

Haninge kommun

Granskning av den strategiska
lokalförsörjningen



Building a better
working world

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Avgränsningar	4
1.4. Genomförande	5
2. Revisionskriterier	5
2.1.1. Kommunallagen (2017:725)	5
2.1.2. Ägardirektiv och bolagsordning för Haninge bostäder AB.....	5
2.1.3. Bolagsordning och ägardirektiv för Tornberget	6
2.1.4. Reglemente kommunstyrelsen	6
2.1.5. Övriga styrande dokument	6
2.1.6. Förutsättningar för en ändamålsenlig lokalförsörjning.....	6
3. Mål, resultatindikatorer och nyckeltal.....	7
3.1. Mål och resultatindikatorer	8
3.1.1. Mål och budget 2018–2019	8
3.1.2. Klimat- och energistrategin.....	8
3.1.3. Tornberget mål.....	8
3.2. Nyckeltal	8
3.2.1. Uppföljande nyckeltal	9
3.2.2. Styrande nyckeltal.....	10
4. Lokalförsörjningsprocessen	10
4.1. Investeringsprocessen för ny-, om- och tillbyggnad av egna verksamhetslokaler ...	10
4.2. Investeringsprocess för mindre projekt	12
4.3. Haninge bostäders fastigheter.....	12
4.4. Tornberget och underhåll av fastigheter	12
4.5. Kultur- och fritidsförvaltningens fastigheter	12
4.6. Iakttagelser från intervjuer	13
4.6.1. Samverkan och dialog.....	13
5. Internhyressystemet	14
5.1. Lokalbanken.....	15
6. Granskad dokumentation	16
6.1. Lokalresursplan 2018	16
6.2. Investeringsprocessen för Skogslindens förskola	17
6.2.1. Lokalresursplanskede	17
6.2.2. Programskede och förprojekteringsskede	17
6.2.3. Projekteringsskede.....	17
6.2.4. Byggskede	18
7. Strategier för samutnyttjande.....	18
8. Svar på revisionsfrågor	19
Källförteckning	21

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY granskat kommunens strategiska lokalförsörjning. Syftet med granskningen är att bedöma om det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett koncernperspektiv. Vår sammanfattande bedömning är att kommunen i stora delar har en fungerande lokalförsörjningsprocess som tillgodoser en effektiv lokalplanering på lång och kort sikt. Av granskningen framkommer emellertid ett antal områden med förbättringspotential.

På övergripande nivå finns det tydliga ansvarsförhållanden och klarhet kring lokalförsörjningsprocessens olika delmoment. Flera intervjupersoner uppfattar dock att det finns oklarheter i investeringsprocessen för underhållsinvesteringar och att det i vissa situationer råder ovisshet om olika aktörers mandat. Härutöver anses det ibland uppstå oklarheter i investeringsprocessen i de fall där investeringsprojekt måste genomföras med kort varsel. I nuläget pågår ett projekt med att ta fram riktlinjer gällande underhållsinvesteringar.

Genom att samtliga förvaltningar redovisar sina lokalbehov i en lokalresursplan finns kännedom om kommande års investeringsbehov. Granskningen visar dock att förvaltningarnas redovisning av lokalbehovet skiljer sig åt. Vidare visar granskningen att det saknas tillräckliga ekonomiska konsekvensanalyser i den dokumentation som ligger till grund för beslut rörande lokalförsörjningen.

Lokalförsörjningsenheten innehar en nyckelroll i lokalförsörjningsprocessen, inte minst avseende samordningen av involverade aktörer. Medan dialogen mellan lokalförsörjningsenheten och övriga aktörer upplevs som fungerande, tycks dialogen mellan övriga aktörer sinsemellan stundtals vara bristande: verksamheterna önskar att i större utsträckning involveras i utformningen av detaljplaner och under 2018 resulterade bristande dialog, avseende bygglovsärenden, i skilda förväntningar på ärendehandläggningen. Härutöver har det framförts synpunkter gällande samarbetet mellan Tornberget och förvaltningarna.

Kommunen bedriver ett ändamålsenligt arbete gällande uppföljning av nyckeltal. Enligt vår bedömning finns emellertid utrymme att nyttja dessa nyckeltal i större utsträckning i mål- och uppföljningsarbetet. Det finns även utrymme för tydligare politisk styrning avseende styrande nyckeltal och kvalitetskrav för kommunala verksamhetslokaler.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att dialogen mellan inblandade aktörer i lokalförsörjningsprocessen stärks och etableras i ett tidigt skede.
- Säkerställ att underlaget för beslut om investeringar i verksamhetslokaler innehåller ändamålsenliga ekonomiska konsekvensanalyser.
- Tillse att flödena i lokalförsörjningsprocessen kartläggs i syfte att effektivisera styrningen.
- Ta fram riktlinjer för redovisningen av lokalbehov i lokalresursplanen.
- Ta fram en dokumenterad rollfördelning för investeringsprocessen avseende verksamhetslokaler.
- Upprätta politiskt förankrat styrdokument med kvalitetskrav, avseende standarden i kommunala verksamhetslokaler.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En fungerande lokalförsörjning är av väsentlig betydelse för en kommuns ekonomiska hushållning och möjlighet att bedriva en kvalitativ verksamhet. Det gäller inte minst Haninge kommun som är inne i en intensiv expansionsfas, vilket påverkar de verksamheter som kommunen bedriver. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för lokalförsörjningsfrågor och kommunstyrelseförvaltningen har i uppdrag att samordna kommunens lokalbehov och hantera en lokalbank med avställda lokaler.

För att en lokalförsörjningsprocess ska vara ändamålsenlig är det en nödvändighet att det föreligger tydliga roller och ansvar för samtliga delar av processen samt att strategier för att uppnå mål är dokumenterade och samordnade i organisationen. Även de verksamheter som bedrivs i bolagsform behöver omfattas i detta arbete. Tornberget äger och förvaltar merparten av kommunens verksamhetslokaler och även Haninge Bostäder upplåter delar av sitt lokalbestånd till kommunala ändamål.

En lokalförsörjningsprocess berör allt från verksamhetsplanering, rutiner för uppföljning och intern kontroll till målstyrning. Revisorerna har med utgångspunkt från sin riskanalys med avseende på 2018 identifierat den övergripande lokalförsörjningsprocessen som ett väsentligt område att granska.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett koncernperspektiv.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är mål, målkriterier och strategier ändamålsenliga avseende den strategiska lokalförsörjningen?
- ▶ Är kommunens beredningsprocess av ärenden rörande lokalförsörjning tydlig och ändamålsenlig? Omfattas beredningsprocessen av tydliga risk- och konsekvensanalyser? Finns kontinuerligt uppdaterade behovsanalyser av aktuellt och kommande behov av lokaler?
- ▶ Håller dokumentationen som ligger till grund för beslut rörande lokalförsörjningen, en ändamålsenlig kvalitet?
- ▶ I vilken omfattning är kommunens rutiner ändamålsenliga beträffande styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunkoncernen?
- ▶ Är ägardirektiven på ett tydligt sätt samordnade med kommunens styrande dokument kring lokalförsörjning utifrån effektivitet i lokalstyrningen och ur ett koncernperspektiv?
- ▶ Är ansvar/roller tydliga i beredningsprocessen vad gäller tilläggsbeställningar vid ny- och ombyggnationer?
- ▶ Är strategier för lokalförsörjningen ändamålsenliga så att stordriftsfördelar inom kommunkoncernen kan tillvaratas?

1.3. Avgränsningar

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och styrelserna för Tornberget och Haninge Bostäder.

