

Granskning kommunens lokalförsörjning

Höörs kommun

November 2019

Projektledare

Said Ashrafi

Projektmedarbetare

Per Larson



Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte, revisionsfråga och kontrollmål	2
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	3
1.5.	Metod	3
2.	lakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Roll- och ansvarsfördelning	4
2.1.1.	lakttagelser	4
2.1.2.	Bedömning	5
2.2.	Styrdokument och lokalförsörjning	6
2.2.1.	lakttagelser	6
2.2.2.	Bedömning	8
2.3.	Framförhållning och planeringsprocess	9
2.3.1.	lakttagelser	9
2.3.2.	Bedömning	10
2.4.	Mål- och uppföljningsprocess	11
2.4.1.	lakttagelser	11
2.4.2.	Bedömning	11
3.	Revisionell bedömning	12
3.1.	Bedömning av kontrollfrågor	12
4.	Rekommendationer	15
	Bilaga - processtyrning	17

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Den demografiska sammansättningen i en kommun påverkar behovet av verksamhetslokaler. En sund lokalförsörjning av verksamhetslokaler bör därför grundas i en framåtsiktande befolkningsprognos som används för att fastställa det framtida behovet av verksamhetslokaler. Inom ramen för lokalförsörjningen ingår att identifiera vilka behov som ska tillgodoses via befintliga lokaler, vilka behov som ska tillgodoses via förhyrning av lokaler och vilka behov som ska tillgodoses via nyinvesteringar i lokaler.

Hörs kommunens befolkning växer vilket innebär att kommunen behöver investera i verksamhetslokaler. En ökad befolkningstillväxt ställer stora krav på en effektiv lokalförsörjningsprocess.

Det är av stor vikt att kommunen har strategier för lokalförsörjningen som ger en samlad bild av exempelvis behov, ekonomiska förutsättningar, genomförandekapacitet, markresurser samt fysisk planering.

Mot ovanstående bakgrund och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har en översiktlig granskning av ekonomistyrningen prioriterats inom ramen för 2019 års revisionsplan.

1.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan: Har kommunstyrelsen, berörda nämnder och kommunens fastighetsbolag en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning?

För att besvara revisionsfrågan har sex kontrollfrågor formulerats. I rapporten har vi valt att dela in dessa kontrollfrågor i följande kapitel:

Roll- och ansvarsfördelning

- Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse, nämnder och fastighetsbolag?
- Hur fungerar samverkan mellan kommunstyrelse, nämnder och fastighetsbolag?

Styrdokument och lokalförsörjning

- Finns det erforderliga styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen?
- Finns det tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, demografisk utveckling samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?
- Finns det olika handlingsalternativ och konsekvensanalyser som en del av beslutsprocessen?

Framförhållning och planeringsprocess

- Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
- Finns det en effektiv planeringsprocess för att säkerställa lokalförsörjningen?

Mål- och uppföljningsprocess

- Vilka mål finns för lokalförsörjningen på kort och lång sikt? Hur följs målen upp?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgår från aktuell lagstiftning inklusive övrig normgivning på området samt interna styrdokument.

1.4. Avgränsning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, utifrån styrelsens uppsiktsplikt och samordnande roll, samt socialnämnden och utbildningsnämnden.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Följande personer har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Barn- och utbildningschef
- Socialchef
- Sektorschef för kultur, arbete och folkhälsa
- Samhällsbyggnadschef
- Ekonomichef
- VD inom Höörs Fastighets AB
- Fastighetschef inom Höörs Fastighets AB
- Mark- och fastighetsstrateg

Samtliga intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Roll- och ansvarsfördelning

2.1.1. Iakttagelser

Det är kommunstyrelsen som fattar beslut om beställning av lokaler ska utföras. I kommunstyrelsens reglemente beskrivs att styrelsen ansvarar bland annat för översiktlig planering av användningen av mark och vatten, antagande av detaljplaner, planbesked och planuppdrag för detaljplaner, mark- och fastighetsinnehav samt att tillse att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas. Beslut om att utarrendera, uthyra eller upplåta fastighet tillhör även kommunstyrelsens åtagande.

