slut fatta beslut om att ett projekt i förtid kan använda medel som i investeringsbudgeten är avsatt för följande år.

Kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar ska innehålla:

- Investeringsramar till kommunstyrelsen för strategiska investeringar fördelat på grupper av ärenden för budgetåret och de två följande åren.
- En översikt över de strategiska investeringar som ingår i planen med prognos över utgifter och inkomster över planperioden.
- Investeringsramar för samlingsanslag för kommunstyrelsen och övriga nämnder.
- En rambudget för nya och justerade projekt. Rambudgetens storlek bygger på de pågående behovs- och förstudier som pågår och som kan bli färdiga mellan de ordinarie tillfällena för beslut om investeringsprogrammet

Efter att investeringsbudgeten för året är fastställd av kommunfullmäktige kan kommunstyrelsen, om sådant behov uppstår, föreslå kommunfullmäktige att investeringsramen för strategiska investeringar ska justeras. Sådant beslut ska fattas med hänvisning till vilka ärenden det avser. Fram till det att upphandling har genomförts ska handlingar och beslut formuleras med samma detaljeringsgrad som när hela planen beslutas.

2.5.2 Långtidsprognos

Långtidsprognoserna syftar till att bevaka kommande investeringar och hur dessa kommer att påverka kommunens finansiella situation på lång sikt. Att ett ärende lyfts in i långtidsprognosen innebär att ett framtida behov har

identifierats, men inte att något beslut har fattats. I och med den stora osäkerheten utgår planen från behov på kort (år 0-4) mellanlång (år 5-6) och lång sikt (år 7-10)

2.5.3 Driftskostnadseffekter av investeringar

Driftskostnader uppstår dels under tiden en investering planeras/genomförs och dels som kapitalkostnader när investeringen tas i bruk.

Kapital-/internhyreskostnader kan täckas av nämndernas demografiskt uppräknade anslag. Det kan också innebära behov av justering av driftsramen när tillgången tas i bruk. Om en investering innebär behov av justering av driframen ska det framgå av investeringsbudgeten.

2.5.4 Utgifter innan beslut om att godkänna förstudie och gå vidare bokförs som driftskostnader

Förstudier och andra kostnader för att utreda vad investeringen ska omfatta får inte ingå in investeringsutgiften. Denna typ av kostnader ska ingå i kommunstyrelsens driftsananslag. Kommunstyrelsen kan besluta att kompensera en beställarnämnd för sådana kostnader om de är betydande.

2.5.5 Förgäveskostnader

Vid ev. beslut om att avbryta eller kraftigt ändra omfattning i ett investeringsprojekt, måste också beslut fattas om hanteringen av förgäveskostnad. Huvudprincip är att förgäveskostnad belastar verksamheterna enligt samma fördelning som skulle gälla avskrivningskostnader för genomförd investering.

2.6 Investeringsprogrammet

Kommunens investeringsprogram är en sammanfattning av alla de investeringsbeslut som har fattats i kommunen. Programmet uppdateras och fastställs två gånger årligen i juni och november.

Investeringsprogrammet består av tre delar

- En sammanställd investeringsbudget för investeringar där ramar fastställts. Investeringsbudget ska visa total budgetram samt prognos för budgetåret och de två följande åren.
- En långtidsplan som redogör för förväntade investeringar där investeringsbudget ännu inte är fastställd (i.e. projekt i förstudiefas och tidigare). Långtidsplanen ska ha ett 10-års perspektiv.
- En sammanställning av driftskostnadseffekter och hur dessa ska finansieras.

Strävan ska vara att alla investeringsbeslut ska fattas genom att investeringsprogrammet fastställs, men i de fall där beslut har fattats av

kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen under året, ska dessa inkluderas när programmet uppdateras.

2.7 Prioritering av investeringar

De ekonomiska effekterna av en investering består i huvudsak av tre delar:

Kassaflödespåverkan då utgiften hanteras, det vill säga det som köps ska betalas. Finansieringen sker genom gott kassaflöde av andra intäkter i kombination med lån. Kommunen har ett begränsat låneutrymme, och måste ha en handlingsberedskap för till exempel ändrade räntor.