I denna granskning definieras lokalförsörjning som de aktiviteter som syftar till att förse kommunens verksamheter med ändamålsenliga lokaler och effektivisera användandet av befintliga lokaler.

1.4. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer med berörda tjänstemän inom kommunen samt tjänstemän inom berörda bolag. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallat "referensurval" genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.¹ Utifrån våra instruktioner har centrala befattningshavare identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att externa personers expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning i urvalsbedömningen. En potentiell risk är att dessa väljer ut personer med liknade synsätt som de själva. För att parera den risken har intervjupersoner valts ut från olika förvaltningar och från olika delar av linjeorganisationen.

2. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Aktiebolagslagen (2005:551)
- ▶ Bolagsordning och ägardirektiv för respektive bolag
- ▶ Styrdokument med bäring på lokalförsörjningsprocessen antagna av kommunfullmäktige
- ▶ Utredningar och vägledning med bäring på lokalförsörjningsfrågor

2.1.1. Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap. 1 §, ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Uppsikten gäller även kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser eller föreningar. Enligt 6 kap. 6 § ska nämnderna inom sitt eget område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Enligt 6 kap. 11 § ska styrelsen följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

2.1.2. Ägardirektiv och bolagsordning för Haninge bostäder AB

Enligt Haninge bostäders ägardirektiv är bolagets ändamål att bygga, förädla och förvärva fastigheter, bostäder, affärslokaler och tillhörande kollektiva anordningar. Bolaget har även till uppgift att utföra förvaltningsuppdrag åt Haninge kommun.

¹ Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

Enligt ägardirektivet ges bolaget möjlighet att pröva nya arbetssätt som kan reducera bygg- och investeringskostnader. Haninge bostäder arbetar främst med boenden och ska enligt bolagsordningen främja bostadsförsörjningen i kommunen och bedrivs utifrån affärsmässiga principer.

Enligt Haninge bostäders operativa ägardirektiv² ska bolaget snarast erbjuda kommunen fler lägenheter så att kommunen har möjlighet att hyra 105 lägenheter. Kommunen är nämligen i behov av lägenheter för sociala ändamål. Efter att 105 lägenheter uppnåtts ska bolaget fram till 2019-10-01 erbjuda kommunen att hyra 25 procent av de lägenheter bolaget förmedlar. Därefter ska bolaget erbjuda kommunen att hyra 10 procent av de lägenheter bolaget förmedlar.

2.1.3. Bolagsordning och ägardirektiv för Tornberget

Bolagsordningen gör gällande att Tornberget inom Haninge kommun ska bygga, äga, förvalta och uthyra fastigheter för kommunalt ändamål. Ändamålet med verksamheten är att bedriva en effektiv och serviceinriktad fastighetsförvaltning.

Enligt Tornbergets ägardirektiv är bolagets syfte att tillgodose kommunens behov av ändamålsenliga lokaler. Bolaget ska ta initiativ för att uppnå ökad effektivitet i form av lägre lokalkostnader, minskade lokalytor och/eller en högre kvalitet. Arbetet bedrivs på uppdrag av kommunen och den samlade koncernnyttan ska vara styrande.

Tornberget ska, trots organisationsformen, ses som en integrerad del av den kommunala verksamheten.

2.1.4. Reglemente kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har i uppdrag att verka som kommunens ledande förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ansvarar för förvaltning av kommunens fasta och lösa egendom i den mån det inte uppdragits åt Tornberget. Vidare ingår i kommunstyrelsens uppdrag att ansvara för lokalförsörjningen.

2.1.5. Övriga styrande dokument

Kommunfullmäktige har fastställt mål- och budget, klimat- och energistrategi samt en lokalförsörjningsprocess. Innehållet i dessa presenteras i kapitel 3–4.

2.1.6. Förutsättningar för en ändamålsenlig lokalförsörjning

Det finns inget allmängiltigt svar på hur organisationer ska bedriva en ändamålsenlig strategisk lokalförsörjning. I våra bedömningar kommer tidigare rapporter och vägledningar att beaktas, såsom Riksrevisionens granskningsrapport *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*, SKL:s rapporter *Strategier för ökad lokaleffektivitet* och *Strategisk lokalresursplanering* och Ekonomistyrningsverkets rapport *Nyckeltal i statens lokalförsörjning*.

I nedanstående avsnitt beskrivs ett antal områden som lyfts fram som väsentliga i arbetet med att åstadkomma en ändamålsenlig strategisk lokalförsörjning.

² Fastställt av Haninge Kommun Holding AB den 12 januari 2017. Enligt Haninge bostäders ägardirektiv kan styrelsen för Haninge kommun Holding AB besluta om särskilda ägardirektiv av operativ natur om inte direktivet innefattar fråga av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt.

Tydlig styrning från kommunledningen

Det är ytterst politikerna som styr kommunen. Det krävs tydlig politisk styrning i form av politiskt förankrade styrdokument där kommunledningens mål och strategier klargörs samt att det på strategisk nivå ges utrymme för en avdelning eller enhet med ansvar för lokalförsörjningsfrågor.

Samordningsgrupper

I en kommun finns vanligtvis ofta stora samordningsvinster att hämta i form av exempelvis samnyttjande av lokaler. Ett bra samarbete mellan fastighetsorganisationen och den nyttjande verksamheten kan exempelvis leda till energieffektiviseringar. För detta krävs strukturerade arbetssätt samt grupper eller forum för samverkan för att kunna underlätta för kommunikationen och samordning parterna sinsemellan.

Kapacitetsplanering

För att åstadkomma en tydlig och kommunövergripande långsiktig planering är det väsentligt att det finns en politiskt förankrad lokalförsörjningsplan. I lokalförsörjningsplanen bör både slutna och förväntade hyresavtal inbegripas men kan även innehålla beräkningar av lokalnyttjande, prognoser för lokalkostnader, förändringar i befintligt lokalbestånd, ändrade lokalbehov och andra uppgifter i praktisk bemärkelse. För planering på kort sikt kan en mindre sammanfattande lokalförsörjningsplan upprättas med beskrivning av pågående och planerade lokalförändringar.

Mål och indikatorer

Målformuleringar är en grundläggande del i att kunna följa upp, ompröva och effektivisera en verksamhet. Kännedom om hur lokaler nyttjas är grundläggande för att kunna matcha verksamheternas behov av lokaler med lokaltilgången.

Uppföljning av ytor är således väsentligt för att undersöka om verksamheten har rätt sorts lokaler, som används maximalt. Nyckeltal används ofta vid uppföljning och utvärdering och passar väl för mätning av lokaleffektiviteten.

Internhyressystem

Internhyran är ett viktigt styrinstrument för att åstadkomma en effektiv lokalanvändning och kostnadsmedvetenhet bland verksamheterna. Utformningen av internhyressystemet är därför en väsentlig del av den strategiska lokalförsörjningen.

3. Mål, resultatindikatorer och nyckeltal

I följande avsnitt beskrivs kommunens arbete med mål, resultatindikatorer och nyckeltal avseende lokalförsörjningen. För att klargöra skillnaden mellan de två senare följer nedan en översiktlig begreppsbeskrivning.

