

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens investeringsstyrning och lokalför-sörjning*

Said Ashrafi  
Jesper Haggman

Februari 2019

### *Botkyrka kommun*

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfråga .....	3
2.3.	Kontrollmål .....	3
2.4.	Metod och avgränsning .....	4
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>5</b>
3.1.	Lokalförsörjningsplan .....	5
3.1.1.	Typer av verksamhetslokaler .....	6
3.1.2.	Förvaltningars andel av kommunens totala lokalkostnad .....	6
3.1.2.1.	Behovsunderlagets kvalitet .....	7
3.1.3.	Bedömning.....	8
3.2.	Lokalförsörjningsprocessen .....	9
3.2.1.	Ansvar enligt reglementen .....	9
3.2.2.	Behörighet enligt delegationsordningar .....	9
3.2.3.	Organisation .....	10
3.2.4.	Lokalförsörjningsprocessen.....	10
3.2.4.1.	Behov, investerings- och planprocessen .....	11
3.2.4.2.	Genomförandeprocessen .....	13
3.2.4.3.	Förvaltning av befintligt lokalbestånd .....	14
3.2.5.	Bedömning.....	15
3.3.	Kostnadsanalyser (alternativkostnader) av lokalinvesteringarna .....	16
3.3.1.	Kostnadsdrivande faktorer .....	16
3.3.2.	Bedömning.....	19
3.4.	Tillgodoses lokalbehovet? .....	19
3.4.1.	Bedömning.....	22
<b>4.</b>	<b>Bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>24</b>
4.1.	Avstämning mot kontrollmål .....	24

# 1. *Sammanfattning*

PwC har på uppdrag av Botkyrka kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens arbete med lokalförsörjning. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

## ***Har Kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga processer för planering och anskaffning av lokaler?***

Vår samlade bedömning är att kommunens processer för planering och anskaffning av lokaler har väsentliga brister och därför sammantaget inte kan anses fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Denna bedömning grundar sig bl.a. på följande väsentliga iakttagelser:

- Kommunens lokalförsörjningsplan har inte uppdaterats sedan framtagandet. Rutin för hur och inom vilken tidplan lokalförsörjningsplanen ska uppdateras är inte fastställd.
- Endast tre av fem lokalnyttjande nämnders lokalbehovsunderlag är inkluderade i tekniska nämndens lokalresursplan. Lokalresursplanen har inte uppdaterats för kommande verksamhetsår.
- I varken lokalresursplan eller lokalförsörjningsplan beskrivs åtgärder/anvisningar för hur beslutade projekt ska kunna färdigställas efter fastställd tidplan.
- Lokalförsörjningsprocessens huvudsakliga planhorisont om fyra år innebär, jämfört med uppskattade ledtider, en stor risk att om- och nybyggnadsprojekt inte kan färdigställas efter beslutad tidplan.
- Samarbetet mellan tekniska förvaltningen och lokalnyttjande förvaltningar beskrivs i flera avseenden inte fungera ändamålsenligt. Härvidlag är det särskilt allvarligt att SPUG-mötena inte beskrivs fungera tillfredsställande. Detta eftersom det är via SPUG-möten (trots att de inte är formella) övergripande frågor rörande samordning och utveckling av lokalförsörjningsprocessen ska adresseras.
- Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av någon systematiserad rutin eller riktlinje för hur tekniska förvaltningen ska utföra kostnadsanalyser.
- Rutin för att uppdatera initiala kostnadsuppskattningar vartefter mer information inkommer är inte implementerade.
- Vi konstaterar att lokalnyttjande förvaltningar inte anser sina lokalbehov tillgodosedda i efterfrågad utsträckning. Härvidlag beskrivs bristen på samordning som en viktig faktor.
- Brister i etablerade kommunikationskanaler och informationsdelning beskrivs vid intervju bidra till ineffektivitet samt frustration mellan beställare och utförare inom lokalförsörjningsprocessen.

- Brister i dokumentstyrning och otydligheter avseende dokumentägarskap beskrivs leda till otydlighet och ineffektivitet inom lokalförsörjningsprocessen.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Se över möjligheten att införa någon form av serviceåtagande mellan tekniska förvaltningen och beställande förvaltningar avseende anpassning av lokaler, vid nybyggnation och ombyggnation.
- Prioritera arbetet med att dokumentera en processbeskrivning för lokalförsörjningsprocessen. Härvidlag är det viktigt att riktlinjer och rutiner tas fram för vilken förvaltning och funktion som äger olika centrala dokument i lokalförsörjningsprocessens olika skeden.
- Ta fram arbetsbeskrivningar för olika funktioner inom tekniska förvaltningen.
- En rutin för uppdatering av lokalresursplan och lokalförsörjningsplan tas fram och implementeras.
- Försöka begränsa utredningsinsatserna i planprocessens tidiga skeden och styra utredningar till projektprocessens utredningsskede där resultatet av utredningen behandlas i berörd verksamhetsnämnd.
- Fortsätt och förstärk arbetet med att implementera en längre planhorisont för både kommunens investerings- och lokalförsörjningsprocess. Som denna granskning visat bidrar nuvarande planhorisont till omfattande risker för försening.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Botkyrkas investeringar har under den senaste femårsperioden varit högre än tidigare, även om det varierar mellan åren. Framåt finns planerade investeringar av en helt annan storleksordning. I investeringsplanen för åren 2018 - 2021 uppgår investeringsramarna i genomsnitt till drygt 700 miljoner kronor per år. Kommunens verksamheter behöver lokaler som fungerar för verksamheterna. Det är sedan tidigare noterat att kommunens lokalbestånd som byggdes under 1960 och 1970-talet är ålderstiget och i stort behov av förnyelse. Fler kommunala verksamheter menar att renovering inte räcker då lokalernas utformning inte möter dagens behov av tillgänglighet, pedagogik, gestaltning och säkerhet.

Verksamhetsnämnderna ska dokumentera sina behov av lokaler, vilket är en viktig del i kommunens lokalförsörjningsprocess. Tekniska förvaltningen har lämnat en första lokalresursplan över Botkyrkabornas samlade behov av välfärdslokaler inför 2018 års behandling av mål- och budget. Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden har härefter fått ett gemensamt uppdrag att vidareutveckla lokalresursplanen. En del i styrning mot god lokaleffektivitet är internhyra. I kommunens mål och budget 2018 med flerårsplan 2019-2021 står att Tekniska nämnden har tre väsentliga utvecklingsområden varav ett avser lokalförsörjning; *Lokalförsörjning – lokaler för kommunala verksamheters behov.*

I budgeten framgår att Botkyrkas unga och seniora befolkning ökar, vilket innebär fortsatt fokus på att fler lokaler ska produceras. Vidare får Tekniska nämnden tillsammans med Kommunstyrelsen ett uppdrag att ta fram en ny modell för internhyresprissättning. Uppdraget beaktar även tidigare uppdrag att skapa förutsättningar för lokaleffektiviseringar till exempel att skapa en lokalbank. En ny internhyresmodell ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2019.

### **2.2. Revisionsfråga**

Granskningen syftar till att besvara nedanstående revisionsfråga:

***Har Kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga processer för planering och anskaffning av lokaler?***

### **2.3. Kontrollmål**

För att besvara de revisionella frågan kommer följande kontrollmål/kontrollfrågor att granskas:

- Det finns en lokalförsörjningsplan med en tydlig beskrivning av lokalbehovet.
- Det finns en väl fungerande process för lokalförsörjning i kommunen.
- Hur fungerar samverkan mellan förvaltningarna?

- Det görs tillfredsställande kostnadsanalyser (alternativkostnader) av lokalin-vesteringarna.
- Förvaltningarna uppfattar att lokalbehovet tillgodoses.
- Det finns hinder mot att uppnå en effektiv lokalförsörjningsprocess.

## **2.4. Metod och avgränsning**

Avgränsning sker enligt ovanstående revisionsfråga och tillhörande kontrollmål. Granskningsobjekt är Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden. Granskningen genomförs genom studier av styrande och stödjande dokument så som översiktsplan, lokalförsörjningsplan, lokalresursplan, etc. Därutöver har intervjuer genomförts med:

- Planchef, Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Fastighetschef, Tekniska förvaltningen
- Ekonomichef, Utbildningsförvaltningen
- Lokalstrateg, Utbildningsförvaltningen
- Investerings-controller, Kommunledningsförvaltningen
- Ekonomichef, Socialförvaltningen
- Controller, Socialförvaltningen
- Tillförordnad ekonomichef, Vård- och omsorgsförvaltningen
- Utvecklingsledare, Vård- och omsorgsförvaltningen

*Vi har även varit i kontakt med:*

- Förvaltningschef, Tekniska förvaltningen
- Ekonomichef, Kommunledningsförvaltningen

Granskningen har gjorts utifrån sju kontrollmål. Bedömningen av respektive kontrollmål görs enligt kriterierna: Uppfyllt/Delvis uppfyllt/Ej uppfyllt. Den övergripande revisionsfrågan bedöms sedan utifrån följande nivåer till uppfyllt och ej uppfyllt. Granskningsrapporten har varit föremål för faktaavstämning av berörda intervjupersoner.

