



SANDNES KOMMUNE

# Reglement for investeringer

for utredning, planlegging og beslutning av investeringer

## 1. REGLEMENTETS OMFANG OG FORMÅL

Reglementet skal gi retningslinjer for enhetlig behandling og økonomisk styring av investeringer samt regulere myndighet og ansvar.

Reglementet gjelder for all kommunal virksomhet, hvor ikke annet er bestemt ved lov, forskrift eller annet reglement, og for alle investeringsprosjekter i Sandnes kommune.

Tydelige krav til utredninger, beslutningspunkter og krav til dokumentasjon i forhold til prosjektets fremdrift, risiko, økonomi, gevinstrealisering, organisering og konsekvenser for tjenestene, skal bidra til bedre beslutningsgrunnlag og styring av prosjekter. Det skal legges stor vekt på beslutninger og vurderinger i tidligfase, og at helhetlige konsekvensvurderinger settes i system. Det gir økt sikkerhet for kvalitet i prosjektstyring samt vil forenkle og klargjøre rapportering og styring.

Formålet er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om kommunale investeringer.

Investeringsreglementet beskriver kommunens beslutningsprosess for investeringsprosjekter og fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av prosjektene. Reglementet angir nærmere krav til innhold og metode i henholdsvis konseptvalgutredninger og forprosjektfasen for investeringsprosjekter.

### Definisjon av investering

Investeringsprosjekt er anskaffelse av varige driftsmidler som fast eiendom, bygninger, anlegg, parker, veier, inventar, utstyr, transportmidler, maskiner mv. Driftsmiddelet må ha en anskaffelseskostnad og levetid i henhold til Kommunal regnskapsstandard nr 1, Klassifisering av anleggsmidler, langsiktig og kortsiktig gjeld. Kommunal regnskapsstandard nr. 4 (KRS nr. 4), Avgrensingen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet angir skillet mellom påkostning som er investering og vedlikehold som er driftsutgift.

## 2. MYNDIGHET OG ANSVAR

Jfr. økonomireglementet er det kommunestyret som beslutter initiering og iverksettelse av investeringsprosjekter som omfattes av reglementet. Gjennomføring av prosjektet i.h.t. herværende Investeringsreglement gjennomføres i regi av kommunedirektøren.

Tabellen lister ulike roller knyttet til investeringer, tilhørende ansvar for hver av rollene, samt eksempler på hvem i organisasjonen som vanligvis innehar de ulike rollene.