Resultat definieras enligt Ekonomistyrningsverkets ordbok som ”de prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter prestationer leder till”. En resultatindikator är således ett verktyg för att ta reda på om fastställda mål är uppnådda eller är på väg att nås. Ett nyckeltal, å andra sidan, är ett mått, som utan att vara kopplad till ett mål, mäter en viss aspekt av en verksamhet. Skillnaden dem emellan är med andra ord att ett nyckeltal självständigt kan uttrycka förhållanden, medan en resultatindikator alltid är kopplad till ett övergripande mål. Det innebär även att det kan finnas ett egenvärde i att arbeta mot vissa nyckeltal. Detta egenvärde finns inte för resultatindikatorer eftersom det är målet som ska uppnås och inte resultatindikatorn i sig.³

³ ESV 2012:41.

3.1. Mål och resultatindikatorer

3.1.1. Mål och budget 2018–2019

Enligt Haninge kommuns styrmodell fastställer fullmäktige kommunövergripande mål med tillhörande resultatindikatorer och målvärden. Nämnder och styrelser har till uppgift att ta fram strategier och indikatorer för att nå målen. Förvaltningarna formulerar åtaganden utifrån nämndens strategier, som bryts ned till särskilda aktiviteter.

I fullmäktiges *Mål och budget 2018–2019* finns fyra övergripande målområden och sammanlagt tolv mål. Ett av de målen är att verka för en "god livsmiljö för nuvarande och kommande generationer." Målvärdet för 2018 är att energianvändningen per kvadratmeter inte ska överstiga 160 kWh/kvm.⁴ Härutöver finns inga mål med bäring på lokalförsörjningen eller lokalanvändandet.

I Mål och budget 2016–2017 höjdes resultatmålet⁵ från 2 procent till 2,5 procent i syfte att bygga upp en reserv för att klara kommande investeringsbehov. Resultatmålet för 2019 är 177 mnkr, vilket motsvarar 2,5 procent.

3.1.2. Klimat- och energistrategin

Klimat- och energistrategin⁶ anger att kommunen ska verka för att minska det långsiktiga behovet av energi för uppvärmning och drift av byggnader. Kommunen ska fungera som en förebild genom att kontinuerligt arbeta med energieffektivisering av det befintliga byggnadsbeståndet samt att ställa höga krav på energiprestanda vid större ombyggnationer. I detta arbete är, förutom kommunen, Haninge Bostäder och Tornberget viktiga aktörer. Vidare anges att ett så kallat livscykelkostnadsperspektiv ska ligga till grund för alla större investeringar för att öka förståelsen för energianvändningskostnader och vinsten av energieffektivisering.

Som bilaga till strategin finns en åtgärdsplan för 2018–2023 som innehåller åtgärder för befintliga lokaler och för byggande av nya lokaler.

3.1.3. Tornberget mål

Med utgångspunkt från ägardirektiv och ovanstående målområden har Tornbergets styrelse beslutat följande övergripande målsättningar med bäring på lokalförsörjningen:

- ▶ Att uppnå effektiv och långsiktig lokalförsörjning (Tornberget ska i en större utsträckning än tidigare verka för att ta fram lokalstandarder och ökad lokalsamverkan och flexibilitet i lokalerna över tid).
- ▶ Att producera och renovera lokaler till rätt kostnad och med kvalitet.
- ▶ Att våra fastigheter förvaltas effektivt.

Härutöver presenteras i *Mål, strategier och budget 2018–2020* ett antal strategiska vägval som bryts ned till aktiviteter i *Tornbergets strategiska plan 2018–2022*.

⁴ Målet avser de lokaler som ägs av Tornberget.

⁵ SKL rekommenderar att kommuner budgeterar med ett resultat om minst 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag för att kommuner ska kunna behålla värdet på sina anläggningstillgångar, möjliggöra självfinansiering av investeringar och för att ha en marginal för oförutsedda kostnadsökningar eller intäktsminskningar.

⁶ Antagen av kommunfullmäktige i februari 2014.

3.2. Nyckeltal

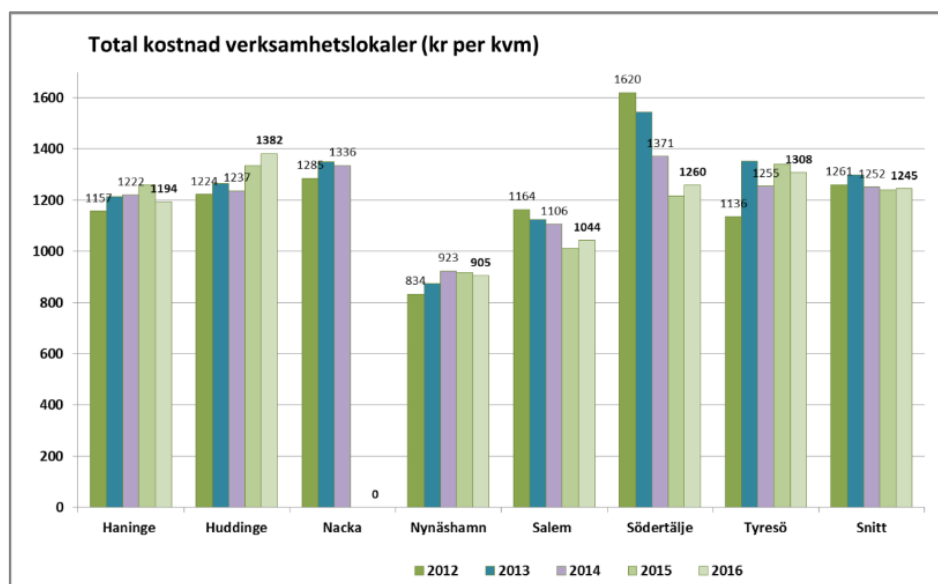
Nyckeltal kan både användas i styrande och uppföljande syfte. Styrande nyckeltal används primärt vid lokalanskaffningar och kan exempelvis vara koppad till en riktlinje om att investeringskostnaden inte får överstiga ett visst belopp. Uppföljande nyckeltal används för att jämföra en kommuns utveckling över tid eller för jämförelser med andra kommuner eller mellan enheter inom en kommun.⁷

3.2.1. Uppföljande nyckeltal

Haninge kommun medverkar i en arbetsgrupp som jobbar med att ta fram nyckeltal för verksamhetslokaler i medverkande kommuner. Arbetsgruppen består av representanter från åtta olika Södertörnskommuner. Arbetet mynnar ut i en rapport som släpps vartannat år. Den senaste versionen omfattar nyckeltal för åren 2015 och 2016. Rapporten är uppdelad efter två områden: fastighetsförvaltning samt lokalanvändning.

Bland nyckeltalen för fastighetsförvaltningen ingår bland annat totala lokalkostnader, kapitalkostnader, drift- och mediakostnader, kostnader för inhyrda lokaler samt totala kostnader uppdelat per lokalkategori: förskola, grundskola, gymnasium, äldreomsorg, övrig omsorg och förvaltningslokaler.