## **3. Granskningsresultat**

### **3.1. Lokalförsörjningsplan**

I det kommungemensamma dokumentet Lokalförsörjningsplan 2018-01-15, presenteras en sammanställning över kommunens pågående investeringsprojekt. Lokalförsörjningsplanen har formen av ett Excel-dokument över kommunens beslutade fastighetsinvesteringsprojekt, vilket kompletteras av ett PM. PM:et förklarar planens syfte och uppdrag, samt beskriver hur informationen i planen ska förstås. Vid upprättande av det kompletterande PM:et fanns totalt 62 investeringsprojekt för perioden 2018-2022 inkluderade i lokalförsörjningsplanen.

Av investeringsprojekten ovan bedömdes 27 stycken vara i fas, vilket noteras med grönmarkering i planen; 18 stycken bedömdes behöva bevakas eftersom de var i riskzonen att inte kunna bli färdigställda enligt tidplan, dessa noteras med gulmarkering; slutligen var resterande 17 projekt rödmarkerade, då risken för försening jämt mot beslutad tidsram bedömdes som stor. Totalt bedöms alltså cirka 56 % av beslutade projekt antingen inte kunna färdigställas i tid eller vara i riskzonen att inte kunna färdigställas i tid.

Lokalförsörjningsplanen ska omfatta samtliga om- och nybyggnadsprojekt beslutade i budget och visar därmed de investeringar där medel finns budgeterade. Som framgår av uppräknningen ovan noterar planen också övergripande hur dessa projekt förhåller sig till beslutad tidplan avseende både detaljplaneprocessen och genomförandeprocessen, samt hur projektet som helhet förhåller sig mot lokalnyttjande nämndens/förvaltningens lokalbehov. Vidare finns bl.a. dokumenterat vilken verksamhet, typ, geografiskt område, namn, kapacitet och form byggnationen avser. I dokumentet finns även information om när olika byggprojekt ska tas upp i budget.

Vid intervju beskrivs att lokalförsörjningsplanen ska användas operativt som ett stöd i kommunens lokalförsörjningsprocess. Planen ska uppdateras, men det uppges vid intervju att det inte beslutats om en rutin eller sluttid för när detta ska göras. Utifrån lokalförsörjningsplanen och kompletterande PM är det inte tydligt vilket underlag uppgifter om lokalnyttjande förvaltningars behovsinfall bygger på. Huvudsakligt behovsunderlag vid bedömning av nödvändiga investeringar ska vara den av tekniska förvaltningen framtagna Lokalresursplan 2017-2026. I kompletterande PM till lokalförsörjningsplanen beskrivs att lokalresursplanen bygger på information och kvalitetssäkrad data från kommunens befolkningsprognos samt omvärldsanalys genomförd av respektive lokalnyttjande förvaltning.

Befintlig lokalresursplan omfattar underlag avseende lokalbehov för utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen, vilket presenteras för fyraårsperioden 2017-2021. I lokalresursplanen sammanställs och analyseras dessa lokalnyttjande förvaltningars lokalbehov utifrån deras olika verksamhetsområden samt för utbildningsförvaltningen utifrån kommunens olika geografiska områden. Ingen diskussion av åtgärder för att möta dessa lokalbehov presenteras dock i Lokalresursplanen.

Vidare är lokalnyttjande förvaltningar såsom socialförvaltningen och arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen inte upptagna i lokalresursplanen. Vid intervju uppges att detta beror på att de inte inkommit med relevant underlag i form av en omvärldsanalys, vilket de tre inkluderade förvaltningarna gjort. Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av det av socialförvaltningen framtagna dokumentet Lokalförsörjningsplan 2019-2022. Dokumentet beskriver förvaltningens bedömda lokalbehov för perioden 2019-2022. Eftersom detta dokument inte varit framtaget, alternativt inte var känt eller förmedlat till tekniska förvaltningen vid upprättande av aktuell lokalresursplan är som noterats ovan socialförvaltningens lokalbehov inte inkluderade i lokalresursplanen.

Eftersom information om socialförvaltningens och arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningens lokalbehov ändå är inkluderat i lokalförsörjningsplanen har information om detta insamlats på annat sätt. Detta har sannolikt gjorts antingen genom direkt kontakt med förvaltningarna i fråga i samband med att lokalförsörjningsplanen upprättades, eller genom de förvaltare som arbetar mot respektive förvaltning. Exakt förfarande för detta har dock inte gått att fastställa utifrån genomförda intervjuer och erhållna dokument inom ramen för denna granskning.

### *3.1.1. Typer av verksamhetslokaler*

Tekniska förvaltningen delar i sin interna statistik upp verksamhetslokaler i nio olika kategorier. Dessa är: Förskola, Skola, Gymnasium, Fritidsverksamhet, Vård- och omsorgsboende (VOB), Externa lokaler, Övriga lokaler, Förvaltningslokaler och Övriga omsorgslokaler.

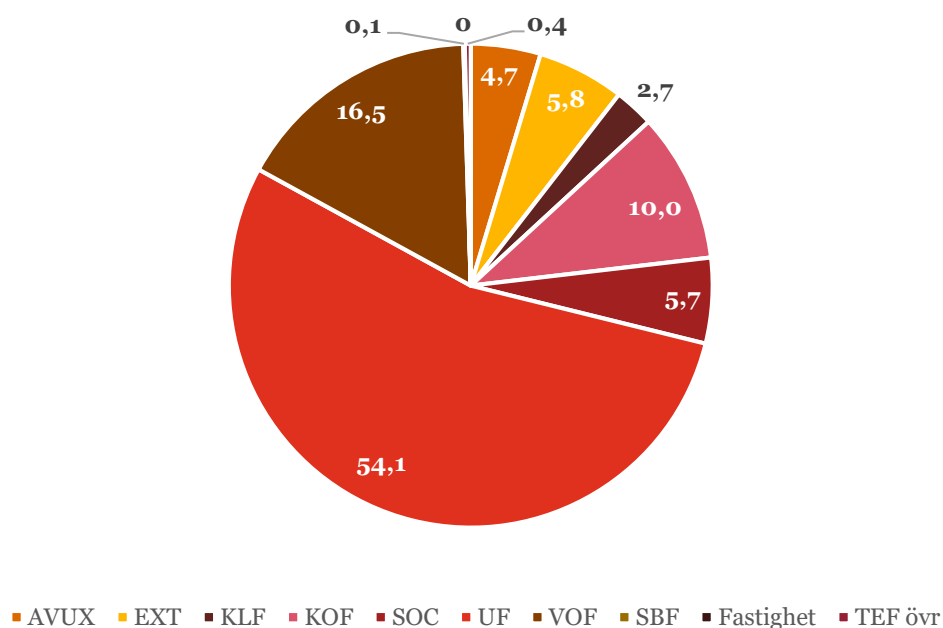
Utbildningsförvaltningen handhar lokaler kopplade till kommunens förskolegrundskole- samt gymnasieverksamhet. Vård- och omsorgsförvaltningen handhar VOB-lokaler och kultur- och fritidsförvaltningen lokaler för fritidsverksamhet. Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen och socialförvaltningens lokaler placeras inom ramen för denna statistik i kategorin övriga lokaler. Externa lokaler syftar på externt inhyrda lokaler och är en förvaltningsövergripande sammanställning av denna lokalkategori. Andra förvaltningsövergripande kategorier är övriga lokaler och förvaltningslokaler, medan övriga omsorgslokaler i huvudsak omfattar lokaler avsedda för vård- och omsorgsförvaltningen.

### *3.1.2. Förvaltningars andel av kommunens totala lokalkostnad*

Diagram 3 nedan presenterar en sammanställd bild av förvaltningarnas, externa lokalers och tekniska förvaltningens fastighetsavdelnings andel av kommunens totala lokalkostnader.



Diagram 3. Lokalkostand per förvaltning som andel av kommunens totala lokalkostnader, år 2018



Kommunens budgeterade lokalkostnader för verksamhetsåret 2019 uppgår vid beräkningen år 2018 till cirka 742,7 mnkr. Av dessa ianspråkta förvaltningar kopplade till kommunens fem facknämnder/verksamhetsdrivande nämnder cirka 86 % av totala lokalkostnader. Utbildningsförvaltningen cirka 392 mnkr, Vård- och omsorgsförvaltningen cirka 199,8 mnkr, Kultur- och fritidsförvaltningen cirka 72,5 mnkr, Socialförvaltningen cirka 42 mnkr och Arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen cirka 33,8 mnkr.

Som diagram 3 ovan visar ianspråkta utbildningsförvaltningen ensam 54,1 % kommunens lokalkostnader. Detta förklaras av att förvaltningen handhar lokaler kopplade till kommunens förskole- grundskole- samt gymnasieverksamhet. Även vård- och omsorgsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen representerar med 16,5 % respektive 10 % substantiella andelar av kommunens totala lokalkostnader. Lokalkostnader representerar cirka 15,6 % av utbildningsnämndens totala driftskostnader som de presenteras i budget 2018. Motsvarande siffror för vård- och omsorgsnämnden och kultur- och fritidsnämnden är 10,6 % respektive 28,9 %.