Resultatpåverkan – kapitalkostnader, avskrivningarna plus ränta. Dessa kostnader berör avskrivningstid för ingående komponenter, och aktuellt ränteläge. Kostnaderna ska bäras av verksamheterna direkt eller indirekt genom ökad hyra av lokaler.

Resultatpåverkan – drift och underhåll, kostnader som uppstår när investeringen är tagen i drift, till exempel elförbrukning, licenser och support, skötsel av en ny park eller lokalvård. Kostnaderna ska bäras av verksamheterna.

Om behovet av investeringar är större än de ekonomiska utrymme som kommunen har, krävs prioritering. Prioritering kan bli aktuellt med hänsyn till såväl kassaflödes- som resultatpåverkan, men ska alltid bedömas med hänsyn till resultatpåverkan. Det vill säga prioritering kan bli aktuellt då önskade investeringsutgifter inte ryms inom tillgänglig likviditet, men det är framtida effekter på långsiktigt ekonomiskt resultat som utgör grund för ekonomisk prioritering.

2.7.1 Prioriteringsordning för investeringar

- Risk för allvarliga skador för människa eller verksamhet
- Lag- eller myndighetskrav
- Ekonomisk effektivitet – investeringar som ger möjlighet till ekonomiska effektiviseringar (effektivare organisation, lägre energikostnader, lägre licenskostnader, högre intäkter etc)
- Kvalitativt värde – investeringen skapar ökad kvalitet i kommunens verksamhet, ökad hållbarhet ur ett miljöperspektiv, ökad livskvalitet för medborgare och / eller mervärden för näringsidkare.

2.8 Prövning av barnets bästa i samband med investeringar

Prövning av barnets bästa ska göras för varje enskilt projekt i samband med behovs- och förstudiefaserna. I de fall prövningarna leder till specifika risker

eller konkreta åtgärder ska dessa omhändertas under resterande delar av projektet.

En sammanfattande prövning av barnens bästa ska ske inför fastställande av kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar och därmed också inför beslut om investeringsprogrammet.

2.9 Beslut om ny och justerad budget

Det normala är att ny eller justerad budget för projekt ingår i beslut om det kompletta investeringsprogrammet som fattas i juni och november av kommunfullmäktige.

Det kan uppstå situationer då enstaka projekt behöver behandlas mellan dessa tillfällen.

Det finns tre sätt att hantera detta:

- Projektet genomförs inom ramen för samlingsanslag, med en förenklad beslutsprocess. Denna metod är lämplig för mindre omfattande och snabbt genomförbara projekt.
- Beslut fattas av kommunstyrelsen inom rambudget för nya och justerade projekt inom investeringsprogrammet. Denna metod är lämplig för pågående projekt som behöver en mindre utökning av budget eller där pågående förstudier blir klara mellan ordinarie beslutstillfällen för investeringsprogrammet. Kommunfullmäktige kan fatta beslut om att utöka rambudget till kommunstyrelsen.
- Beslut fattas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som enskilt ärende. Eventuella omprioriteringar i investeringsprogrammet och effekter på kommande driftsbudget får i dessa fall hanteras vid nästkommande beslut om hela investeringsprogrammet respektive driftsbudget. Denna metod används då projektets budget är så stor att de övriga metoderna inte är tillämpbara.

Oavsett vilken av dessa vägar som används, ska projektmodellen följas. Kraven på dokumentation anpassas till projektets omfattning.

2.10 Hantering av osäkerhet i stora projekt med succesivmetoden

I omfattande projekt som spänner över lång tid och där flera vägval är möjliga under projektets gång är det svårt att i tidigt skede uppskatta exakta tidsplaner och att göra en detaljerad investeringskalkyl.

För att synliggöra komplexiteten och osäkerhet om såväl tidsåtgång som ekonomiska effekter av investeringen används i sådana projekt en metod för att identifiera ett ekonomiskt spann (en högsta och lägsta kostnad) för investeringen samt inom vilka områden betydande risker finns - succesivmetoden. Eftersom projektet fortgår förbättras kalkylerna och spannet minskar så att man vid genomförandebeslut kan besluta om ett kalkylerat spann som ska kunna hållas under produktionen.

I kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar och i det sammanställda investeringsprogrammet används en bedömning av ett sannolikt utfall som bedömning av utgifter och inkomster. I underlagen till beslut om enskilt projekt synliggörs det spann som bedömts med hänsyn till osäkerheter och risker i aktuellt projekt och baserat på hur långt projektet kommit. Spannet ska minska ju längre projektet kommit, och träffsäkerheten i riktvärdet förväntas också bli säkrare under projektets gång.

2.11 Tyresös projektmodell anpassad till strategiska investeringar

Processen för investeringar följer Tyresös projektmodell. I följande avsnitt finns en kort sammanfattning av huvuddelarna i projektmodellens faser för strategiska investeringar. Modellen och faserna är samma oavsett projektets storlek. Kraven på dokumentation varierar med projektets omfattning.

2.11.1 Idéfasen

I denna fas är investeringen på idé- och utredningsstadiet. Fasen avslutas när behovet konkretiseras antingen i

- Anläggnings- och lokalförsörjningsplan
- Exploaterings- och infrastrukturplan (nytt)
- Underhålls- och reinvesteringsplan (nytt)

Dessa planer tas fram med utgångspunkt att fylla de behov som har identifierats i verksamheterna, i översiktsplanen, från yttre intressenter samt andra omvärldsförändringar och som sammanfattas av förvaltningarna. Planerna fastställs av kommunstyrelsen (i vissa fall kommunfullmäktige). Planerna uppdateras årligen. Planerna ligger till grund för kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar och investeringsprogrammet. Så långt det är möjligt ska planerna innehålla en uppskattning om framtida investeringsutgift och driftskostnader.

2.11.2 Behovsanalys

I fasen för behovsanalys konkretiseras de behov som förvaltningarna prioriterar som mest angelägna, med fokus på att beskriva nyttovärdet av behovet och vad blir konsekvenserna om behovet inte uppnås. I behovsfasen

ska många tänkbara alternativ undersökas med fokus på hur väl de uppfyller behoven. Till fortsatt förstudie ska minst två alternativ gå vidare.

Nyttovärdet kan beskrivas i form av nya framtida inkomster / intäkter, eller minskade utgifter / kostnader. Nyttovärdet kan även beskrivas kvalitativt till exempel för åtgärder som avser minska risk för eller mildra konsekvens av skador för människa eller verksamhet. Vid lagkrav etc värderas risk för sanktion om lagkrav inte kan uppfyllas. Kvalitetsförbättringar, eller andra indirekta nyttoeffekter ska uppskattas och värderas. Ekonomiska effekter på framtida driftskostnader belyses. Kommer genomförandet resultera i ramhöjande effekt för något verksamhetsområde? Genomförandet måste stå i rimlig proportion till sammanlagda nyttovärdet.

Aktuella nämnder fastställer behovsanalysen, och beslutar med det att behovet är reellt och att en kostnadseffektiv lösning är värt att utreda.

Kommunstyrelsen beslutar att genomföra förstudie, och godkänner därmed budget (omfattning), tidplan och resurser för förstudien, inom ramen för kommunstyrelseförvaltningens budget. Kostnader för personal inom respektive förvaltning belastar respektive verksamhet. Interndebitering ska inte ske.

I samband med kommunstyrelsens beslut om att genomföra förstudien ges beställaren mandat att genomföra förstudien enligt godkänd omfattning, samt att efter beslut om genomförande även agera beställare i projektets genomförande. Kommundirektören utser beställaren, vanligen chefen för den förvaltning som har det mest omfattande behovet i projektet. Förstudiefas

Förstudiefasen startar med att Beställaren fattar beslut om genomförande av förstudie (BP1).

Förstudien ska besvara frågan - Hur ska behovet tillfredsställas?

Förstudien ska visa på lösningar, tekniska och praktiska lösningar, omfattning, utgifter/kostnader, inkomster/intäkter, tidsplaner för genomförande etc.

Inom förstudien ska alltid minst tre alternativ utredas, varav ett ska vara ”0-alternativet”, det vill säga att inte genomföra investeringen och därmed inte tillgodose behovet.