Ägardirektivet för Höörs Fastighets AB (HFAB) antogs i februari 2016. Bolagets syfte är bland annat att förvärva, förvalta och renovera fastigheter samt att hyra ut fastigheter. Dessutom ansvarar bolaget för att bygga verksamhetslokaler. I ägardirektivet anges ett av målen för perioden 2016–2020 vara att bolaget ska vara *tillgängliga och professionella*. Detta ska uppnås genom stort kunnande inom fastighetsförvaltning med hög tillgänglighet till service och tjänster. Bolaget har att förvalta fastigheterna väl och agera för förtätning samt effektivare lokalutnyttjande där möjligheterna finns. Vidare anges bolaget vara en kompetensresurs till kommunen avseende lokalförsörjning.

I Höörs kommun ansvarar respektive nämnd för att identifiera framtida behov av verksamhetslokaler. Det åligger nämnderna att ta fram en särskild behovsanalys. Behoven meddelas även till en lokalförsörjningsgrupp. Lokalförsörjningsgruppen leds av kommundirektören och inrättades år 2015 i samband med flyktingsituationen och syftade då till att lösa akuta lokalbehov. I lokalförsörjningsgruppen deltar kommundirektör, mark- och fastighetsstrateg, VD för HFAB, projektsamordnare inom kommunen, socialchef samt barn- och utbildningschef.

Det finns även en ledningsgrupp för fysisk planering där mark- och fastighetsstrateg, representant från näringslivet, kommunarkitekt, samhällsbyggnadschef, miljöchef och kommundirektör medverkar. Gruppen behandlar enligt uppgift mer strategiska frågor än lokalförsörjningsgruppen. Kommundirektören tar med information från lokalförsörjningsgruppen till ledningsgruppen för fysisk planering.

Gemensamt för båda grupperna är att det inte finns någon formell uppdragsbeskrivning. Mötena syftar till att fördela arbetsfördelningen internt i organisationen.

Inom kommunens organisation finns en mark- och fastighetsstrateg som är kontaktytan mellan kommunens verksamheter och HFAB. Tjänstepersonen medverkar i lokalförsörjningsgruppen och har delegerat ansvar att tillse matchning av utbud och verksamheternas efterfrågan avseende lokaler genom att säkerställa och samordna nyttjandet av kommunens lokaler. Det är även mark- och fastighetsstrategen som har översyn av

kommunens fastighetsinnehav, och kan på så sätt identifiera om önskade investeringar/behov i verksamhetslokaler kan täckas inom befintligt bestånd. Om behovet inte kan tillgodoses genom befintliga lokaler lämnas kravspecifikationer till arkitekten och projektavdelningen inom samhällsbyggnadsförvaltningen som tillsammans med utföraren ansvarar för projekteringen av lokalprojektet i fråga. Projektavdelningen har under processens gång löpande kommunikation med den berörda verksamheten för att tillse att beställningen stämmer överens med verksamhetens behov.

Enligt uppgift från HFAB förekommer direktbeställningar från kommunens verksamhetsnämnder, men att bolaget då hänvisar till att alla beställningar måste gå via mark- och fastighetsstrategen enligt fastställd rutin¹. Direktbeställningarna rör i regel mindre uppdrag, så som verksamhetsanpassningar. När bolaget får in en beställning så görs en kalkylbudget och anbud inhämtas antingen genom upphandling eller genom befintliga ramavtal. Det har dock framkommit att det inte finns någon gemensam mall för hur beställningarna ska göras. Därefter skickas en hyreskalkyl till den lokalbeställande verksamheten som äger rätten att besluta om lokalprojektet ska genomföras. Först när verksamheten skriftligen accepterat den indikativa hyresjusteringen är det en formell beställning. Hela processen dokumenteras skriftligen. Efter att verksamheten godkänt beställningen skickas en slutlig hyresjustering utifrån gällande internhyresmodell.

HFAB och kommunen har ägarsamråd fyra gånger per år, och bland annat har lokalförsörjningsfrågor behandlats. Det har, enligt uppgift från HFAB, varit vanligt med bristfälliga och knapphändiga beställningar från kommunen. Det mest förekommande problemområdet har varit ansvarsfördelningen i förgävesprojekteringar, dvs. vem som bekostar lokalprojekt som inte blir av.

Utöver ägarsamråd har HFAB ungefär tio hyresgästträffar per år där förvaltningarna inbjuds för att ställa frågor. Olika sektorer och underliggande verksamheter deltar och ansvarig för träffarna är fastighetsförvaltare och servicechef inom HFAB.