Sammantaget visar presentationen ovan att lokalkostnader representerar både betydande belopp för kommunen som helhet och för enskilda lokalnyttjande nämnder och förvaltningar. Utöver detta är en tillräcklig tillgång på verksamhetsanpassade lokaler en fundamental förutsättning för att kommunens verksamhet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

### 3.1.2.1. Behovsunderlagets kvalitet

Som nämnts ovan är kommunens befolkningsprognos en viktig utgångspunkt för lokalnyttjande förvaltningars prognoser av framtida lokalbehov. För att befolk-

ningsprognoser ska kunna fungera som ett bra redskap för prognostisering av lokalnyttjande förvaltningars lokalbehov krävs att befolkningsprognosen är både korrekt och stabil mellan år. Detta beskrivs vid intervju inte ha varit fallet de senaste tre åren. Prognosen uppges vid intervju ha varierat så mycket som 8 % för vissa åldersgrupper mellan år. Detta som ett resultat av att den statistikerfunktion på kommunledningsförvaltningen som gör kommunens befolkningsprognoser vid ett tillfälle bytts ut, och att de olika statistikerna använt delvis egna modeller. Variationer i prognoser drabbar framförallt utbildningsförvaltningen eftersom de dels har ett mycket stort lokalbehov, samt att det generellt är svårare att göra befolkningsprognoser för yngre åldersgrupper. Variationerna uppges ha lett till att förvaltningen fått reviderat investeringsplanen framåt.

Av både utbildningsförvaltningen och andra lokalnyttjande förvaltningar lyfts svårigheten med förseningar av beställda lokaler upp som ett problem avseende att bedöma förvaltningens kommande lokalbehov. Vid intervju samt i erhållna lokalbehovsunderlag beskrivs att uttryckta lokalbehov förutsätter att beställda lokaler levereras enligt tidplan, vilket av dem i flera fall bedöms som tveksamt. För en mer utförlig genomgång av detta avseende vård- och omsorgsförvaltningen, se kompletterande rapport *Långsiktig och strategisk lokalförsörjning inom äldreomsorgen och LSS*.

### **3.1.3. Bedömning**

Lokalförsörjningsplanen omfattar projekt beslutade i budget över perioden 2018-2022. I lokalförsörjningsplanen beskrivs även var i detaljplane- eller genomförandeprocessen projekt befinner sig samt hur de förhåller sig mot behovsinfall för lokalnyttjande nämnd. Det beskrivs vid intervju att planen är tänkt att uppdateras men att det inte är fastställt enligt vilken rutin eller inom vilken tidsram detta ska göras.

Tekniska förvaltningens lokalresursplan ska fungera som underlag för bedömningar av lokalbehov. Lokalresursplanen sträcker sig över fyra år och är tänkt att uppdateras årligen. Vi noterar dock att detta inte gjorts för innevarande år. Vidare konstaterar vi att samtliga lokalnyttjande förvaltningars lokalbehov inte är inkluderade i lokalresursplanen, samt att det utifrån intervjuer inte är tydligt vems ansvar det är att tillse att materialet finns tillgängligt och inkluderas.

Vid intervju framkommer även ytterligare faktorer som gör lokalnyttjande förvaltningars framtagna behovsunderlag osäkra som långsiktiga underlag för om- eller nyinvesteringsbeslut, t ex variationer i de befolkningsprognoser som tas fram av statistiker vid kommunledningsförvaltningen.

I varken lokalresursplan eller lokalförsörjningsplan beskrivs vilka åtgärder som ska vidtas under innevarande år eller planeras under redovisad planperiod för att projekt ska kunna färdigställas efter tidplan.

Vi bedömer därför kontrollmålet som: **ej uppfyllt.**

## 3.2. Lokalförsörjningsprocessen

Under detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

- *Det finns en fungerande lokalförsörjningsprocess.*
- *Hur fungerar samverkan mellan förvaltningarna?*

### 3.2.1. Ansvar enligt reglementen

Av reglemente för kommunstyrelsen framgår att styrelsen ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I detta ingår att leda och samordna planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter. Detta ska bl.a. ske genom aktiverande och normerande styrdokument. Styrelsen ska också i samråd med nämnderna följa upp fastställda mål och återrapportera till fullmäktige.

Kommunstyrelsen har ett övergripande strategiskt ansvar i vilket det bl.a. ingår översiktlig planering av mark och vatten, inklusive översiktsplan och stadsdelsvisa strukturplaner. Styrelsen ska även samordna kompetens som övriga nämnder bistår med inom sina respektive områden.

Tekniska nämndens övergripande ansvarsområden är kommunens fastighetsförvaltning och husbyggnad, lokalförsörjningsprocessen, vatten och avlopp, städservice, teknik och logistik, operativa säkerhetsarbetet och att tillhandahålla kommunens internservice. Nämnden svarar inom ramen för detta bl.a. för genomförande av antagna detaljplaner samt fastighetsförvaltning av kommunens fastigheter.

För kommunens uppgifter inom planväsendet enligt plan- och bygglagen (PBL) svarar samhällsbyggnadsnämnden. Utöver detta är nämnden ansvarig för kommunens uppgifter avseende gata-park, plan, bygglov, karta och mät samt mark och exploatering.

Sammanfattningsvis stipulerar reglementena att Kommunstyrelsen har ett ledning- och samordningsansvar för kommunens övergripande strategiska planering och ska tillhandahålla aktiverande och normerande styrdokument. Samhällsbyggnadsnämnden svarar för detaljplane- och exploateringsprocesserna och tekniska nämnden svarar sedan för det praktiska byggandet (genomförandeprocessen).

### 3.2.2. Behörighet enligt delegationsordningar

I tekniska nämndens delegationsordning delegeras bl.a. rätten att besluta om att anta eller avslå anbud vid upphandling eller annan anskaffning av varor och tjänster upp till ett värde av 25 mnkr, vid varje enskilt anskaffnings-/upphandlingstillfälle till fastighetschef vid tekniska förvaltningen. Behörigheten innefattar rätten att initiera upphandling. Anskaffning av varor och tjänster över de i upphandlingslagstiftningen fastställda tröskelvärden ska dock ske med stöd av kommunens upphandlingspolicy och genomföras av upphandlingsenheten.

Fastighetschef på tekniska förvaltningen har enligt delegationsordning behörighet att upplåta, omförhandla, säga upp för avflyttning eller villkorsändring, godkänna överlåtelse eller byte av nyttjanderätt (inbegripet hyra och arrende) för en tid av högst fem år i det fall det årliga ersättningsbeloppet överstiger 300 tkr och

understiger 5 mnkr. Denna delegerade behörighet avser såväl interna överenskommelser inom kommunen om nyttjanderätt som externa nyttjanderättsavtal, samt även förvaltningsuppdrag från andra nämnder.

Fastighetschef på tekniska förvaltningens har även behörighet att efter samråd med verksamhetsdrivande nämnder och dess förvaltningsorganisationer fatta beslut om re-investeringar inom beslutad rambudget. Slutligen har fastighetschef behörighet att besluta om samt att ingå avtal/option om förvärv av samt överlåtelse av byggnad, med tillhörande mark, samt bostadsrätt, om värdet ej överstiger 10 mnkr.

### *3.2.3. Organisation*

Vid intervju uppges att det är formellt är kommundirektör på kommunledningsförvaltningen (KLF) som har det övergripande ansvaret för investerings- och lokalförsörjningsfrågor genom processägarskap av en av kommunens huvudprocesser: leva och bo. Lokalförsörjningsprocessen beskrivs vid intervju som en stödprocess till denna, och för den är chefspersonal på tekniska förvaltningen processansvarig. Det är inom ramen för denna stödprocess som kommunens praktiska lokalförsörjningsarbete ska bedrivas. Vidare beskrivs vid intervju att ett viktigt led i lokalförsörjningsprocessen som stödprocess de senaste åren varit att dokumentera kommunens lokalförsörjningsprocess. År 2018 beskrivs dock processdokumenteringsarbetet ha störts som ett resultat av arbetet med kommunens nya internhyresmodell, vilken ska vara färdig till den 1 januari 2019.

Vid intervju uppskattas att tekniska förvaltningen har cirka 60 medarbetare. Av dessa arbetar 25 med drift, 10 med projekt och 25 med förvaltning. Av de 25 medarbetare som jobbar mot förvaltning är sju stycken förvaltare. Tre av dessa arbetar mot utbildningsförvaltningen, eftersom det är den förvaltning som tar både mest lokalvolym och lokalkostnader i anspråk. Övriga fyra förvaltare arbetar mot en respektive verksamhetsnämnds förvaltning vardera. Övriga medarbetare arbetar bl.a. med projektledning och upphandling för byggprojekt, driftsupphandling samt med kundtjänst. Kundtjänst för felanmälningar kommer i och med den nya internhyresmodell som tekniska förvaltningen är i en långt gången process att ta fram ligga under tekniska förvaltningens driftenhet.

Personalomsättning och sjukfrånvaro beskrivs som låg på förvaltningen. Ledningspersonal på tekniska förvaltningen bedömer förvaltningen som något underbemannad avseende drift, kundtjänst och projektledare. Viss inhyrd personal finns men bedöms vid intervju också ta extra tid i anspråk då den behöver ökad styrning. Överlag beskrivs inte organisatoriska hinder som allvarliga för förvaltningen att utföra sitt uppdrag.