Värt att lyfta fram i detta sammanhang är de totala kostnaderna för verksamhetslokaler. Haninge har ett värde som är strax under snittet för Södertörnskommunerna. Bortsett från lokalkostnaderna för äldreomsorgens särskilda boenden är det inga större skillnader mellan Haninge kommun och snittet för Södertörnskommunerna per lokalkategori.⁸



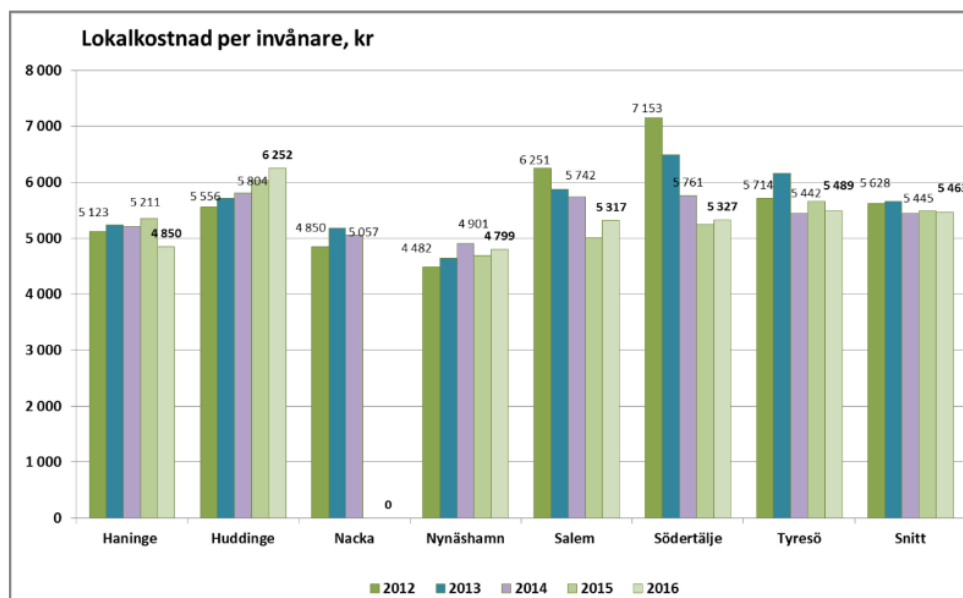
Området lokalanvändning mäter nyckeltal såsom lokalinhav per invånare, lokalkostnad per invånare, antal kvadratmeter och kostnad per nyttjare uppdelat per lokalkategori.

Under 2016 hade Haninge lägst lokalyta per invånare. Bortsett från Nynäshamn hade kommunen de lägsta lokalkostnaderna per invånare. I övrigt när det gäller lokalkostnader per

⁷ ESV 2017:49.

⁸ Lokalkostnaderna för äldreomsorgens särskilda boenden i Haninge är 354 kr lägre per kvadratmeter än för medelvärdet bland övriga kommuner.

lokalkategori finns för Haninges del inga större avvikelser från genomsnittet bland Södertörnskommunerna.



3.2.2. Styrande nyckeltal

Det finns få lokalt politiskt förankrade styrande nyckeltal vid nybyggnadsprojekt. Grund- och förskolenämndens beslutade konceptförskola kan sägas utgöra ett undantag. I underlagen finns tydliga anvisningar om utformningen av förskolor. Genom konceptförskolorna finns en tydlig politisk viljeinriktning gällande standarden på nybyggda förskolor som förvaltningen har att förhålla sig till.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunen genom nyckeltalsjämförelserna med andra Södertörnskommuner har säkerställt att det finns en god övergripande bild av kommunens kostnader och lokalanvändning i förhållande till andra kommuner på aggregerad nivå samt på verksamhetsnivå. Utifrån tillgänglig data finns möjlighet att anta mål med tillhörande resultatindikatorer för lokalförsörjningen. Detta är en möjlighet som kommunstyrelsen och andra berörda nämnder bör överväga. Mål för kostnader och resursanvändning utgör ett viktigt styrningsverktyg för att åstadkomma en god hushållning och effektivitet inom lokalförsörjningen. Enligt vår bedömning finns det en avsaknad av lokalpolitisk styrning gällande styrande nyckeltal och kvalitetskrav för kommunala verksamhetslokaler. Denna fråga blir för närvarande i hög grad en angelägenhet för tjänstemän.

Med bakgrund av kommande investeringsbehov i lokaler är det väsentligt att kommunen avsätter tillräckliga resurser för detta ändamål. Därför bedömer vi det som ändamålsenligt att resultatmålet har höjts till 2,5 procent.

4. Lokalförsörjningsprocessen

4.1. Investeringsprocessen för ny-, om- och tillbyggnad av egna verksamhetslokaler

Haninge kommuns befolkning har under senare år växt kraftigt, varför investeringar i nya verksamhetslokaler utgör en väsentlig del av den strategiska lokalförsörjningen. Kommunfullmäktige beslutade 2013 om en investeringsprocess för ny-, om- och tillbyggnad

av verksamhetslokaler.⁹ Investeringsprocessen delas upp i fem skeden: lokalresursskede, programskede, förprojekteringsskede, projekteringsskede och byggskede. Inom respektive skede anges ansvarsfördelning, vilka beslut som behöver fattas och i vilken ordning.



I det inledande *lokalresursplanskedet* (10–3 år innan byggstart) ska respektive förvaltning ta fram en prognos för verksamhetens lokalbehov de närmaste tio åren. Sammanställningen av lokalbehovet ska godkännas av nämnderna innan de rapporteras till lokalförsörjningsenheten på kommunstyrelseförvaltningen. I samråd med Tornberget gör lokalförsörjningsenheten en översiktlig kostnadsuppskattning av redovisade behov. Lokalbehoven och kostnader för nybyggnation för kommunen som helhet sammanställs i en lokalresursplan av lokalförsörjningsenheten.

Programskedet (3 år innan byggstart) påbörjas genom att kommunfullmäktige, i samband med beslut om investeringsbudget tre år framåt i tiden, ger kommunstyrelsen i uppdrag att påbörja projektet med ett programarbete. I uppdraget ingår att ta fram ett lokalprogram, förslag på lämplig placering och vid nybyggnation övergripande gestaltningsförutsättningar. I detta skede ska det också prövas om behovet kan tillfredsställas genom andra medel än nybyggnation.

Lokalförsörjningsenheten har det övergripande ansvaret för programuppdraget. Den verksamhetsdrivande förvaltningen ska dock ta fram lokalprogrammet. Programmet ska innehålla en detaljerad beskrivning av exempelvis rum och ytor som krävs för att tillmötesgå behovet. Lokalförsörjningsenheten kvalitetssäkrar programmet och är stödjande i framtagandet. Tornberget tar fram en kostnadsuppskattning av programmet och förprojekteringen, vilka ligger som underlag till beslut om budget för förprojekteringen. Den verksamhetsdrivande nämnden ska godkänna lokalprogrammet.

I samband med att kommunfullmäktige tar beslut om plan för investeringsbudget två år framåt inleds *förprojekteringsskedet* (2 år före byggstart). Lokalprogrammet utgör tillsammans med gestaltningsförutsättningarna beslutsunderlag till detta beslut. Kommunfullmäktige beslutar samtidigt om förprojekteringsuppdrag. Uppdraget innebär att kommunstyrelsen ges ansvar att ta fram ett ritningsunderlag i form av plan- och fasadritningar, situationsplan samt en kostnadsuppskattning för projektet. Lokalförsörjningsenheten beställer förprojekteringen av Tornberget. Parallellt med förprojekteringen tar verksamhetsförvaltningen fram sitt behov av utrustning och inventarier till lokalen, tillsammans med en kostnadskalkyl. Slutligen ska verksamhetsdrivande nämnd godkänna underlaget från förprojekteringen och kalkylen för utrustning och inventarier.

I och med kommunfullmäktiges beslut om investeringsbudget för byggnaden samt inventarier och utrustning påbörjas *projekteringsskedet* (1 år före byggstart). Lokalförsörjningsenheten beställer projekteringen av Tornberget, som genomför projektering och upphandling. Om investeringskostnaden överstiger 10 mnkr ska beslutet om genomförande tas av kommunstyrelsen. Lokalförsörjningsenheten ansvarar för att beställa genomförandet av projektet av Tornberget.

⁹ Kommunfullmäktige 2013-06-10 § 115.