Det framgår av intervjuer med representanter från både kommunen och HFAB att det återfinns kompetens inom bolaget som skulle kunna stärka den långsiktiga strategiska lokalförsörjningen i kommunen. Detta skulle kunna skapa synergieffekter genom en löpande dialog om både framtagande och genomförande av kommunens investeringsplan. De senaste åren har bland annat kostsamma paviljonger hyrts in för att möta behoven inom förskolan. Med en strategisk lokalförsörjningsprocess utifrån ett koncernövergripande perspektiv skulle en sådan lösning möjligen kunnat undvikas.

2.1.2. *Bedömning*

Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning genom att det är tydligt att det är verksamhetsnämnderna som ansvarar för att identifiera lokalbehov och ta fram beslutsunderlag för politisk behandling i den kommunövergripande budgeten. Kommunstyrelsen har den samordnande funktionen genom kommundirektören i strategiska lokalförsörjningsfrågor och mark- och fastighetsstrategen i operativa frågor som rör förhållandet mellan verksamheten och HFAB.

¹ Det framgår av hyreskontrakt att beställningar ska gå genom mark- och fastighetsstrateg

Av intervjuerna har det framkommit att det finns en viss otydlighet gällande mindre beställningar från verksamheterna. Exempelvis förekommer det att verksamheterna går direkt till HFAB för att göra mindre beställningar, trots att detta strider mot gällande rutiner. Det har även framkommit att det finns kompetens inom HFAB som skulle kunna bidra till den strategiska lokalförsörjningen.

Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse, nämnder och HFAB. Vidare bedömer vi att samverkan delvis fungerar mellan kommunstyrelsen, nämnder och fastighetsbolag.

2.2. Styrdokument och lokalförsörjning

2.2.1. Iakttagelser

Det finns inget lokalförsörjningsprogram – varken kommundemensamt eller i de lokalnyttjande verksamhetsnämnderna. Däremot är kommunens investeringsbudget det centrala styrdokumentet avseende den framtida lokalförsörjningen. I nedanstående tabell återfinns investeringsbudgeten per nämnd för 2019, samt plan för 2020–2023:

Tabell 1: beslutad investeringsbudget 2019 och plan 2020-2023

tkr	Budget 2019	VEP 2020	VEP 2021	VEP 2022	VEP 2023
Investeringsreserv	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Kommunstyrelse	1 986	1 411	2 111	3 911	6 211
Socialnämnd	1 550	2 353	6 993	1 728	2 200
Barn- och utbildningsnämnd	5 514	8 114	9 214	7 414	12 514
Miljö- och byggnadsnämnd	0	0	0	0	0
Kultur- och fritidsnämnd	325	260	75	75	250
Teknisk nämnd	16 000	19 550	19 250	19 750	18 800
VA/GIS-nämnd skattefinansierat	0	100	0	0	0
Totalt exklusive avgiftsfinansierat	30 375	36 788	42 643	37 878	44 975
VA/GIS-nämnd avgiftsfinansierat	56 959	27 862	28 771	6 316	14 441
Totalt inklusive avgiftsfinansierat	87 334	64 650	71 414	44 194	59 416
Snitt per år					65 402
Snitt per år exklusive avgiftsfinansierat					38 532

Mest omfattande investeringar beräknas effektueras i tekniska nämnden samt barn- och utbildningsnämnden.

Enligt kommunens budget år 2019 beräknas tekniska nämnden påbörja projektet "Cirkulationsplats väg 13, Frostavallsvägen" år 2019 och slutföra arbetet år 2020. Den totala investeringen beräknas uppgå till 9,1 mnkr. Projektet avser anläggande av trafiksäkerhetshöjande cirkulationsplats där väg 13, Kvarnbäcksvägen och väg 1 323 mot Skånes Djurpark ansluts. Projektet bekostas av Hörs kommun, men drivs av Trafikverket. Vid beslutet för budget 2019 fanns fastställd arbetsplan och detaljprojekterade handlingar.

Barn- och utbildningsnämndens investeringar avser främst inventarier i befintliga förskolor och skolor. Bland annat förväntas nämnden investera 4,1 mnkr år 2020 för inventarier i den nya förskolan i Sätöfta och kök samt ombyggnad av skola. Vid byggandet av ny förskola, nytt kök samt ombyggnation av skolans lokaler i Sätöfta behövs nya inventarier. Kapitalkostnaderna beräknas uppgå till 256 tkr för 2020 års investeringar.