### *3.2.4. Investerings- och lokalförsörjningsprocessen*

Baserat på intervjuer och relevanta dokument har tekniska förvaltningen ett samordningsansvar för kommunens lokalförsörjningsprocess. Investerings- och lokalförsörjningsprocesserna uppdelas i delprocesserna investering och lokalförsörjning. Investeringsprocessen genererar beslut om att verksamhetslokaler ska produceras och lokalförsörjningsprocessen tar sedan vid när produktion av verksamhetslokaler inleds:

1. Behov, investerings- och planprocessen.
2. Genomförandeprocessen.
3. Förvaltning av befintliga lokaler.

Vid intervju beskrivs att det inom ramen för lokalförsörjningsprocessen hålls regelbunda så kallade SPUG<sup>1</sup>-möten. Även om dessa möten inte är formella beskrivs de vid intervju som centrala möten varigenom kommunens förvaltningar ska ha möjlighet till dialog i syfte att bidra till samordning, styrning och utveckling av lokalförsörjningsprocessen. Mötena är på tjänstemannanivå och ordförande uppges vid intervju vara fastighetschefen vid tekniska förvaltningen.

Vid intervju beskrivs att man på SPUG-möten bl.a. diskuterat behovsunderlag till lokalursplan samt aspekter av kommunens detaljplanearbete. Arbetet med att samordna och skapa samsyn kring kommunens lokalförsörjning inom ramen för SPUG-mötena uppges dock inte ha fungerat väl. Vid intervju framhålls att arbete under 2018 upplevs ha fått stå tillbaka till förmån för framtagandet av ny internhyresmodell. Vid intervju uttrycks därför att samarbetsformerna behöver utvecklas, samt att en tydligare verksamhetsbeskrivning och styrning av mötena.

Övergripande lokalförsörjningsprocessen ligger kommunens investeringsprocess. KLF har under år 2018 arbetat med nya Riktlinjer för investeringar, vilka kompletteras med anvisningar för investeringsprocessen. Vid kommunfullmäktiges möte 18 december år 2018 antog kommunen nya Riktlinjer för investeringar. Syftet med riktlinjen för investeringar och de kompletterande anvisningarna för investeringsprocessen uppges vid intervjun bl.a. vara att förtydliga roller och struktur i investeringsprocessen, samt bidra till tydligare styrning och bättre samordning av kommunens investeringar.

Arbetet med att ta fram riktlinjerna för investeringar och de kompletterande anvisningarna beskrivs vidare vid intervju ha skett i samråd med berörda lokalnyttjande förvaltningar samt ledningspersonal på tekniska förvaltningen. Under 2019 beskrivs vid intervju att personal på KLF kommer prioritera implementerandet av riktlinjen, bl.a. genom utbildningsinsatser.

#### **3.2.4.1. Behov, investerings- och planprocessen**

Processen inleds med att lokalbehovsunderlag för investeringsbeslut tas fram av lokalnyttjande förvaltning. Kriterier för och rutiner kring detta har beskrivits i avsnitt 3.1. *Lokalförsörjningsplan* ovan. Utifrån det sammanställda lokalbehovet gör tekniska förvaltningen kostnadsanalyser, samt sonderar möjliga platser för om- eller nybyggnation. Dessa underlag uppgår sedan i investeringsplan för kommande verksamhetsår, vilken diskuteras och beslutas i samband med kommunens mål och budgetprocess. Investeringsplan för 2019 löper över 10 år, men investeringsbudgeten redovisad i kommunens mål och budgetdokument löper över 4 år. Målet framåt är en planhorisont för hela investerings- och lokalförsörjningsprocessen som sträcker sig över 10 år. Detta finns idag endast för delar av dessa processer.

---

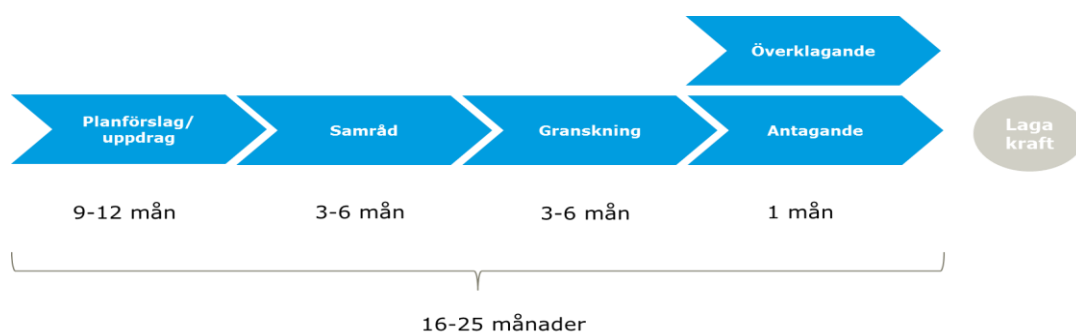
<sup>1</sup> Samordnings- och processutvecklingsgrupper.

För att detta förlopp ska fungera behöver underlag tas fram, bearbetas och uppgå i tid för det årliga mål och budgetarbetet. Förloppet ska därmed passas in i ett 1 års hjul. Vid intervju uppges dock detta varit svårt att åstadkomma och att processen istället löpt över 1,5 år. Som en konsekvens av detta togs det t ex inte år 2018 fram någon ny lokalresursplan. Det uttrycks att en drivande orsak till förseningarna i denna process är oklarheter i kommunikationen avseende när underlag ska vara färdigställda och kommunicerade mellan lokalnyttjande förvaltningar och tekniska förvaltningen.

När investeringsplan är beslutad går projekt formellt tillbaka till beställande nämnd, vars förvaltning efter beslut i nämnd gör en beställning avseende projektet till tekniska förvaltningen. Vid intervju beskrivs detta i huvudsak som en formalitet. I samband med att tekniska förvaltningen tar emot en korrekt beställning går projektet och i budget anslagna medel över till tekniska förvaltningen, vilka i sin tur gör en beställning av detaljplan och eventuell exploatering till samhällsbyggnadsförvaltningens planavdelning. Det beskrivs av ledningspersonal på samhällsbyggnadsförvaltningen vid intervju inte som ovanligt att detta är det första skedet i vilket samhällsbyggnadsförvaltningen kommer in i lokalförsörjningsprocessen. Kommunen beskrivs idag inte ha ett upparbetat lager med detaljplaner för verksamhetslokaler varvid det är först i detta skede planprocessen inleds.

Vid intervju beskrivs att avstämningar mellan projektgruppen på samhällsbyggnadsförvaltningen och representant från tekniska förvaltningen sker uppskattningsvis var sjätte vecka genom hela planprocessen. Kontakten mellan samhällsbyggnadsförvaltningen och den beställande lokalnyttjande förvaltningen beskrivs dock vid intervju som mycket sparsam. Lokalnyttjande nämnd/förvaltnings lokal-anpassningsbehov ska förmedlas in i detaljplaneprocessen genom representant från tekniska förvaltningen.

En processbeskrivning över kommunens detaljplaneprocess framtagen i samråd med Planchef på samhällsbyggnadsförvaltningen presenteras i kompletterande PM till lokalförsörjningsplanen och ser ut som följer:



Detaljplaneprocessen bedöms enligt ovan bestå av fyra steg med varierande uppskattningar av ledtider för varje steg. Sammantaget bedöms hela detaljplaneprocessen variera i utsträckning mellan 16 och 25 månader. Risk finns dock att processen drar ut på tiden ytterligare vid överklaganden eller i de fall ytterligare utredningar och/eller ytterligare tillståndsansökningar behöver göras. Detta bedöms kunna skjuta processen framåt ett par år.

Vid intervju uppges att det av kommunen i översiktsplan beslutade målet om att förtäta kommunens områden i vissa avseenden gör detaljplaneprocessen för verksamhetslokaler mer komplex och att den därmed riskerar att ta längre tid. Delvis beror detta på högre krav på olika utredningar i planprocessernas tidiga skede, vilket bland annat kan förklaras genom svårigheter att bygga i tätbebyggda områden, med mer utmanande tomter och fler intressenter och aktörer att ta hänsyn till. Det kan också innebära att ytterligare tillståndssökningar behövs, vilket resulterar i ytterligare tid behöver tas i anspråk. Vidare beskrivs att man på samhällsbyggnadsförvaltningen tycker att det är svårt att framställa detaljplaner utan färdiga ritningar. Dessa är dock kostsamma att ta fram varvid tekniska förvaltningen ogärna beställer sådana. Istället efterfrågar man generella detaljplaner vilka kan användas för flera typer av lokaler. En tydlig rutin för att överbrygga denna intressekonflikt har inte framkommit inom ramen för denna granskning.