Rolle	Ansvar	Hvem dette typisk er
<b>Behovseier</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definere det overordnede behovet som skal dekkes gjennom investeringen.</li> <li>• Beskrive behovene i behovsplan (for tjenesteområder som fremlegger behovsplan (eksempelvis skolebehovsplan, barnehagebehovsplan og Aktive Sandnes))</li> <li>• Avgjør, i samarbeid med kommunedirektøren og gjennomføringsansvarlig, hvilket alternativ som skal anbefales videreført fra konseptvalgutredningen og gir videre føringer for forprosjektfasen</li> <li>• Anbefaler videreføring av prosjekt til gjennomføringsfasen før saken legges frem for kommunestyret for godkjenning</li> <li>• Effektmål og gevinster</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunedirektør, eventuelt representert ved: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direktør for tjenesteområde</li> <li>- Virksomhetsleder</li> </ul> </li> </ul>
<b>Prosjekteier*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeringsbevilgning, som tildelt gjennom perioderapporter og Handlings- og økonomiplan</li> <li>• Beskrivelser/underlag frem mot beslutningspunkt 1, og sørger videre for utarbeidelse av konseptvalgutredning</li> <li>• Avgjør omfanget og krav til konseptfasen, forprosjektfase og sluttrapport. Omfanget avgjøres i forhold til investeringens størrelse, kompleksitet og risiko for andre deler av organisasjonen. Mindre investeringer med lav kompleksitet og risiko skal bruke kommunens prosjektmetodikk, men tillates betydelige forenklinger i den praktiske gjennomføringen</li> <li>• Resultatmål</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktør for tjenesteområde</li> <li>• Virksomhetsleder</li> </ul>
<b>Gjennomføringsansvarlig</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan utarbeide konseptvalgutredning</li> <li>• Gjennomfører forprosjekt og utarbeider styringsdokument</li> <li>• Utarbeider kontraktstrategi og konkurransegrunnlag</li> <li>• Styrer brukermedvirkning slik at funksjonskrav holdes innenfor definert kostnadsramme</li> <li>• Etablerer rutiner for prosjektstyring</li> <li>• Gjennomfører investeringsprosjektet</li> <li>• Utarbeider sluttrapport for prosjektet</li> <li>• Ansvar for at det etableres og følges egne rutiner for prosjektstyring i gjennomføringsfasen. Denne skal inkludere samhandling med behovseier/prosjekteier.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sandnes Eiendom</li> <li>• Byutvikling og teknisk, ved prosjektenhet</li> <li>• IT</li> </ul>
<b>Prosjektleder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leder gjennomføring av investeringstiltaket</li> <li>• Styrer arbeidsomfang, fremdrift, økonomi, kvalitet og risiko</li> <li>• Organiserer prosjektet</li> <li>• Kommuniserer og rapporterer</li> <li>• Ansvarlig for å sikre brukermedvirkning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektleder fra prosjektenhet</li> </ul>
<b>Prosjektgruppe/byggeprogramkomite</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utfører prosjektarbeidet</li> <li>• Brukermedvirkning</li> <li>• Yter faglig input og avgjørelser til prosjektleder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektmedarbeidere fra behovseier, prosjekteier og/eller ulike enheter og leverandører</li> </ul>
<b>Styringsgruppe*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godkjenne planer og mandat</li> <li>• Sikre ressurstilgang</li> <li>• Beslutte endringer</li> <li>• Støtte prosjektleder</li> <li>• Håndtere ekstern usikkerhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styringsgruppen ledes av prosjekteier eller en prosjekteier har utpekt.</li> <li>• Medlemmer: Gjennomføringsansvarlig, og ledere fra enheter som berøres av prosjektet.</li> </ul>
<b>Referansegruppe*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gi faglige råd til prosjektet</li> <li>• Kvalitetssikre leveransen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referansegruppen ledes av en prosjekteier har utpekt.</li> <li>• Medlemmer: Ressurspersoner fra</li> </ul>

		enheter som berøres av prosjektet.
<b>Prosjektinteressent</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representere enheter som har interesse av prosjektets utfall.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representanter for enheter som har interesse av prosjektets utfall.</li> </ul>

\* Rollene prosjekteier, styringsgruppe og referansegruppe er i hovedsak aktuelle i forbindelse med investeringer i kommunaltekniske anlegg. I de fleste øvrige prosjekt vil rollene behovseier og prosjekteier være sammenfallende.

### 3. RAPPORTERING

#### Løpende rapportering

Investeringene rapporteres som hovedregel til kommunestyret som en del av perioderapportene. Ved vesentlige avvik i kostnad eller fremdrift på større investeringer rapporteres det i tillegg i forbindelse med økonomi- og aktivitetsrapport. Formannskap og Hovedutvalg får i tillegg til dette orienteringer om enkeltprosjekter innenfor eget ansvarsområde etter behov og forespørslers.

#### Sluttrapport

Alle investeringsprosjekter skal utarbeide en sluttrapport. Sluttrapporten skal beskrive prosjektet, måloppnåelse og kravoppfyllelse, økonomi og læringspunkter og andre relevante forhold.

### 4. KOMMUNENS PROSJEKTMETODIKK

Det legges til grunn at kommunale investeringsprosjekter gjennomføres med følgende faseinndeling.



Figur 4. 1 kommunens prosjektmetodikk

BP1 - Beslutning om utredning	BP2 - Beslutning om konsept	BP3 - Beslutning om investering
<b>Større investeringer:</b>		
Midler til utredning gis i perioderapport eller handlings- og økonomiplan	Valg av konsept. Legges frem som sak til politisk behandling. Grov kalkyle innarbeides i handlings- og økonomiplan.	Kalkyle med høyere presisjonsgrad innarbeides i handlings- og økonomiplan.
<b>Mindre investeringer*:</b>		
Innspill til handlings- og økonomiplan eller søknad i perioderapport	Mindre enkeltprosjekter med lav risiko, samt rullerende årsbevilgninger kan gå direkte til BP3.	Kalkyle med høyere presisjonsgrad innarbeides i handlings- og økonomiplan.