Vi noterar att kommunen har beräknat driftskostnadskonsekvenser för investeringarna. Enligt intervju var driftskostnadskonsekvenser av investeringar ett bristområde tidigare, varför kommunen har höjt kraven avseende detta. För att en investering ska inrymmas i investeringsplanen fordras att driftskostnadskonsekvenser har beaktats.

Det finns även ett segment i budgeten 2019 för känslighetsanalys som syftar till att tydliggöra hur olika förändringar påverkar kommunens ekonomiska ställning:

Tabell 2: känslighetsanalys i budget 2019

Händelse	Förändring (mnr)
Löneförändring med 1 %	+– 5,5
Likviditetsförändring med 10 mnr	+– 0,1
Upplåning 10 mnr	+– 0,1
Ekonomiskt bistånd förändring 1 %	+– 0,2
Generellt statsbidrag med 1 %	+– 1,8
Bruttokostnader med 1 %	+– 11,0

Avseende investeringar kopplat till verksamhetslokaler kan likviditetsförändring, upplåning och bruttokostnader anses vara relevanta parametrar för lokalförsörjningen. Kommunen gör dock inga känslighetskalkyler utifrån förändrade omvärldsfaktorer i enskilda investeringsprojekt. Enligt uppgift förekommer det dock att flera alternativkostnader för enskilda projekt tas fram. Exempelvis har kalkyl tagits fram för att beräkna alternativkostnaden för att bygga Sättoftaskolan jämfört med att hyra in moduler. Sättoftaskolan var vid intervjutillfället under upphandling. Föregående förslag avseende skolan ansågs vara för dyr, varför ett nytt koncept togs fram. Under tiden har moduler hyrts in.

Även projektbeställningen för Maglehill avseende förskola, skola och särskilt boende innefattade en mer omfattande känslighetsanalys. Det finns dock ingen systematik kring när sådana analyser ska tas fram eller hur analyserna ska vara utformade.

Den samlade investeringsplanen är grundad i nämndernas behovsanalys. Vi noterar att det inte finns någon enhetlig mall för behovsanalysen utan det är upp till respektive nämnd att ta fram framtida behov utifrån befolkningsprognosen.

Det finns däremot ett arbetsdokument innehållandes en översiktlig beskrivning av objekt-tidplan för större investeringar. Dokumentet innehåller tidplan för strategisk lokalförsörjning 2018–2030 baserad på bedömt behov från verksamheten:

Tabell 3: strategisk lokalförsörjning 2018-2030

Projektår	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Kommentar
Norra Rörum fsk, ped, omsorg														Pågår, rövning klar
Västra Station Trygghetsboende														Projektering pågår
Sättofta fsk 9 avd, matsal, kök, ombygg. & tillbygg														Projektering pågår
Maglehill fsk 8 avd, kök, matsal														Planering pågår
Maglehill Sabo 60 platser														Planering pågår
Maglehill Grundskola F-6 etapp 1 tvåparallell														Ej påbörjad
Maglehill Idrottshall														Ej påbörjad
Fogdaröd fsk tillbyggnad 2-4 avd.														Ej påbörjad
Söderbygdens fsk, ped, Omsorg														Ej påbörjad
Hästhagen fsk 6-8 avd, kök alt. Bostäder														Detaljplan pågår
Kommunhuset tillbyggnad														Ej påbörjad

De grönmarkerade cellerna avser planering, projektering och upphandling, medan de rödmarkerade cellerna avser produktion och entreprenad. Det framgår av arbetsdokumentet att ju längre ner i listan objekten är placerade, desto mer osäker är tidsplaneringen. Utöver de listade objekten nämns att *flytt ÅVC*, *nytt bibliotek*, *flytt gatukontoret*, *ytterligare ett särskilt boende* är projekt som kan bli aktuella, men ännu ej tidsatta.

Vidare saknas styrdokument avseende strategi för kommunens fastigheter – exempelvis om kommunen framgent ska äga eller hyra verksamhetslokaler. För närvarande hyr kommunen majoriteten av fastigheterna av HFAB. Enligt ägardirektivet ska bolagets verksamhet finansieras genom hyresintäkter och ersättning för sålda tjänster. Bolagets kassaflöde ska möjliggöra att investeringar självfinansieras. Långsiktiga investeringar finansieras med lån för vilka kommunen har lämnat borgensåtagande. Vidare beskrivs i ägardirektivet att bolaget får köpa och sälja fastigheter till ett värde om högst 20 mnkr per år. Det framgår dock inte vad ägaren önskar för inriktning avseende strategiska förvärv och försäljningar.