Detaljplaneprocessen och bygg/genomförandeprocessen hänger samman enligt den schematiska processbeskrivningen från uppdrag till färdigt objekt som presenteras nedan:

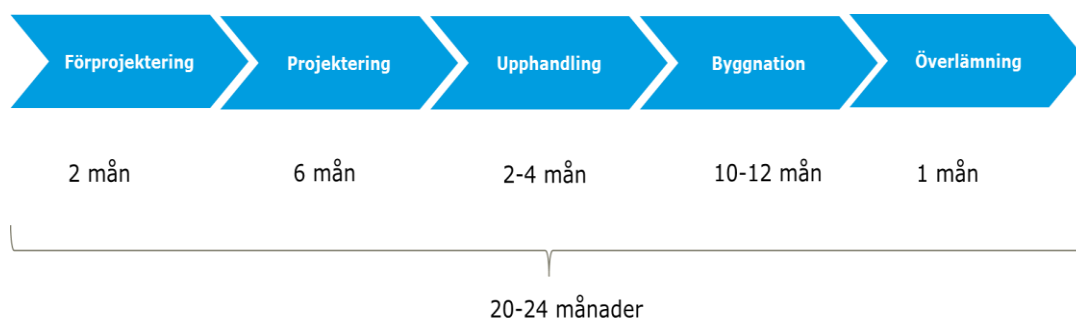


När en detaljplan antagits och vunnit laga kraft vidtar huvuddel 2 av lokalförsörjningsprocessen, genomförandeprocessen.

### 3.2.4.2. Genomförandeprocessen

Tekniska förvaltningen ansvarar för genomförandeprocessen. Det framhålls vid intervju att det idag inte finns något tydligt dokumenterat beslut avseende om tekniska förvaltningen ska hyra in eller bygga själva. Beslut avseende att upphandla byggnation eller bygga själva tas idag från fall till fall. Oavsett om byggnation sker genom upphandlad entreprenad eller ej ska genomförandeprocessen se likadan ut på ett övergripande plan.

I kompletterande PM till lokalförsörjningsplanen presenteras en processbeskrivning för genomförandeprocessen. Den har tagits fram i samråd med Fastighetschef på tekniska förvaltningen och presenteras nedan:



Hela genomförandeprocessen är uppdelad i fem delar och bedöms i sin helhet till ett intervall om 20-24 månader. Det poängteras dock att det beroende på projektets art och omfattning i vissa fall är möjligt att påbörja arbetet med förprojektering innan detaljplaneprocessen är klar. Projekteringsfasen kan dock inte påbörjas innan detaljplaneprocessen är klar då det behövs en godkänd detaljplan för att bygglov ska kunna beviljas. Risker för att genomförandeprocessen drar ut på tiden finns vid t ex upphandlingsförfarandet, byggnation eller sent uppkomna ändringar. Vid intervju uppges t ex att det finns entreprenadformer kopplade till olika typer av bygglov samt att ändringar i detaljplanen kan medföra att nya bygglovsansökningar behöver göras.

Vid intervju beskrivs att när projekt kommit in i byggnadsfasen sätts en styrgrupp för projektet ihop bestående av förvaltningspersonal från tekniska förvaltningen samt representant från den beställande lokalnyttjande förvaltningen. Vid intervju uttrycks av ledningspersonal på lokalnyttjande förvaltningar att man idag i detta skede av lokalförsörjningsprocessen har möjlighet att komma med synpunkter avseende t ex nödvändiga lokalanpassningar.

I samband med att projekt färdigställs ska färdigt objekt överlämnas till lokalnyttjande förvaltning. Det beskrivs vid intervju att detta förfarande har varierat i kvalitet beroende på vilken förvaltare vid tekniska förvaltningen som handhaft projektet samt att förvaltningen i detta sammanhang ibland upplevts underbemannad.

Hela processen från uppdrag i form av om- eller nybyggnadsbeslut till överlämning av färdigt objekt uppskattas ta mellan 36 och 49 månader. I de fall då det är möjligt att genomföra förprojektering innan dess att detaljplanearbetet är helt klart bedöms ytterligare max 2 månader kunna kappas på denna totala ledtid. Till uppskattat intervall över ledtider kommer dock den i PM:et uttryckta och vid intervjuer bekräftade risken för förseningar i både detaljplane- och genomförandeprocessen. Eftersom investeringsplan upptagen i kommunens mål och budget har varit på fyra år lämnar uppskattade projektledtider sammantaget mycket litet utrymme för förseningar av projekt ifall färdiga objekt ska kunna överlämnas till lokalnyttjande nämnd/förvaltning efter initialt beslutad tidplan.

Inte heller tiden från det att initial behovsanalys görs av lokalnyttjande förvaltning till dess att formellt investeringsbeslut fattas av kommunfullmäktige och sen av lokalnyttjande nämnd i samband med kommunens mål och budgetprocess är inkluderad i ledtidsuppskattningarna redovisade ovan. Inkluderas dessa adderar det i nuläget ytterligare 1-1,5 år till processen. Detta ställer stora krav på god framförhållning och korrekta uppskattningar av framtida lokalbehov på lokalnyttjande nämnder/förvaltningar.

### **3.2.4.3. Förvaltning av befintligt lokalbestånd**

Ansvarsfördelning mellan lokalnyttjande förvaltningar och tekniska förvaltningen rörande befintliga lokaler regleras genom internhyresavtal. I avtalen reglerar även den internhyra lokalnyttjande förvaltningar ska betala till tekniska förvaltningen. Internhyran utgår från total slutgiltig kostnad för produktion av fastigheten. Fördyrningar av projekt bärs därmed indirekt av den lokalnyttjande förvaltningen/nämnden. Då tilläggs äskade medel inkluderas i internhyran.



Internhyresavtalen reglerar också tillsammans med kommunens gränsdragningslista<sup>2</sup> vilka skyldigheter hyresvärd respektive hyresgäst har avseende drift och underhåll av fastigheter. Som beskrivits i avsnitt 3.2.2. *Behörighet enligt delegation* ovan har tekniska förvaltningen delegation för re-investeringsbeslut inom beslutad rambudget och kan därmed i samråd med berörd lokalnyttjande förvaltning styra medels disponering avseende detta.

Ledningspersonal vid stora lokalnyttjande förvaltningar som utbildning- och vård- och omsorg uttrycker att frustration historiskt uppstått avseende ansvarsfördelning mellan deras egna fastighetsorganisationer och tekniska förvaltningens driftavdelning avseende drift och underhåll av befintliga lokaler. Ansvarsfördelningen så som den reglerats i internhyresavtal samt genom gränsdragningslista beskrivs härvidlag som komplex och otydlig. Vid intervju uppges vidare att det idag inte finns några fastställda service-nivåer mellan tekniska förvaltningen och lokalnyttjande förvaltningar.

Vidare beskrivs vid intervju att samarbetet mellan tekniska förvaltningens förvaltarorganisation och personal på flera av de lokalnyttjande förvaltningarna inte har varit helt ändamålsenlig. Samordningsmöten avsedda att fånga upp lokalnyttjande förvaltnings behov ska äga rum mellan förvaltare och respektive förvaltning. Det beskrivs dock vid intervju att kommunikationssvårigheter i flera fall gjort att båda parter tröttnat, varvid dessa möten inte fungerat ändamålsenligt.

Ansvar för felavhjälpande underhåll beskrivs vid intervju tidigare ha legat på respektive lokalnyttjande verksamhet. Drift låg på tekniska förvaltningens fastighetsenhet. Detta uppges som en källa till förvirring. Otydligheter avseende drift och underhåll beskrivs vid intervju regleras på ett tydligare sätt inom ramen för den nya internhyresmodell som tekniska förvaltningen har tagit fram under verksamhetsåret 2018 och som planeras implementeras från år 2019.

Vid intervju beskrivs även att kommunens gränsdragningslista har gjorts om mycket i samband med detta. I och med implementeringen av den nya internhyresmodellen samt ny gränsdragningslista kommer den största delen av det felavhjälpande underhållet samt media försörjning flyttas till tekniska förvaltningens fastighetsavdelning och ingå i internhyran.

### 3.2.5. *Bedömning*

Vi konstaterar att Kommunstyrelsen har ett ledning- och samordningsansvar för kommunens övergripande strategiska planering och ska tillhandahålla aktiverande och normerande styrdokument och tekniska nämnden ansvarar för kommunens lokalförsörjningsprocess.

Ledningspersonal på samhällsbyggnads- respektive tekniska förvaltningen uppskattar att kommunens detaljplane- och genomförandeprocesser (från uppdrag till färdigt objekt) sammantaget tar mellan 34-49 månader. Till detta kommer eventuella överklaganden eller ytterligare undersökningar, tillståndsansökningar eller bygglov som behöver göras/sökas under processens gång. Dessa faktorer uppskattas kunna addera ytterligare mer än ett år till processen från uppdrag till färdigt objekt. Vi

---

<sup>2</sup> Antagen år 2012

konstaterar att detta sammantaget innebär att lokalförsörjningsprocessens huvudsakliga planhorisont om fyra år medför en omfattande risk att projekt inte färdigställs efter initialt beslutade tidplan. Som beskrivits under kontrollmål 1, avsnitt 3.1. ovan, bidrar även försenade projekt till osäkerhet när lokalnyttjande förvaltningar gör lokalbehovsprognoser framåt, varvid en dålig cirkel riskerar skapas. Vi noterar vidare att det vid intervju beskrivs att samarbetet mellan tekniska förvaltningens förvaltarorganisation och personal på flera av de lokalnyttjande förvaltningarna inte har varit helt ändamålsenlig. Samordningsmöten avsedda att fånga upp lokalnyttjande förvaltnings behov ska äga rum mellan förvaltare och respektive förvaltning. Det beskrivs dock vid intervju att kommunikationssvårigheter i flera fall gjort att båda parter tröttnat, varvid dessa möten inte fungerat ändamålsenligt.