\*Som mindre investeringer regnes investeringer som er av lav beløpsmessig størrelse og heller ikke inneholder vesentlig risiko eller konsekvenser for tjenesteområder og/eller brukere.

Tabellen oppsummerer beskrivelsene videre i dokumentet, med angivelse av hvem som er ansvarlig for fasen, krav til grunnlag for oppstart av fasen, samt leveransekrav ved fullført fase.

Fase	Ansvarlig	Grunnlag for å starte fase	Krav til leveranse ved fullført fase
<b>Idéfase</b>	Behovseier eller prosjekteier	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gjeldende planer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifisert og kvalifisert behov</li> <li>Forslag til videre bearbeidelse og utredning</li> <li><b>For større prosjekter:</b> Mandat for konseptvalgfase</li> <li><b>For mindre prosjekter:</b> Innspill til handlings- og økonomiplan eller søknad i perioderapport</li> </ul>
<b>Konseptvalg</b>	Behovseier, prosjekteier eller gjennomføringsansvarlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beslutning om utredning (BP1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konseptvalgutredning</li> <li>Grov kalkyle til handlings- og økonomiplan</li> </ul>
<b>Forprosjekt</b>	Prosjekteier eller gjennomføringsansvarlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beslutning om konsept (BP2)</li> </ul>	<p><b>For større prosjekter:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Styringsdokument</li> <li>Anbefaling av kostnads- og styringsrammer</li> <li>Kontraktstrategi</li> </ul> <p><b>For mindre prosjekter:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prosjektert løsning</li> <li>Prosjektplan</li> <li>Kostnadsestimat</li> </ul>
<b>Gjennomføring</b>	Gjennomføringsansvarlig/prosjektleder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beslutning om investering (BP3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prosjektleveranser</li> <li>Statusrapporter</li> <li>Prosjektdokumentasjon</li> <li>Ferdigbefaring</li> <li>Overtakelse og overlevering til forvaltning og drift</li> <li>Sluttrapport</li> </ul>

## 4.1 IDÉFASE

Idéfase omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå et behov eller ønske som kan tilsa at kommunen skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre. For tjenesteområder som fremlegger behovsplaner (f.eks. skolebehovsplan, barnehagebehovsplan, Aktive Sandnes), skal behovene være forankret og beskrevet i behovsplanen.

For **større** prosjekter vil resultatet av idéfasen være et mandat for konseptfasen. Beslutning om midler til utredning fattes – BP1. Midlene bevilges gjennom perioderapport eller handlings- og økonomiplan.

For **mindre** prosjekter, uten vesentlig risiko for tjenesteområdet eller andre tjenesteområder, vil resultatet av idéfasen være innspill til kommunedirektørens arbeid med handlings- og økonomiplan.

## 4.2 KONSEPTVALG

For **større** investeringer skal konseptfasen munne ut i en konseptvalgutredning (KVU) som fremlegges kommunestyret i egen sak og konseptvalg kan fattes.

For **mindre** investeringer vil omfanget av arbeidet med fasen konseptvalg avhenge av prosjektets størrelse, kompleksitet og konsekvenser for andre deler av organisasjonen. Det bør tilstrebtes at punkt 1-2 under gjennomføres og dokumenteres for alle mindre investeringer.

#### 4.2.1 KRAV TIL KONSEPTVALGUTREDNINGEN (KVU)

Formålet med konseptvalgutredningen er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. Konseptvalgutredningen bør være strukturert med følgende kapitler:

1. Behovsbeskrivelse
2. Strategiske mål
3. Alternativanalyse
4. Føringer for forprosjektfasen

##### Behovsbeskrivelse

Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et behov eller ønske som skal løses. Behovet eller ønsket kan oppstå og meldes både fra den enkelte brukerenhet eller fra bygg- eller anleggseier. Behovsbeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste behov man ser på og hva som tilsier at kommunen bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er behovets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt.