Alternativen beskrivs i vad, hur, när, vilken nytta uppnås och till vilka kostnader. Ekonomiska bedömningar ska göras med succesivmetoden, och anges i kostnadsspann. Förstudien ska utöver detta innehålla:

- Finansiering av alternativ 0-2 (eventuellt fler)
- Intressentanalys
- Riskanalys
- Kommunikationsplan
- Tidsplan

- Resursplan för förslaget alternativ

Förstudien ska förorda ett alternativ.

Budget för hela genomförandet för det förordade alternativet ska framgå tydligt. Förstudiens kalkyler ligger till grund för beslut om budget för enskilt projekt samt kommunstyrelsen plan för strategiska investeringar och investeringsprogrammet. Kalkylerna är affärskänsliga innan upphandlingar är genomförda och måste därför hanteras med sekretess. Kalkyler bör därför samlas i bilagor som kan hanteras med sekretess. Därmed kan beslutsärenden formuleras utan de känsliga uppgifterna vilket förenklar hanteringen vid beslutsmöten.

Målsättningen ska vara att investeringsutgiften ska beräknas med ett kostnadsspann som står i rimlig proportion till projektets storlek och de osäkerheter och risker som finns inom projektet. Framtaget förslag behandlas i beställande nämnd som tar ställning till förslaget och förordar ett alternativ till kommunfullmäktige. Nämnden ska också ta ställning till eventuell framtida driftskostnader i form av internhyra eller kapitalkostnad. Efter nämndens beslut kan kommunstyrelsen besluta att lägga in investeringen i *Kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar*. Därefter kan kommunfullmäktige besluta om att investeringen ska genomföras och läggas in i *investeringsprogrammet* samt att vid behov anpassa kommunens driftsbudget.

Beslut om genomförande efter förstudien är det viktigaste beslutet i investeringsprocessen. Om projektet fortlöper inom fastställd budgetram behövs inte fler politiska beslut under projektets gång. Kompletterande beslut blir aktuella om utgifterna eller inkomsterna vid prognos bedöms avvika negativt mer än 5% eller mer än 5 mnkr från beslutad budget.

2.11.3 Projekteringsfas inklusive upphandling

Projekteringsfasen inleds med att Beställaren fattar beslut om att genomföra projektering (BP2).

I projekteringen konkretiseras planerna och alla underlag för genomförandet skapas. De ekonomiska beräkningarna förfinas.

Målsättningen ska vara att investeringsutgiften i projekteringsfasen ska beräknas med ett kostnadsspann som inte får överstiga $\pm 5\%$. I projekt där stora osäkerheter identifierats inför upphandlingen kan individuellt uppsatta riskintervall godkännas. Beslut om att genomföra upphandling fattas enligt delegationsordningen av kommundirektören upp till fastställt belopp och av kommunstyrelsen över det fastställda beloppet.

I och med att tidsramarna under en upphandling är snäva medför det betydande problem om det offererade priset överstiger den ram som

fullmäktige fastställt. I upphandlingsprocessen finns det sällan tid att avvakta ett justeringsbeslut i fullmäktige. Målsättningen ska vara att sådana justeringsbeslut *inte* ska behöva fattas.

Om den redan godkända budgeten för projektet inte är tillräcklig efter de nya bedömningar som gjorts vid projektering krävs beslut om utökad budget. Det beslutet följer beslutsgången för ny och justerad budget,

Ett alternativ till utökad budget är att gå tillbaka och anpassa lösningsalternativen till att rymmas inom beslutad budget. Enligt projektmodellen backar då projektet tillbaka till förstudiefasen och ombeslut fattas med ändrade ekonomiska förutsättningar.

Om kommunen för en investering tillämpar partneringupphandling sker denna innan projektering.

När projektering och upphandling är genomförda behandlas ärendet i nämnder och kommunstyrelsen, som fattar beslut om genomförande.

Om den redan godkända budgeten för projektet inte är tillräcklig efter upphandlingen krävs beslut om utökad budget. Det beslutet följer beslutsgången för ny och justerad budget.

Beslut om genomförande fattas av beställaren efter eventuella beslut om utökad budget.