Vidare konstaterar vi att de SPUG-möten varigenom kommunens lokalförsörjningsprocess ska samordnas och utvecklas under 2018 inte beskrivs ha fungerat ändamålsenligt. Vid intervju uttrycks att en tydligare verksamhetsbeskrivning och styrning behövs härvidlag. Vi konstaterar slutligen att ansvarsfördelningen avseende underhåll av befintliga lokaler så som den varit reglerad genom internhyresavtal och gränsdragningslista av lokalnyttjande förvaltningar upplevts som otydlig. Utifrån intervjuer framstår denna otydlighet varit särskilt stor avseende ansvarsfördelning för felavhjälpande underhåll och drift.

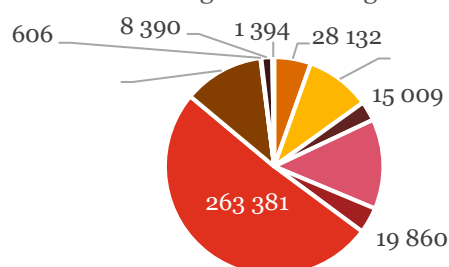
Vi bedömer därför kontrollmålet som: **Ej uppfyllt.**

### 3.3. Kostnadsanalyser (alternativkostnader) av lokalinvesteringarna

#### 3.3.1. Kostnadsdrivande faktorer

Två faktorer driver totala lokalkostnader: total volym (BRA m<sup>2</sup>) samt internhyra per m<sup>2</sup>. Diagram 1 nedan visar den relativa volymfördelningen mellan kommunens förvaltningar<sup>3</sup> samt externa lokaler. Diagram 2 nedan visar sedan hur hög snitt internhyran är per kvadratmeter för de olika förvaltningarna samt externa lokaler.

Diagram 1. Total yta (BRA m<sup>2</sup>) per förvaltning, externa lokaler och Fastighetsavdelningen



■ AVUX ■ EXT ■ KLF ■ KOF ■ SOC ■ UF ■ VOF ■ SBF ■ Fastighet ■ TEF övr

<sup>3</sup> Förklaring förkortningar i diagram: AVUX – Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen, EXT – Externa lokaler, KLF – Kommunledningsförvaltningen, KOF – Kultur- och fritidsförvaltningen, SOC – Socialförvaltningen, UF – Utbildningsförvaltningen, VOF – Vård- och omsorgsförvaltningen, SBF – Samhällsbyggnadsförvaltningen, Tekniska förvaltningens fastighetsavdelning, TEF övr – Tekniska förvaltningen övriga.

Kommunens totala BRA uppgår till 517 172 m<sup>2</sup> och av dessa tar barn- och utbildningsförvaltningen med 263 381 m<sup>2</sup> cirka 51 % i anspråk. Andra stora lokalutnyttjande förvaltningar är vård- och omsorgsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen och socialförvaltningen.

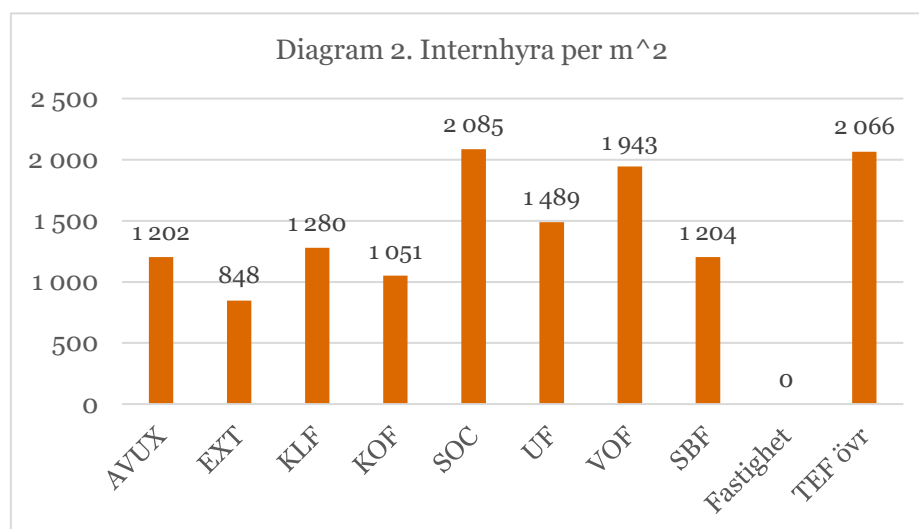


Diagram 2 ovan visar på en relativt stor variation i snittinternhyra per kvadratmeter mellan förvaltningarna. Socialförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen, men också tekniska förvaltningen har relativt höga snittinternhyror, runt 2000 kr/m<sup>2</sup>. Utbildningsförvaltningens snittinternhyra om 1 489 kr/m<sup>2</sup> är något högre än resterande förvaltningar, vilkas internhyror varierar inom ett spann om 1051-1280 kr/m<sup>2</sup>. Kategorin externt inhyrda lokaler utmärker sig genom att ha den lägsta genomsnittliga internhyran, om 848 kr/m<sup>2</sup>. Som adresserats mer utförligt i revisionsrapport *Långsiktig och strategisk lokalförsörjning inom äldreomsorgen och LSS* varierar dock kostnad för externt inhyrda lokalerna beroende på lokalernas natur och användningsområde. Som beskrivits i den rapporten prognostiserar Vård- och omsorgsnämnden i sin delårsrapport 2018 med en merkostnad om 30 mnkr verksamhetsåret 2018 avseende extern inhyrning av gruppboendeplatser inom sin LSS verksamhet.

Som beskrivits i tidigare avsnitt gör tekniska förvaltningen utifrån sammanställt lokalbehovsunderlag en kostnadsuppskattning för det alternativ att möta lokalbehovet man kan identifiera. Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av någon systematiserad rutin eller riktlinjer för hur tekniska förvaltningen ska genomföra dessa kostnadsuppskattningar. Generellt genomförs endast en kostnadsuppskattning då en förstudie oftast behövs för att ta fram alternativa lösningar. Detta uppges det inte finnas tid för i beställande förvaltningars tidsram för projektet.

Eftersom kostnadsuppskattningar görs i ett tidigt skede av investerings- och lokal-försörjningsprocessen samt kommunen inte har något upparbetat lager av färdiga detaljplaner avseende verksamhetslokaler utgår dessa kostnadsuppskattningar generellt ifrån t ex beräkningar baserade på schablonbelopp per kvadratmeter. Det är denna initiala kalkyl som går upp i kommunens investeringsprocess och ligger till grund för beslut om budget för projekt.

Vid intervju med investeringskontroller på KLF betonas att behov finns att förtydliga vad kalkyler baseras på samt att implementera system för att uppdatera kalkyler vart eftersom mer information inkommer. Detta beskrivs inte göras på ett systematiserat sätt idag.

Vid intervju uttrycks delade meningar avseende om initiala kostnadsuppskattningarna generellt överensstämmer med faktisk slutkostnad. Ledningspersonal på tekniska förvaltningen bedömer att projekt i snitt blir mellan 10-20 % dyrare än initial kalkyl, vilket bedöms vara en rimlig felmarginal i och med att kalkylen görs tidigt i projekt. Lokalnyttjande förvaltningar delar inte den bilden.

Det framhålls vidare vid intervjuer att en avvägning måste göras av hur mycket information det är rimligt att inhämta innan beslut om genomförande har fattats av kommunfullmäktige. Detta eftersom det ofta är både svårt och kostsamt att anskaffa den och det därmed blir för tidkrävande och dyrt att göra det för alla projekt som övervägs.

Exempel finns dock för om- eller nybyggnadsprojekt som blir betydligt dyrare än initialt bedömt. Ett sådant är ombyggnaden av vårdboendet Allégården, vilket vid intervju uppges ha blivit mycket dyrare än den initiala kalkylen visade.

I samband med att en sådan avvikelse uppstår förs en dialog mellan tekniska förvaltningen och den beställande förvaltningen avseende hur man ska gå framåt med projektet. Vid intervju med ledningspersonal på tekniska förvaltningen framhålls att man i fallet med Allégården presenterade alternativet att riva och bygga nytt, vilket man bedömde som avsevärt billigare än att fortsätta med ombyggnationen. Vid intervju uppges dock att detta alternativ skulle innebära att projektet försenades avsevärt, varvid vård- och omsorgsnämnden på inrådan från tekniska nämnden beslöt att fortsätta med ombyggnationen. Vård- och omsorgsnämnden har redan idag ett stort antal externa boendeplaneringar inom både sin äldreomsorgs- och LSS-verksamhet. För en mer utförlig beskrivning av detta se kompletterande rapport *Långsiktig och strategisk lokalförsörjning inom äldreomsorgen och LSS*.

Avvikelser mot beslutad investeringsbudget hanteras genom att den beställande lokalnyttjande nämnden äskar mer pengar från kommunfullmäktige. Dessa medel förs över till tekniska förvaltningen, vilket beskrivs i avsnitt 3.2.4.2. Genomförandeprocessen ovan disponerar medel under produktionsprocessen. Den internhyra lokalnyttjande förvaltning/nämnd erhåller från tekniska förvaltningen baseras dock på hur mycket lokalen kostade att producera, varvid det är den lokalnyttjande nämnden/förvaltningen som till slut bär kostnaden för eventuella budgetavvikelser.