I *byggskedet* ansvarar Tornberget för projektets genomförande och redovisar regelbundet aktuell status angående implementeringen till kommunstyrelseförvaltningen. När projektet är genomfört ska en ekonomisk redogörelse redovisas för kommunstyrelsen.

4.2. Investeringsprocess för mindre projekt

Vid mindre projekt används en förenklad investeringsprocess. Det kan bli aktuellt när kommunen och Tornberget har erfarenhet och material från tidigare projekt att utgå ifrån. Ett exempel på när den förenklade investeringsprocessen kan användas är vid nybyggnad av de konceptförskolor som kommunen tagit fram.

Den förenklade processen innebär att kommunfullmäktige vid samma tillfälle tar beslut om programuppdrag och förprojektering. Det gör att en beställning kan skickas till Tornberget direkt efter programarbetet. Efter att Tornberget genomfört förprojekteringen sker redovisning till nämnden.

4.3. Haninge bostäders fastigheter

Haninge bostäder ska enligt ett operativt ägardirektiv erbjuda lägenheter till kommunen vilka ska användas till exempelvis träningsboenden. Det är framförallt socialförvaltningen som nyttjar dessa bostäder. Socialförvaltningen delger lokalförsörjningsenheten sina behov, som i sin tur förmedlar tänkbara bostadsalternativ, vilket både kan vara från privata aktörer eller Haninge Bostäder. Lokalförsörjningsenheten skriver kontrakt med vald aktör. I nuläget hyr socialförvaltningen 135 lägenheter av Haninge bostäder.

4.4. Tornberget och underhåll av fastigheter

Den strategiska lokalförsörjningen inbegriper inte endast att tillhandahålla nya lokaler för utökat behov, utan även att tillvarata det befintliga lokalbeståndet. Tornberget ansvarar för underhåll av kommunens verksamhetsfastigheter.

Enligt intervjuade har underhållsarbetet och processen för nyinvesteringar tidigare varit bristfälligt integrerade och det finns fortfarande utvecklingspotential. I årets lokalresursplan har även Tornbergets underhållsbehov inarbetats för att tydligare koppla samman dessa två parallella, men samtidigt ömsesidigt beroende processer. Intervjuade efterlyser dock mer samarbete mellan Tornberget och förvaltningarna i situationer där underhållsarbete och verksamhetsanpassningar skulle kunna genomföras samtidigt. En arbetsgrupp har tillsatts för att ge förslag på former för ett sådant samarbete.

Tornbergets fastighetsbestånd är till stor del från 60- och 70-talet. Det innebär att många fastigheter är i behov av stora underhåll under kommande år. Enligt intervjuade på Tornberget var tidigare underhållsarbete reaktivt orienterat, snarare än proaktivt. Underhållsinventeringen har genomförts löpande men uppdelat på olika byggnadsdelar eller installationer. I nuläget arbetar Tornberget med att utveckla sina femåriga underhållsplaner för samtliga av bolagets objekt. Arbetet syftar till att ge en bild av byggnadernas totala behov och därmed samla behoven på ett ställe, istället för per byggnadsdel eller installation.

4.5. Kultur- och fritidsförvaltningens fastigheter

Kultur- och fritidsförvaltningen har en egen fastighetsförvaltning och äger och förvaltar bland annat en del stora idrottsanläggningar, fotbollsplaner och kulturfastigheter. Idrottshallarna i anslutning till skolorna ägs och förvaltas av Tornberget. Investeringar i kommunens egna fastigheter, som idag förvaltas av kultur- och fritidsförvaltningen, kan följa investeringsprocessen. Det är alltså inget krav att dessa investeringar ska följa

investeringsprocessen. Den enda skillnaden gentemot standardprocessen blir då att de uppgifter som annars åligger Tornberget, hanteras av kultur- och fritidsförvaltningen.

4.6. Iakttagelser från intervjuer

Fullmäktiges fastställda investeringsprocess bygger på ideala planeringsförutsättningar. I praktiken är det dock vanligt förekommande att ett investeringsprojekt av en verksamhetslokal initieras relativt tätt inpå planerad byggstart. Det är främst vid dessa tillfällen som intervjuade upplever problem i investeringsprocessen. VD för Tornberget uppger att rutinerna för att hantera dessa situationer inte är tillräckligt tydliga för att fungera ändamålsenligt.

Att vissa investeringsprojekt måste genomföras med snäv tidsram kan både ha externa och interna förklaringar. Flera av kommunens verksamheter har att hantera en oförutsägbar omvärld som kan påverka behovet av lokaler. Exempelvis kan en oförutsedd inflyttning av barnfamiljer i ett område påverka behovet av förskoleplatser.

Vad gäller interna förklaringar på förseningar i processen nämns under intervjuerna ett flertal påverkande moment. Företrädare för Tornberget anser att beställningar ibland inkommer sent till dem vilket påverkar bolagets möjligheter att hantera beställningen ändamålsenligt. Uppfattningen att beställningar inkommer sent till Tornberget delas dock inte av samtliga intervjuade. Handläggningstiderna för bygglov uppges av flera intervjuade som en flaskhals.¹⁰ Tidigare ansågs personalbrist på lokalförsörjningsenheten utgöra en flaskhals i processen. Enheten har emellertid under senare år stärkt sin bemanning och inblandade parter upplever nu enheten som välfungerande.

De intervjuade är relativt eniga om att investeringsprocessen överlag följer de steg som anges i processbeskrivningen. Flera intervjupersoner lyfter dock att processbeskrivningen kan behöva omarbetas. Nuvarande process utgår från nybyggnationer. För så kallade ROT-projekt (renovering- och tillbyggnadsprojekt) finns dock ingen framtagna processbeskrivning. Lokalförsörjningsenheten och Tornberget arbetar för närvarande med att ta fram en processbeskrivning och ansvarsfördelning för ROT-projekt som ska utgöra ett tillägg till den ordinarie processbeskrivningen.

4.6.1. Samverkan och dialog

En företrädare för Tornberget nämner att rollbeskrivningen mellan inblandade aktörer vid vissa tillfällen är otydlig. Framförallt lyfts olika aktörers mandat upp avseende till exempel beslut om extrakostnader. I nuläget finns ingen dokumenterad rollfördelning mellan inblandade aktörer.

Ett forum för samordning mellan beställande förvaltningar och Tornberget är den så kallade lokalplaneringsgruppen. I gruppen ingår representanter från lokalförsörjningsenheten, Tornberget och förvaltningarna. Under 2018 har gruppen varit relativt inaktiv. Däremot träffas representanter från förvaltningarna i månatliga möten med lokalförsörjningsenheten. Bristen på dialog mellan lokalförsörjningsprocessens inblandade aktörer lyfts fram av flera

¹⁰ Av granskningen framkommer att frågan om väntetider för bygglov var särskilt aktuell under våren 2018. Situationen under våren kan enligt tillförordnad bygglovschef delvis förklaras av bristande kommunikation mellan bygglovsenheten och beställare samt att handläggningstiderna generellt var långa. Under våren var handläggningstiderna 12–13 veckor. Under hösten 2018 var handläggningstiderna nere på 2–3 veckor.

intervjuade. Bland annat önskar verksamhetsrepresentanter att de ska bjudas in till möten om utformningen av detaljplaner.