I denna fas kan projektet delas upp i etapper, som var för sig kan upphandlas och genomföras. Etapper ska vara tydligt avgränsade och resultatet av en etapp ska kunna färdigställas och nyttjas självständigt i verksamheten.

2.11.4 Genomförandefasen

Genomförandefasen inleds med att Beställaren fattar beslut att genomföra projektet (BP3).

Fasen innebär en verkställighet av det valda alternativ som projekterats och upphandlats i syfte att tillgodose identifierat behov. Projektet och dess delprojekt ska följas upp kontinuerligt av kommunstyrelsen och beställande nämnd.

Om de ekonomiska utfallen visar på risk för att investeringen inte ryms inom den ekonomiska ram (inklusive riskintervall) för det enskilda projektet krävs beslut om utökad budget. Det beslutet följer beslutsgången för ny och justerad budget. Ett alternativ till utökad budget är att gå tillbaka och anpassa lösningsalternativen till att rymmas inom beslutad budget. I de fall större anpassningar krävs, backar projektet till förstudiefasen och om nya lösningar tas fram fortsätter projektet från förstudiefasen igen. I de fall anpassningarna

kan genomföras inom ramen för redan genomförd upphandling, så krävs ingen ny upphandling.

Genomförandefasen omfattar även att anläggningar, lokaler, infrastruktur etc överlämnas till drift och förvaltning samt att ekonomiskt klarskriva investeringsprojektet.

2.11.5 Projektavslut

Avslutsfasen inleds med att Beställaren fattar beslut att avsluta projektet (BP4).

I avslutsfasen avslutas allt praktiskt arbete, slutlig klarskrivning ekonomiskt genomförs och projektorganisationen upplöses.

Arbetet sammanfattas i en slutrapport där resultatet summeras, avvikelser mellan önskat och verkligt resultat beskrivs. Om något kvarstår att göra ska det dokumenteras för beslut om fortsatt hantering.

Slutrapporten ska omfatta en summering av arbetet inom projektet som grund för kommande projekt av liknande karaktär.

Slutrapporten ska också innehålla ett förslag till framtida utvärdering av effekterna av projektet. I den kommande utvärderingen är avsikten att söka svar på frågan:

Hur stor blev den verkliga nyttan med projektet?

Avsikten är att skapa lärande och att kunna synliggöra för intressenter vilken effekt som investeringen medfört i relation till kostnaderna för genomförandet.

Slutrapporten lämnas till berörda nämnder och kommunstyrelsen för notering.

2.11.6 Utvärderingsfasen

Efter avslutat projektarbete utvärderas arbetssättet inom projektet.

Utvärderingen är grund för kommande projekt av liknande karaktär.

Beställaren avgör hur utvärderingen av effekterna av det som genomförts i projektet ska utvärderas, baserat på det förslag som lämnas i slutrapporten.

Utvärderingen av effekter sker en tid efter att investeringen varit i bruk.

2.11.7 Erfarenhetsbank - dokumentation

Ett arkiv för information och dokument – erfarenhetsbank, ska upprätthållas.

Syftet med erfarenhetsbanken är att samla slut- och utvärderingsrapporter så att kommande projekt kan dra nytta av erfarenheter som samlats i tidigare projekt.

2.12 Processägare, utveckling och förvaltning

Investeringsprocessen ägs av ekonomidirektören.

I ägarskapet ingår att säkerställa att policy och process för investeringar efterlevs, samt att processen utvecklas och förvaltas. Därmed säkerställer ekonomiavdelningen att:

- processen följs i samband med alla strategiska investeringar i kommunen
- processen hålls aktuell och uppdaterad med beslutade förbättringar
- adekvata mallar och stöddokument tas fram och hålls uppdaterade
- erfarenhetsbanken upprätthålls

3 Tillämpning av policyn i kommunens bolag

Kommunallagen gör gällande att kommunfullmäktige ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller som är av större vikt för kommunen, samt fatta beslut i andra viktiga ekonomiska frågor. Detta framgår även i bolagsordningen för kommunens dotterbolag där det framgår i § 6:

”Bolaget ska bereda kommunfullmäktige i Tyresö kommun möjlighet att ta ställning innan sådant beslut fattas i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.”