Det är utifrån det perspektivet anmärkningsvärt att lokalkategorin externa lokaler är kommunens billigaste per kvadratmeter, med en kostnad om 848 kr/kvadratmeter<sup>4</sup>. Som noterats i samband med diskussionen av diagram 2 ovan betyder inte detta att det i samtliga fall är billigare att hyra in externa lokaler.

### 3.3.2. *Bedömning*

Tekniska förvaltningen ansvarar för att utifrån sammanställt lokalbehovsunderlag ta fram kostnadsuppskattning och förslag på möjlig plats för att möta lokalnyttjande förvaltningars lokalbehov. Sammantaget utgör behovsunderlag, kostnadsuppskattning och platsförslag underlag till investeringsbeslut i samband med kommunens mål och budgetprocess. Som ett resultat av detta genomförs kostnadsuppskattningar generellt i ett tidigt skede av investerings- och lokalförsörjningsprocessen.

Utifrån genomförda intervjuer råder det delade meningar mellan tekniska förvaltningen och lokalnyttjande förvaltningar avseende om slutkostnaden för projekt oftast hamnar inom en felmarginal om 10-20 % jämfört mot initialt budgetanslag eller inte. Oavsett detta finns det exempel på projekt som haft betydligt större avvikelse mot budget. Att rutiner för att uppdatera initiala kostnadsuppskattningar vartefter mer information inkommer inte är implementerade anser vi därför riskabelt. Införandet av sådana rutiner kan möjliggöra att potentiella källor till förseningar och/eller fördröjningar av projekt fångas upp i ett tidigare skede, då handlingsutrymmet är större.

Vidare har vi inom ramen för denna granskning inte tagit del av en systematiserad rutin eller riktlinjer för hur tekniska förvaltningen ska utföra kostnadsanalyser. Ett tydligare ramverk för hur kostnadsanalyser genomförs kan bidra till en bättre förståelse mellan lokalnyttjande- och lokalproducerade förvaltningar i de fall merkostnader eller förseningar uppstår under lokalförsörjningsprocessen. Handlingsberedskap och alternativ skulle även kunna byggas in i lokalförsörjningsprocessen från ett tidigt skede.

Vi bedömer därmed kontrollmålet som: ***ej uppfyllt.***

## 3.4. *Tillgodoses lokalbehovet?*

I detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

- *Förvaltningarna uppfattar att lokalbehovet tillgodoses.*
- *Det finns hinder för att uppnå en effektiv lokalförsörjningsprocess.*

Dessa kontrollmål har till viss del berörts inom ramen för iakttagelser och bedömningar av ovanstående kontrollmål. Iakttagelser och bedömning nedan ska därför förstås som en sammanvägd bild av hur de olika berörda förvaltningarna anser att lokalförsörjningen i kommunen fungerar, samt om deras lokalbehov tillgodoses.

---

<sup>4</sup> Se diagram 2 ovan.

Nedan adresseras först kommunikation och informationsdelning, med fokus på förseningar, inom lokalförsörjningsprocessen speciellt. Detta eftersom det inom ramen för denna granskning identifierats som centralt. Slutligen presenteras identifierade hinder för att uppnå en effektiv lokalförsörjningsprocess.

### *3.4.1. Kommunikation inom lokalförsörjningsprocessen*

Vid intervju uttrycks att förvaltningarna anser deras uppgift i lokalförsörjningsprocessen vara att inkomma med lokalbehovsunderlag samt med underlag och synpunkter angående eventuella lokalanpassningsbehov. System för detta har berörts under avsnitt 3.2. (kontrollmål 2 och 3) ovan. Intervjuade representanter för utbildnings- och vård- och omsorgsförvaltningarna menar att lokalförsörjningsprocessen härvidlag generellt fungera bra.

Socialförvaltningen uppges vid intervju primärt hyra in lokaler externt. Vid intervju uttrycks att missförstånd, som en konsekvens av otydlig ansvarsfördelning och brister i etablerade kommunikationskanaler mellan socialförvaltningen och tekniska förvaltningen resulterat i att externa hyreskontrakt inte sagts upp i tid, samt att lokaler i detaljplan specificerats för fel ändamål. Vidare har externa fastighetsägare fått information från både tekniska förvaltningen och socialförvaltningen. Eftersom informationen inte stämts av har detta lett till diskrepansers mellan vad tekniska förvaltningen beställt och vad socialförvaltningen behöver. Dessa faktorer uppges vid intervju ha resulterat i merkostnader och förseningar.

Vid intervju beskrivs att förseningar är det huvudsakliga sätt varigenom förvaltningar generellt ådras merkostnader och/eller andra negativa konsekvenser till följd av att om- och nybyggnadsprojekt fallerar avseende budget- och/eller tidplansföljsamhet. Detta eftersom det riskerar leda till att kostsamma och sub-optimala tillfälliga lösningar behöver implementeras. Exempel på sådan beskrivs som användande av tillfälliga paviljonger inom utbildningsverksamheten samt behovet av externa placeringar inom vård- och omsorgsverksamheten. En mer utförlig presentation avseende konsekvenser av förseningar för Vård- och omsorgsnämnden återfinns i kompletterande rapport *Långsiktig och strategisk lokalförsörjning inom äldreomsorgen och LSS* till denna.

Förseningar generellt och oväntade förseningar speciellt beskrivs vid intervju även kunna medföra att lokalnyttjande förvaltningar nödgas ändra beställningar av detaljplaner. Detta beskrivs vid intervju vara en källa till förvirring och merarbete för samhällsbyggnadsförvaltningens detaljplanehandläggare.

Vid intervjuer med ledningspersonal på lokalnyttjande förvaltningar uttrycks att man anser att informationsdelningen avseende förseningar i antingen detaljplane- eller genomförandeprocessen är bristfällig. Behovet av en mer sammanhållen och strukturerad process uttrycks härvidlag.

Kommunicering av förseningar beskrivs vid intervju idag ske genom den styrgrupp som sätts upp för pågående projekt. I denna sitter som beskrivits under avsnitt 3.2.4.2. Genomförandeprocessen ovan projektrepresentanter från tekniska förvaltningen samt representant från lokalnyttjande förvaltning. Information om förseningar dels inom styrgruppen vid projektgenomgång med PowerPoint, under ge-

mensamma projektmöten. Informationsdelning beskrivs inom ramen för detta forum ske fortast möjligt. Ingen information uppges dock delas direkt, varken muntligt eller skriftligt, till hela eller andra delar av den lokalnyttjande förvaltningen i fråga.

Som berörts ovan framkommer vid intervju att samhällsbyggnadsförvaltningens planavdelning upplever att samarbetet med lokalnyttjande förvaltning behöver initieras i ett tidigare skede så att detaljplanehandläggarna får en bättre förståelse av vilka lokalbehov lokalnyttjande förvaltningar har. När planarbete pågår genomförs möten mellan detaljplanehandläggarna och representanter från tekniska förvaltningen. Information om hur planprocessen fortskrider och eventuella förseningar eller lokalanpassningskrav går genom dem. Vid intervju beskrivs att ingen eller lite information delas direkt mellan lokalnyttjade förvaltning och detaljplanehandläggare.

### *3.4.2. Identifierade hinder för en effektiv lokalförsörjningsprocess*

Utifrån studerade styrdokument samt genomförda intervjuer har ett antal hinder för att kommunen ska uppnå en effektiv lokalförsörjningsprocess identifierats. Som adresserats ovan är bristen på tydliga och effektiva kommunikationsvägar ett sådant. Detta kommuniceras vid samtliga genomförda intervjuer. Vid tid för granskning fanns heller ingen fastställd och dokumenterad tidsram och rutin för när olika underlag till och steg i lokalförsörjningsprocessen ska vara genomförda och förmedlade till korrekt instans.

Utifrån detta, samt baserat på beskrivning vid intervjuer, är avsaknaden av ett tydligt centralt ledarskap för lokalförsörjningsprocessen ett hinder för uppnåendet av en effektiv lokalförsörjningsprocess i kommunen. Vid intervju efterfrågas att lokalförsörjningsprocessen ska vara mer sammanhållen, samt att en funktion med tydligt ledarskap instiftas och att detta är kommunicerat till samtliga berörda parter.

Utifrån intervjuer med ledningspersonal på lokalnyttjande- och lokalproducerade förvaltningar framgår också att otydlighet avseende roller och ansvarsfördelning inom ramen för både produktion och förvaltning av lokaler har medfört att ineffektiviteten har uppstått. Exempel härvidlag är att lokalnyttjande förvaltningar i vissa fall tillsatt egna funktioner som endast eller till stor del jobbar med lokalförsörjningsfrågor, samt att underlag till lokalförsörjningsprocessen i vissa fall inte inkommit i tid för beslut.