##### Strategiske mål

Det skal angis hvilken forankring prosjektet har i eksisterende strategisk planverk. Med grunnlag i behovsbeskrivelsen skal det defineres mål for effekten av tiltaket.

##### Alternativanalyse

Med bakgrunn i punktene over skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes som en kost/ nytte analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte behovet. Resultatet av alternativanalysen skal gi en rangering av alternativene. Anbefalingen bør inneholde en vurdering av om man bør gå videre med ett eller flere alternativer, om det er grunnlag for trinnsvis gjennomføring eller inndeling i delprosjekter, og om avhengighet mot andre prosjekter eller realopsjoner knyttet til teknologisk utvikling og mer informasjon tilsier utsettelse.

Alternativanalysen bør inneholde omtale av følgende punkter:

- Investeringskostnad
- Livssyklus kostnad
- Miljøimplikasjoner
- Tilskuddsmuligheter
- Merverdiavgiftsbehandling
- Driftskostnader (konsekvens for bruker)
- Beskrive vesentlig usikkerhet og risiko

### Føringer for forprosjektfasen

I løpet av KVV-arbeidet avdekkes det forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for å oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting. I KVV-arbeidet skal det utarbeides en gjennomføringsstrategi for den etterfølgende forprosjektfasen slik at sentral informasjon overleveres fra konseptfasen til forprosjektfasen, og beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet.

#### 4.2.2 BESLUTNING OM KONSEPT – BP2

Etter at konseptvalgutredningen er ferdigstilt, skal anbefaling legges frem for kommunestyret i egen sak med tilråding om konseptvalg eller en plan for videre oppfølging og fremdrift av konseptvalgutredningene, eventuelt at det anbefales å ikke gå videre med prosjektet.

For store og komplekse investeringsprosjekter skal det vurderes å innhente en ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen. Denne vedlegges konseptvalgutredningen til kommunestyret.

### 4.3 FORPROSJEKT

Ved beslutning om oppstart av forprosjekt tar kommunestyret stilling til prosjektet med tilhørende kostnadsestimat og angitt usikkerhet. Etter beslutning om videre forprosjektering skal det etableres rutiner for endringshåndtering i forprosjektarbeidet.

Gjennom forprosjektfasen er behovseier, i samarbeid med gjennomføringsansvarlig, ansvarlig for å følge opp styringen av prosjektet og vurdere om eventuelle endringer i prosjektet er av en slik størrelse eller karakter at de bør legges frem for kommunestyret.

Forprosjektet skal deretter utarbeide styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet. Gjennomføringstid, særlig for forprosjektfasen, vil variere mellom ulike områder, og spesielt for saker som også skal planlegges etter plan- og bygningsloven.

#### 4.3.1 KRAV TIL FORPROSJEKTFASEN

Formålet med forprosjektfasen er at beslutningsmaterialet skal gi tilstrekkelig grunnlag for å vurdere prosjektets usikkerhet, anbefale en kostnadsramme og gi føringer for den etterfølgende styringen av prosjektet.

#### Styringsdokument

Det skal foreligge et sentralt styringsdokument som skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter. Styringsdokumentet inneholder beskrivelse av:

- **Overordnede rammer**
  - o Hensikt, krav og hovedkonsept
  - o Prosjekt mål

- o Kritiske suksessfaktorer
- o Rammebetingelser, inkludert føringer for forprosjektfasen
- o Grensesnitt
- **Prosjektstrategi**
  - o Strategi for styring av usikkerhet
  - o Gjennomføringsstrategi
  - o Kontraksstrategi
  - o Organisering og ansvarsdeling
- **Prosjektstyringsbasis**
  - o Arbeidsomfang, herunder endringsstyring
  - o Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan
  - o Tidsplan
  - o Intern kvalitetssikring

Detaljeringen av sentralt styringsdokumentet tilpasses prosjektets egenart, risiko og vesentlighet. Under gis føringer for sentrale enkeltelementer knyttet til investeringsbeslutning.