Enligt processbeskrivningen ska Tornberget ta fram en kostnadsuppskattning baserad på lokalprogrammet. Det är den verksamhetsdrivande förvaltningen som tar fram lokalprogrammet. En intervjuad lokalcontroller efterlyser att lokalförsörjningsenheten ska vara mer involverade i detta skede samt att samarbete med Tornberget utvecklas kring kostnadsfrågorna. I nuläget sker framtagandet av lokalprogrammen och kostnadsuppskattningen separat. Enligt lokalcontroller är det från förvaltningens sida ibland svårt att arbeta kostnadsmedvetet i utformningen av lokalprogrammen eftersom kostnadsuppskattningen levereras i efterhand som en totalsumma, utan specifikation om kostnader för investeringsprojektets specifika delar.

Bedömning

Genom fullmäktiges antagna processbeskrivning för ny-, om- och tillbyggnad av verksamhetslokaler finns en grund för ansvar, roller och arbetsgång. Enligt vår bedömning är huvuddelarna i investeringsprocessen ändamålsenliga.

Av intervjuerna framkommer att det inte råder samsyn kring vilka delar av investeringsprocessen som stoppar upp flödet eller varför vissa investeringsprojekt måste genomföras inom en knapp tidsram. Vi rekommenderar att involverade aktörer tillsammans kartlägger flödena i investeringsprocessen i syfte att finna möjliga effektiviseringar. Det kommer dock ofrånkomligen uppstå situationer där ett investeringsprojekt måste genomföras inom en snäv tidsram. Enligt intervjuade är det främst i dessa situationer som det uppstår oklarheter i investeringsprocessen. Det är väsentligt att det finns tydliga rutiner för investeringsprocessen även i dessa situationer.

Tidigare har inventeringarna av underhållsbehovet inte gett en samlad bild per byggnad. Vår bedömning är att Tornberget numera är medvetna om vikten av ett långsiktigt strategiskt underhållsarbete och att de har gjort framsteg jämfört med tidigare. Bolaget bör fortsätta detta arbete och på sikt ta fram underhållsplaner med längre framförhållning för att underlätta politiska prioriteringar och ge tillräckliga underlag för den ekonomiska styrningen.

Det är positivt att inblandade partier i lokalförsörjningsprocessen arbetar med att ta fram rutiner för underhållsinvesteringar och samverkan mellan Tornberget och förvaltningarna i denna fråga. För att ytterligare stärka tydligheten i processen finns, utifrån intervjuades synpunkter, anledning att även ta fram en rollbeskrivning för inblandade parter.

Frågan om samverkan mellan Tornberget och förvaltningarna är även aktuell avseende framtagandet av lokalprogrammen. Enligt vår bedömning bör framtagandet av lokalprogram och kostnadsuppskattningen av desamma genomföras i dialog och samverkan. Annars riskerar utformningen av lokalprogrammet att göras utifrån bristande kostnadsmedvetenhet

5. Internhyressystemet

Internhyressystem tjänar i regel framförallt två ändamål: skapa kostnadsmedvetenhet och bidra till rättvisa lokalkostnader internt mellan kommunens verksamheter, liksom mellan kommunala verksamheter och externa utförare. Det finns ett antal modeller för internhyra som tjänar dessa ändamål olika väl. I valet av internhyressystem måste överväganden göras av vilka värden som ska prioriteras.

Haninge kommuns principer för internhyra har varit gällande sedan 2009. Kommunen tillämpar för skolverksamheten en så kallad funktionsbaserad hyressättning, vilket innebär att hyresnivån delvis bestäms utifrån lokalernas ändamålsenlighet.

Lokalernas ändamålsenlighet bedöms utifrån tre faktorer med olika viktning. Den första är *underhållsfaktorn* (30 %) vilken avser lokalernas tekniska standard och bestäms utifrån en bedömning av Tornberget. *Verksamhetsfaktorn* (20 %) avser hur väl lokalerna är utformade för verksamheten och bestäms av en grupp/representant från respektive förvaltning. Den tredje faktorn, *yteffektivitetsfaktorn* (50 %), beräknas utifrån förhållandet mellan lokalens teoretiska maxkapacitet och lokalens yta. Härutöver tillkommer en *momsjusteringsfaktor* för att neutralisera skillnader som finns i momslagstiftningen, mellan offentliga och privata aktörer.

Verksamheterna inom samma lokalgrupp delar varandras totala lokalkostnader, vilka sedan fördelas ut på respektive verksamhet utifrån ovan nämnda principer. Det innebär att en ökning av lokalkostnaderna inom en grupp inte påverkar lokalkostnaderna inom en annan grupp.

Sammanlagt finns det elva definierade grupper i internhyresprinciperna. Enligt uppgift tillämpas dock endast den funktionsbaserade hyran på skolverksamheterna. Internhyran för övriga verksamheter bestäms utifrån självkostnaden.

5.1. Lokalbanken

För att skapa incitament för lokaleffektiviseringar har verksamheterna möjlighet att ställa av ytor som inte används. Från och med det datum som avställningen gäller utgår endast hyra för den kvarvarande lokalytan. Denna hyra räknas fram enligt samma hyresmodell som låg till grund för den ursprungliga hyran. Hyran för den avställda ytan belastar den så kallade lokalbanken. Ytor i lokalbanken kan exempelvis hyras ut till extern aktör eller övertas av annan kommunal verksamhet.

Lokalbanken utgör således ett nödvändigt komplement till internhyressystemet för att skapa incitament för yteffektivitet. Lokalbanken finansieras genom ett påslag på maximalt två procent på hyran för samtliga lokaler. Av intervjuer framkommer att verksamheter som saknar adekvata möjligheter att ställa av lokaler i lokalbanken uppfattar påslaget som en orättvis kostnad.

Bedömning

Det finns både fördelar och nackdelar med självkostnadshyror respektive funktionsbaserade hyror. Med självkostnadshyror kan lokalkostnaderna för olika enheter inom samma verksamhet slå väldigt olika beroende på om verksamheten bedrivs i en ny eller gammal lokal. Konsekvensen kan bli att vissa enheter tvingas bedriva sin verksamhet med en lägre personaltäthet för att kompensera sina högre lokalkostnader. Under sådana omständigheter ges således olika enheter inom samma verksamhetsområde skilda förutsättningar att bedriva en kvalitativ verksamhet. För att undvika detta kan istället en funktionsbaserad hyressättning tillämpas, vars grundtanke istället är att hyran ska spegla lokalens verksamhetsvärde. Nackdelen med denna modell är att den kan vara svår att förstå sig på och att den kräver mer administration.

Vår bedömning är kommunens funktionsbaserade internhyressystem är välkonstruerat och tillmötesgår såväl behoven av en rättvis hyressättning liksom att skapa incitament till lokaleffektiviseringar.

6. Granskad dokumentation

I syfte att bedöma ärendeberedningsprocessens ändamålsenlighet och beslutsunderlagens kvalitet¹¹ har vi granskat kommunens övergripande lokalresursplan. Vi har också följt upp övrig dokumentation kring ett utvalt ärende med bäring på stadens lokalförsörjning. Det utvalda ärendet (Skogslindens förskola) påbörjades 2014, vilket innebär att fullmäktiges fastställda investeringsprocess har varit gällande. Därtill berör ärendet grund- och förskolenämndens lokalförsörjning som med anledning av stadens expansion utgör en väsentlig del av stadens strategiska lokalförsörjningsarbete.

6.1. Lokalresursplan 2018

Lokalförsörjningsenheten har sedan 2008 årligen tagit fram en lokalresursplan. Respektive nämnd samt Tornberget tar beslut om sina specifika behov, vilka sedan sammanställs av lokalförsörjningsenheten i en kommungemensam lokalresursplan. Planen tas fram i samband med kommunens budget. Syftet med planen är att beskriva behovet av renovering, om- och tillbyggnad i befintliga verksamhetslokaler och investeringar i nya lokaler. Dokumentet är tänkt att utgöra ett styrande besluts- och planeringsunderlag samt fungera som ett stöd till förtroendevalda i deras arbete att föra en långsiktig och ekonomisk sund politik i lokalstrategiska frågor.