För att komma till rätta med detta har kommunen identifierat behovet av att förtydliga ansvar och roller inom investeringsprocessen och drift och underhåll. Detta är syftet bakom kommunens nya riktlinjer för investering i Botkyrka kommun samt kompletterande anvisning för investeringsprocessen samt den nya internhyresmodellen, vilka alla är under framtagande. Utifrån tillgängligt material, samt baserat på genomförda intervjuer, framgår dock att brister i dokumentering av övriga delar av lokalförsörjningsprocessen fortfarande är ett hinder för uppnåendet av en effektiv lokalförsörjningsprocess. Vid intervju lyfts att tydliga rutiner för hur centrala dokument inom lokalförsörjningsprocessen hanteras och vem som är dokumentägare i olika skeden av processen idag saknas. Detta uppges skapa förvirring och ineffektivitet, då samtliga berörda aktörer inte har tillgång till lika och relevant in-

formation; vilket i sin tur försvårar samarbetet mellan lokalnyttjande och lokalproducerade förvaltningar inom lokalförsörjningsprocessen. Vidare försämrar detta även spårbarhet och utvärdering av individuella lokalförsörjningsprojekt.

För att öka tydligheten avseende var i lokalförsörjningsprocessen man befinner sig beskrivs vid intervju behovet av att införa tydligare grind beslut, varigenom olika steg i investerings- och lokalförsörjningsprocesserna kan avgränsas och kommuniceras för samtliga berörda nämnder/förvaltningar. Arbetet med detta uppges dock vid intervju ej ännu ha konkretiserats. Vid intervju beskrivs vidare att arbetet med att dokumentera lokalförsörjningsprocessen under verksamhetsåret 2018 fått stå tillbaka som en konsekvens av tekniska förvaltningens arbete med kommunens nya internhyresmodell.

#### 3.4.2.1. Sammanfattning av hinder

Inom ramen för dessa två kontrollmål och granskningen som helhet har ett antal hinder för att uppnå en effektiv lokalförsörjningsprocess identifierats och beskrivits. Dessa sammanfattas i punktform nedan:

- Avsaknad av ett tydligt och kommunicerat centralt ledarskap och ägarskap för lokalförsörjningsprocessen på strategisk nivå. Härvidlag avses en central funktion som ser till att investerings- och lokalförsörjningsprocesserna är sammanhållna och som har överblick.
- Tydligare ansvars och rollbeskrivning inom lokalförsörjningsprocessen.
- Tydligare och mer utförlig dokumentstyrning av lokalförsörjningsprocessen. I detta ingår att ägarskap av dokument och skeden i lokalförsörjningsprocessen formaliseras.
- Tydligare och effektivare kanaler för kommunikation mellan berörda förvaltningar. Här framkommer behovet av tydlig kommunikation i rätt tid som centralt.
- Integrering av samhällsbyggnadsförvaltningen och planområdet tidigare i investerings- och lokalförsörjningsprocessen.

Som beskrivits ovan adresseras aspekter av dessa identifierade hinder inom ramen för den nya riktlinjen för investeringar med kompletterande anvisningar för investeringsprocessen, samt genom kommunens nya internhyresmodell. Vid intervju framhålls dock att dessa dokument inte är heltäckande och att arbetet med att utveckla kommunens investerings- och lokalförsörjningsprocesser behöver fortgå.

#### 3.4.3. Bedömning

Vi konstaterar att lokalnyttjande förvaltningar vid intervju uttrycker att de inte anser sina lokalbehov tillgodosedda i efterfrågad utsträckning. Orsakerna till detta varierar mellan förvaltningarna. Gemensamt är dock att kritiken handlar om brister i informationsdelning och avsaknaden av adekvata kommunikationskanaler mellan samhällsbyggnadsförvaltningen, tekniska förvaltningen och respektive lokalnytt-



jande förvaltning. Härvidlag uttryckes också behovet av tydligare och mer utförlig dokumentstyrning av investerings- och lokalförsörjningsprocesserna. I detta ingår att ägarskap av dokument i olika skeden av lokalförsörjningsprocessen formaliseras och kommuniceras.

Vidare noterar vi att bristen på direkt dialog mellan detaljplanehandläggare och lokalnyttjande förvaltning vid detaljplanering av projekt riskerar leda till att missförstånd uppstår om vad lokalen i fråga ska användas till eller att hänsyn inte tas till nödvändiga lokalanpassningar för den avsedda verksamheten. Detta kan leda till att framtagna detaljplanen inte är ändamålsenlig.

Vi bedömer därför kontrollmålet som: ***ej uppfyllt.***

## 4. *Bedömning och rekommendationer*

### 4.1. *Avstämning mot kontrollmål*

Granskningen har gjorts utifrån sex kontrollmål som berör verksamhetsområdet. Bedömningen av respektive kontrollmål sker i en tregradig skala – uppfyllt, delvis uppfyllt och ej uppfyllt.

Kontrollmål	Bedömning
<i>Det finns en lokalförsörjningsplan med en tydlig beskrivning av lokalbehovet?</i>	<b>Kontrollmål: Ej uppfyllt</b> Kommunens lokalförsörjningsplan har inte uppdaterats sedan framtagande. Rutin för hur och inom vilken tidplan lokalförsörjningsplanen ska uppdateras är inte fastställd.  Endast tre av fem lokalnyttjande nämnders lokalbehovsunderlag är inkluderade i tekniska nämndens lokalresursplan. Lokalresursplanen har inte uppdaterats för kommande verksamhetsår.  I varken lokalresursplan eller lokalförsörjningsplan beskrivs åtgärder/anvisningar för hur beslutade projekt ska kunna färdigställas efter fastställd tidplan.
<i>Det finns en väl fungerande process för lokalförsörjning i kommunen  Hur fungerar samverkan mellan förvaltningarna?</i>	<b>Kontrollmål: Ej uppfyllt</b> Investerings- och lokalförsörjningsprocessens huvudsakliga planhorisont om fyra år innebär, jämfört med uppskattade ledtider, en stor risk att om- och nybyggnadsprojekt inte kan färdigställas efter beslutad tidplan.  Samarbetet mellan tekniska förvaltningen och lokalnyttjande förvaltningar beskrivs i flera avseenden inte fungera ändamålsenligt. Bl.a. beskrivs både de icke-formella SPUG-möten och samordningsmöten mellan respektive förvaltnings personal inte fungerat erforderligt. Detta är särskilt allvarligt avseende SPUG-möten eftersom dessa möten syftar till att samordna och utveckla lokalförsörjningsprocessen som helhet.
<i>Görs tillfredsställande kostnadsana-</i>	<b>Kontrollmål: Ej uppfyllt</b>

<p><i>lyser (alternativkostnader) av lokalinvesteringarna?</i></p>	<p>Det råder delade meningar om kostnadsuppskattningar överlag ligga inom en felmarginal om 10-20 % jämfört med initialt budgetanslag. Oavsett detta finns exempel på projekt som blivit betydligt dyrare. Att rutin för att uppdatera initiala kostnadsuppskattningar vartefter mer information inkommer inte är implementerade anser vi därför riskabelt.</p> <p>Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av någon systematiserad rutin eller riktlinje för hur tekniska förvaltningen ska utföra kostnadsanalyser.</p> <p>Brister i de två ovan redovisade punkterna riskerar leda till brister i handlingsberedskap och alternativ för att möta oförutsedda händelser under lokalproduktionsprocessens gång.</p>
<p><i>Anser förvaltningarna att behovet av lokaler tillgodoses?</i></p> <p><i>Hinder finns för att uppnå en effektiv lokalförsörjningsprocess?</i></p>	<p><b>Kontrollmål: Ej uppfyllt</b></p> <p>Vi konstaterar att lokalnyttjade förvaltningar inte anser sina lokalbehov tillgodosedda i efterfrågad utsträckning. Anledningen till detta varierar, men berör primärt två områden: brister i kommunikation och informationsdelning; samt, brister i samordningen av lokalförsörjningsprocessen.</p> <p>Härvidlag uttryckes också behovet av tydligare och mer utförlig dokumentstyrning av investerings- och lokalförsörjningsprocesserna. I detta ingår att ägarskap av dokument i olika skeden av lokalförsörjningsprocessen formaliseras och kommuniceras.</p>

**Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunen att:**

- Se över möjligheten att införa någon form av serviceåtagande mellan tekniska förvaltningen och beställande förvaltningar avseende anpassning av lokaler, vid nybyggnation och ombyggnation.
- Prioritera arbetet med att dokumentera en processbeskrivning för Lokalförsörjningsprocessen. Härvidlag är det viktigt att riktlinjer och rutiner tas fram för vilken förvaltning och funktion som ägare olika centrala dokument i lokalförsörjningsprocessens olika skeden.
- Ta fram arbetsbeskrivningar för olika funktioner inom tekniska förvaltningen.

- En rutin för uppdatering av lokalresursplan och lokalförsörjningsplan tas fram och implementeras.
- Försöka begränsa utredningsinsatserna i planprocessens tidiga skeden och styra utredningar till projektprocessens utredningsskede där resultatet av utredningen behandlas i berörd verksamhetsnämnd.
- Fortsätt och förstärka arbetet med att implementera en längre planhorisont för både kommunens investerings- och lokalförsörjningsprocess. Som denna granskning visat bidrar nuvarande planhorisont till omfattande risker för försening.

2019-02-11

***Said Ashrafi***

---

*Projektledare*

***Anders Hägg***

---

*Uppdragsledare*