#### Anbefaling av kostnads- og styringsramme

Forprosjektet skal utarbeide et komplett estimat over prosjektkostnaden.

For store og komplekse investeringer skal det foreligge en ekstern vurdering og analyse av prosjektets usikkerhet som grunnlag for å fastsette styrings- og kostnadsramme. Dersom det er relevant, skal analysen også vurdere usikkerhet for samlet tidsplan og prosjektets nyttevirkninger.

Med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen skal det gis en anbefaling om kostnadsramme for prosjektet. I tillegg skal det redegjøres for usikkerhet om risikoavsetninger, prosjektets gjennomføringstid og for nyttevirkningene i prosjektet.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerutstyrprosjekt kan planlegges som to prosjekter i forprosjektfasen, men arbeidet må koordineres slik at tiltakene ses i sammenheng og det er en entydig avgrensning mellom prosjektene. Det fastsettes normalt separate styrings- og kostnadsrammer for byggeprosjektet og brukerutstyrprosjektet.

#### Kontraktstrategi

Som en del av forprosjektfasen skal ulike kontraktstrategier vurderes, for å sikre en helhetlig plan for hvordan anskaffelsen skal gjennomføres og evalueres. Kontraktstrategien skal sikre at prosjektet når sine mål for kvalitet, fremdrift og økonomi, og skal omfatte vurdering av anskaffelses- og kontraktsmessige momenter som:

- Prosjektets fremdrift og leveransefrister
- Vurdering av markedssituasjon og dialog med markedet
- Gjennomføringsmodell og kontraktsvilkår
- Anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
- Nødvendig kompetanse og ressurser til utarbeidelse av kravspesifikasjoner

### 4.3.2 BESLUTNING OM INVESTERING – BP3

Etter at forprosjektet er ferdigstilt, skal saken legges frem for kommunestyret med tilråding om investeringsbeslutning eller en plan for videre oppfølging av prosjektet.

I hovedsak besluttes investeringen i **handlings- og økonomiplan**, men de kan unntaksvis fremmes som egen separat sak. Kostnadsrammen vil normalt ha lavere grad av usikkerhet i BP3 enn i det foregående BP2.

Styrings- og kostnadsrammer skal normalt oppgis inklusive mva. Det må tas hensyn til relevante mva-regler for prosjektet.

### 4.3.3 KOSTNADSESTIMERING FOR INVESTERINGSPROSJEKTER

#### Definisjon av kostnadsestimater, grunnlag og usikkerhet i de ulike fasene

##### Større investeringer:

Bevilgning gis etter P85 som er summen av forventet prosjektkostnad og avsetning for usikkerhet. Kostnadsrammen definerer hvor mye som er satt av til å gjennomføre prosjektet. Prosjektet kan med 85% sikkerhet gjennomføres innen denne rammen.

Prosjekt styres etter P50 som betyr at prosjektet med 50 prosent sannsynlighet kan gjennomføres for denne kostnaden. Styringsrammen vil være lavere enn kostnadsrammen.

##### Mindre investeringer:

	Fase	Type estimat	Basis for estimat	Usikkerhet (reserve)		
				Nybygg	Rehabilitering av bygg	Kommunal-tekniske anlegg
1	Idé	Grovkalkyle	Database og/eller erfaringstall	20-25%	25-30%	25-30%
2	Konseptvalg	Kalkyle	Database og/eller erfaringstall	10-20%	20-30%	15-25%
3	Forprosjekt	Kostnads-overslag	Database og/eller erfaringstall	10-15%	15-25%	15-20%
4	Gjennomføring	Valgt tilbud	Tilbud fra entreprenør	10%	20%	15%
		Vedtatt kalkyle	Kontrakt	8-10%	15-20%	10-15%

## 4.4 GJENNOMFØRING

Prosjekter som avviker vesentlig på kostnad, innhold eller fremdrift i forhold til vedtatt investeringsbeslutning i BP3 vil måtte fremmes for kommunestyret for godkjenning før kontrahering. Kommunedirektøren godkjenner oppstart av prosjekter som ikke vesentlig avviker på kostnad, innhold eller fremdrift i forhold til vedtatt investeringsbeslutning i BP3.