Enligt rådet för kommunal redovisning ska fullmäktige ta ställning innan beslut fattas om större investeringar i de kommunala bolagen:

”Fullmäktige ska ta ställning innan principiellt viktiga beslut fattas i de kommunala bolagen. Ett exempel på sådana är beslut om stora investeringar.

Investeringsredovisningen ska omfatta även de kommunala koncernföretagens investeringar som fullmäktige tagit ställning till.”

(RKR rekommendation 14 Drift och investering)

Kommunen och bolagen utgör kommunkoncernen. När kommunen och bolagen lånar pengar för investeringar så sker det från samma låneutrymme, bolagens upplåning sker med kommunal borgen vilket säkrar fördelaktiga lånevillkor. Kommunkoncernen bedöms som en helhet av de finansiella marknaderna. Om kommunkoncernen skulle komma i ett läge där upplåningsutrymmet är begränsat så påverkar det båda kommunen och bolagen. Därför bör en samordning ske i investeringsplaneringen som säkrar möjlighet för kommunfullmäktige att styra hur kommunkoncernens finansiella utrymme utnyttjas och fördelas.

Principerna i denna policy ska även gälla för bolagen. Lagstiftning, redovisning och styrningsmodell är olika för kommunen och bolagen. Därför behöver ramverket anpassas till de olika förutsättningarna.

Även bolagens investeringar kan delas upp i underhållsinvesteringar och strategiska investeringar. I och med att komponentavskrivningar tillämpas bokförs en stor del av bolagens underhåll som investeringar. Beslut om detta

fattas av bolagsstyrelsen och bygger på en avvägning av vad som är nödvändigt och vad det ekonomiska läget i bolaget tillåter.

De strategiska investeringarna är investeringar som går utöver det ordinarie underhållet: nybyggnation och större reinvesteringsprojekt. Processen för beslut om sådana investeringar är väsensskild från processen i kommunen. Beslut om investeringen fattas oftast först när en tydlig ekonomisk kalkyl finns som bygger på en offert för genomförandet.

Kommunallagen anger att kommunfullmäktige beslutar om bolagens strategiska investeringar. Bolagets löpande underhållsinvesteringar, som ingår i den dagliga styrningen av bolagen, beslutas av bolagsstyrelsen. Den årliga investeringsbudgeten som beslutas av bolagsstyrelsen får inte ha större omfattning än 150 procent av avskrivningarna för budgetåret. Om investeringar över denna nivå ska vidtas ska även den löpande investeringsbudgeten godkännas av fullmäktige.

Även bolagen ska tillämpa en långtidsplan för sina investeringar. Detta för att möjliggöra för kommunkoncernen att ta ett samordnat grepp om den framtida ekonomin och för att möjliggöra att politiska prioriteringar kan styra de investeringar som genomförs i bolagen. Bolagsstyrelsen ska därför varje år besluta om *Bolagsstyrelsens plan för strategiska investeringar*. Planen ska innehålla beslutade och planerade strategiska investeringar för bolaget under kommande 10-års period. Samma sekretess ska tillämpas för bolagsstyrelsens plan som för *kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar*. Planen ska översändas till kommunstyrelsen för att möjliggöra samordningen inom kommunkoncernen.

Sammanfattningsvis innebär detta att:

Bolagsstyrelsen fattar beslut om underhållsinvesteringar upp till 150 procent av budgetårets avskrivningar.

Bolagsstyrelsen ska fatta beslut om *Bolagsstyrelsens plan för strategiska investeringar* som ska delges kommunstyrelsen för att möjliggöra samordningen inom kommunen. Sekretess ska hanteras på motsvarande sätt som i kommunen.

Bolagsstyrelsen ska fatta beslut om strategiska investeringar (nybyggnation och större reinvesteringsprojekt) i bolaget under förutsättning av fullmäktiges godkännande i enlighet med bolagsordningens § 6. I och med att kommunstyrelsen alltid ska bereda de ärenden som tas upp i kommunfullmäktige ska även kommunstyrelsen behandla beslut om bolagens strategiska investeringar.