Lokalförsörjningsplan 2018 innehåller respektive förvaltnings behov av lokaler för såväl pågående som kommande planerad verksamhet. Antaganden om behoven baseras på planerade utbyggnader, demografiska förändringar, önskade kvalitetshöjningar och förutsägbara reinvesteringsbehov. För kommunen som helhet presenteras investeringsbehov för perioden 2019–2028 som uppgår till ungefär 13 miljarder kronor. Behovet består av såväl reinvesteringar som investeringar i nya verksamhetslokaler. Kommunstyrelseförvaltningen bedömer det som i princip omöjligt att prioritera bort beskriva investeringsbehov vilket kommer medföra att kommunens lokalkostnader förväntas stiga i förhållande till andra kostnadsområden. Kommunstyrelseförvaltningen föreslår att besparingar görs i driftkostnaderna genom ett höjt överskottsmål.

Hyreskostnaderna förväntas öka från ca 500 mnkr per år till ca 1 200 mnkr fram till 2028 om samtliga investeringar genomförs med kommunen som huvudman. 290 mnkr av ökningen bedöms kunna täckas av ökade skatteintäkter genom nyinflyttade kommuninvånare. Resterande 410 mnkr måste finansieras genom besparingar i kommunens driftkostnader, alternativt skattehöjningar.

Ungefär 80 procent av kommunens verksamhetslokaler ägs av Tornberget eller direkt av kommunen. Merparten av Tornbergets cirka 200 byggnader bedöms inom den kommande 10-årsperioden antingen behöva renoveras eller rivas och ersättas med nya byggnader. I lokalresursplanen anges att Tornberget sedan slutet på 1990-talet lagt ner omfattande resurser på att inventera fastighetsbeståndet men att det ändå saknas detaljkunskap kring byggnadernas samlade tekniska status. Anledningen är, som tidigare beskrivits, att underhållsinventeringarna avsett underhållsbehovet per byggnadsdel eller installation. Med sakkunnigas bedömningar uppges det trots detta finnas en god uppfattning om risker för haverier.

Vi har noterat att behovsbeskrivningarna varierar från förvaltning till förvaltning. Vissa förvaltningar ger detaljerade beskrivningar medan andra är av övergripande karaktär. Flera intervjuade delar denna bild och lyfter fram att lokalbehovsplanen kan både göras tydligare

¹¹ Det förekommer flera definitioner av begreppet kvalitet. Vår bedömning av beslutsunderlagens kvalitet utgår från beslutsfattarens möjlighet att fatta välinformerade beslut.

och mer enhetlig. En intervjuperson efterfrågar tydligare riktlinjer från lokalförsörjningsenheten om innehållet i förvaltningarnas behovsbeskrivningar.

6.2. Investeringsprocessen för Skogslindens förskola

Grund- och förskolenämnden tog i april 2016 beslut om att godkänna ett arbetsdokument om konceptförskolor samt att huvudregeln är att alla framtida nyproducerade förskolor ska utformas som konceptförskolor. I framtagandet av konceptförskolan har många olika funktioner varit delaktiga, i syfte att skolan i största möjliga mån ska tillmötesgå verksamhetsbehovet. Ett annat mål är att användandet av konceptförskolor ska leda till ekonomiska vinster samt kortare ledtider. Framförallt ligger den ekonomiska vinsten i att konceptförskolan är yteffektiv samt att en standardiserad förprojektering kan användas till flera förskolor. Skogslindens förskola är en av de två första konceptförskolor som har byggts i kommunen. Med anledning av att projekteringen av dessa förskolor delvis är standardiserad används en förenklad investeringsprocess.

6.2.1. Lokalresursplanskede

I ett beslutsunderlag daterat 2013-08-21 beskrivs att nya bostäder kring Ribbyängar har ökat i sådan omfattning att det är nödvändigt att reservera mark i området för en ny förskola med plats för 120 barn. Förskolan bedömdes behöva stå klar 2016–2017, utifrån rådande prognos vid denna tidpunkt. Den 28 augusti 2013 godkänner grund- och förskolenämnden detta tjänsteutlåtande.

6.2.2. Programskede och förprojekteringskede

I kommunfullmäktige den 8 december 2014 godkänns mål och budget 2015–2016. Där omnämns Skogslindens förskola som en av två nya förskolor som ska byggas i Västerhaninge. Det är dock ännu inte beslutat huruvida förskolan ska byggas av kommunen eller av privat aktör.

Därefter dröjer det till den 8 juni 2015, då kommunfullmäktige i Mål och budget 2016–2017 avsätter 48 mnkr för Skogslindens förskola. Enligt uppgift bygger kostnadsuppskattningar som denna på mycket grova uppskattningar utifrån kvadratmeterkostnader. Detta är beslutsunderlaget som kommunfullmäktige har att förhålla sig till när budgeten för förskoleprojektet ska beslutas. En mer detaljerad kostnadsberäkning görs i ett senare skede när Tornberget har erhållit en offert.

Tio månader senare, den 6 april 2016, tar grund- och förskolenämnden beslut om att godkänna förslaget till konceptförskola och samtidigt att Skogslindens förskola ska utformas därefter. Underlaget för konceptförskolor kan tolkas både som ett lokalprogram och en förprojektering. Bland beslutsunderlaget till nämnden fanns inga kostnadsberäkningar. Däremot finns ett generellt underlag om utformningen av konceptförskolor. Enligt Tornberget brukar kostnadsuppskattningen som ligger till grund för kommunfullmäktiges beslut, även redovisas för nämnden vid dessa beslut.

6.2.3. Projekteringskede

Den 29 maj 2017 tog kommunstyrelsen beslut om igångsättningstillstånd för förskolan. I beslutsunderlaget finns en kostnads kalkyl vilken landar på 58 mnkr, varav 7,5 mnkr är oförutsedda kostnader. Det var 10 mnkr högre än tilldelad budgetram. Kommunstyrelseförvaltningen och Tornberget bedömde att de oväntat höga kostnaderna berodde på en överhettad marknad.

6.2.4. Byggskede

Den 26 juni 2017 skickas en beställning av genomförandet som undertecknas av lokalförsörjningschefen och chef för utbildningsförvaltningen.

Därefter görs skriftlig redovisning kring Skogslindens förskola i grund- och förskolenämndens delårsbokslut. I delårsbokslut 2 2017 anges att byggstart är försenad eftersom detaljplanen ännu inte är godkänd. I delårsrapport 1 2018 beskrivs det att stomresning är klar och invändiga arbeten pågår samt att förskolan beräknas vara klar i augusti 2018. Enligt delårsrapport 2 2018 är förskolan klar, slutbesiktning genomförd och verksamheten inflyttad. Det enda som kvarstår är ekonomisk slutredovisning.

Vid kontakt med kommunstyrelsens nämndsekreterare, i januari 2019, har ännu ingen ekonomisk slutredovisning kring Skogslindens förskola gjorts till kommunstyrelsen.

Bedömning

Kommunen har i allt väsentligt följt den förenklade investeringsprocessen som det anges i styrdokument. Enligt vår bedömning bör beslutsunderlaget för dessa typer av investeringsprojekt innehålla information om ekonomiska konsekvenser för kommunen som helhet och verksamhetsdrivande nämnd. I granskat beslutsunderlag saknar vi beskrivningar av investeringsprojektets påverkan på lokalpengen och kommande års driftskostnader.

Vi har noterat att beskrivningarna av behoven i lokalresursplanen för 2018 skiljer sig betydligt åt mellan förvaltningarna.

7. Strategier för samutnyttjande

Flera intervjuade lyfter att arbetet kring samutnyttjande av lokaler skulle kunna förbättras. I nuläget saknas ett systematiskt arbetssätt kring detta, bortsett från det allaktivitetshus som för närvarande är under byggnation.

Aktivitetshuset ska förutom grundskola även rymma bland annat bibliotek och träffpunkt för äldre. Hela aktivitetshuset och delar av skolan ska utformas på ett sätt så att lokalerna går att samnyttja mellan utbildningsförvaltningen, äldreförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen. Exempelvis ska skolans lektionssalar för estetiska ämnen anpassas så att annan verksamhet kan bedrivas efter skoltid och att fritidsgårdsverksamheten och äldreförvaltningens ska nyttja samma lokaler.

Bedömning

I form av aktivitetshuset har kommunen, i ett särskilt projekt, upprättat en strategi för att åstadkomma samutnyttjande av verksamhetslokaler. Projektet är unikt i sitt slag i kommunen och bör i efterhand utvärderas noggrant i syfte att tjäna som underlag till kommande lokalinvesteringar.

Det är positivt att kommunen initierat ett lokalprojekt som särskilt syftar till samutnyttjande. Arbetet för att tillse samutnyttjande i verksamhetslokaler mellan olika verksamheter bör dock breddas till att vara en del av den reguljära lokalförsörjningsprocessen. Enligt flera intervjuade saknas i nuläget ett tydligt arbetssätt för detta.

8. Svar på revisionsfrågor

Nedan besvaras granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Svar
Är mål, målkriterier och strategier ändamålsenliga avseende den strategiska lokalförsörjningen?	<p>Delvis. Det är framförallt Tornberget som antagit mål avseende lokalförsörjningen. Enligt vår bedömning finns det utrymme för tydligare målsättningar från kommunens sida. Mål och uppföljning utgör ett hittills relativt outnyttjat styrinstrument i arbetet med att tillse en ändamålsenlig lokalförsörjning.</p> <p>Kommunen och Tornberget har utvecklat en rad strategier med bäring på lokalförsörjningen. Utifrån de strategier som beskrivs i avsnitt 2.1.6 är vår bedömning att det strategiska arbetet kring samordningsfrågor kan stärkas.</p>
Är kommunens beredningsprocess av ärenden rörande lokalförsörjning tydlig och ändamålsenlig? Omfattas beredningsprocessen av tydliga risk- och konsekvensanalyser? Finns kontinuerligt uppdaterade behovsanalyser av aktuellt och kommande behov av lokaler?	<p>Delvis. Det finns i allt väsentligt en tydlig processbeskrivning för ny-, om- och tillbyggnad av egna verksamhetslokaler. Det saknas dock i nuläget en tydlig struktur i processen för underhållsinvesteringar.</p> <p>I lokalresursplanen redovisar respektive förvaltning sina lokalbehov på kort och lång sikt. I lokalresursplanen diskuteras även risker och konsekvenser.</p>
Håller dokumentationen som ligger till grund för beslut rörande lokalförsörjningen en ändamålsenlig kvalitet?	<p>Delvis. Vi har granskat beslutsunderlagen till byggnationen av Skogslindens förskola samt lokalresursplanen för 2018. Det finns flera förtjänster i denna dokumentation. Vi gör dock bedömningen att förvaltningarnas behov bör redovisas mer enhetligt i lokalresursplanen. Vidare bör de ekonomiska konsekvenserna beskrivas mer utförligt i beslutsunderlag till investeringsprojekt.</p>
I vilken omfattning är kommunens rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunkoncernen ändamålsenliga?	<p>Kommunens lokalförsörjningsenhet styr och samordnar mycket av lokalförsörjningsarbetet. För att samordna involverade aktörer finns den så kallade lokalplaneringsgruppen. Denna har dock varit relativt inaktiv under 2018 och flera intervjupersoner, framförallt från förvaltningarna, efterfrågar en bättre samordning inom kommunen.</p>

<p>Är ägardirektiven samordnade med kommunens styrande dokument kring lokalförsörjning på ett tydligt sätt utifrån effektivitet i lokalstyrningen och ur ett koncernperspektiv?</p>	<p>Tornbergets ägardirektiv är enligt vår bedömning samordnade med kommunens styrdokument gällande lokalförsörjning. Vi noterar dock att det varken i Hanninge bostäders bolagsordning eller i ägardirektiv finns skrivningar om att bolaget ska tillhandahålla bostäder i sociala ändamål till kommunen i den omfattning som det görs i dagsläget. Genom ett så kallat operativt ägardirektiv har detta uppdrag tillskrivits bolaget.</p>
<p>Är ansvar/roller tydliga i beredningsprocessen vad gäller tilläggsbeställningar vid ny- och ombyggnationer?</p>	<p>Fullmäktiges fastställda processbeskrivning av investeringar i verksamhetslokaler omfattar instruktioner avseende tilläggsbeställningar vid ny- och ombyggnationer.</p>
<p>Är strategier för lokalförsörjningen ändamålsenliga så att stordriftsfördelar inom kommunkoncernen kan tillvaratas?</p>	<p>Delvis. Genom allaktivitetshuset i Vega har kommunen initierat projekt som syftar till att tillvarata kommunens gemensamma lokalresurser på ett mer ändamålsenligt sätt. Vid intervjuer framkommer dock att arbetet med samutnyttjande mellan olika verksamheter kan utvecklas i det löpande arbetet.</p>

Hanninge 13 februari 2019

Herman Rask
EY

Yu Hua
EY

Källförteckning

Intervjuer

- Chef för lokalförsörjningsenheten
- Fastighetschef på Tornberget
- Lokalcontroller socialförvaltningen
- Lokalcontroller utbildningsförvaltningen
- Lokalcontroller äldreförvaltningen
- Planchef tillika t.f. bygglovschef
- VD Haninge bostäder AB
- VD Tornberget

Dokument

- Allmänna ägardirektiv för Haninge Bostäder AB
- Allmänna ägardirektiv för Tornberget Fastighetsförvaltaren AB
- Beslut om detaljplan för Ribby 1:479 med flera, Dnr: SBN 206/2013
- Beslut om igångsättning för nybyggnation av Skogslindens förskola, kommunstyrelsen 2017-05-29 § 140
- Beslut om konceptförskola, grund- och förskolenämnden 2016-04-06 §44
- Beslutsunderlag Skogslindens förskola, tjänsteskrivelse 2017-04-07
- Beställningsskrivelse nr 2016-34, Tornbergets Dnr 228/2016
- Bolagsordning för Haninge bostäder AB
- Bolagsordning för Tornberget Fastighetsförvaltning AB
- Delårsrapport 1 grund- och förskolenämnden
- Delårsrapport 2 grund- och förskolenämnden
- Haninge kommun delårsrapport 2 2018
- Investeringsprocessen avseende ny-, om- och tillbyggnad av egna verksamhetslokaler i Haninge kommun
- Lokalresursplan 2018
- Mål- och budget 2015–2016
- Mål- och budget 2016–2017
- Mål- och budget 2017–2018
- Mål- och budget 2018–2019
- Program för konceptförskola Haninge
- Tornberget strategisk plan 2018–2022