De ömsesidiga förväntningarna mellan HFAB och kommunens verksamhetsnämnder har inte specificerats, exempelvis genom överenskomna servicenivåer avseende underhåll, reparationer och iordningsställande. Det finns dock en framtagna gränsdragningslista som reglerar åtaganden mellan HFAB och de lokalnyttjande verksamhetsnämnderna. Enligt intervjuer tillämpas gränsdragningslistan, men det uppstår ofta diskussioner vid HFAB:s hyresgästräffar om åtagande. Gränsdragningslistan återfinns i hyresavtalet för respektive fastighet. Det finns även en kortversion av gränsdragningslistan som är distribuerad till verksamheterna. Övriga frågor som uppkommer om gränsdragning ska gå genom kommunens mark- och fastighetsstrategi.

2.2.2. Bedömning

Vi konstaterar att det föreligger brist på styrande dokument avseende lokalförsörjningsprocessen i Hörs kommun. Det finns inget politiskt antaget lokalförsörjningsprogram – varken kommungemensamt eller bland de lokalnyttjande verksamhetsnämnderna. Istället skriver verksamhetsnämnderna fram behovet utifrån demografiska förändringar. Behoven omsätts sedan i investeringsplanen som behandlas i det kommunövergripande mål- och budgetdokumentet. Avsaknad av en kommungemensam lokalförsörjningsplan kan innebära att positiva effekter i form av mervärden som samarbete över verksamhetsgränser, samnyttjande samt synliggörande för behovet av social infrastruktur vid hög byggtakt kan gå förlorade.

Det finns ingen sammanhängande mall för hur behoven ska skrivas fram, utan det är upp till respektive verksamhetsnämnd att argumentera för att en viss investering ska omfattas i investeringsplanen. Vi ser en risk för att investeringarna i planen blir avhängig av vilka analyser respektive verksamhetsnämnd förmår göra, snarare än de faktiska behoven.

Vi bedömer att det inte finns erforderliga styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen. Det saknas centrala komponenter för en framgångsrik lokalförsörjningsprocess som exempelvis lokalförsörjningsprogram, en tydlig fastighetsstrategi samt reglering av serviceåtagande mellan HFAB och kommunens verksamheter. Det finns dock en gränsdragningslista som tillämpas, men kännedomen om innehållet bland kommunens verksamheter uppges vara begränsad.

Vidare bedömer vi att det finns tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, demografisk utveckling samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftspåverkan. Det har genomförts ett framgångsrikt arbete med att koppla enskilda investeringars inverkan på driftsresultatet. För att en investering ska inrymmas i investeringsplanen fordras att driftskostnadskonsekvenser har beaktats. I budgeten 2019 finns även känslighetskalkyl utifrån förändrad likviditet, upplåning och bruttokostnader. Tidigare har dock inte motsvarande analys genomförts systematiskt i större projekt, dvs. hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. I projektbeställningen för Maglehill avseende förskola, skola och särskilt

boende har sådana analyser genomförts. Det finns dock ingen systematik kring när känslighetsanalyser tas fram eller hur analyserna ska vara utformade.

Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan en sådan analys tänkas vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsprogram.

Slutligen bedömer vi att det ej finns olika handlingsalternativ och konsekvensanalyser som en del av beslutsprocessen. Kommunstyrelseförvaltningen och HFAB har genomfört konsekvensanalyser som efterfrågats av politiska företrädare, men olika handlingsalternativ finns inte med som en naturlig del i investeringsprocessen.

2.3. Framförhållning och planeringsprocess

2.3.1. Iakttagelser

Som vi tidigare behandlat saknas centrala antagna styrdokument avseende lokalförsörjningsprocessen. Det har dock tagits fram dokument som beskriver arbetsfördelning och långsiktig planering avseende lokalförsörjningen.

Strategisk lokalförsörjning – översiktlig objektidplan

Den långsiktiga planeringen i lokalförsörjningsprocessen finns i arbetsdokumentet avseende översiktlig objektidplan för den strategiska lokalförsörjningen. Det arbetsdokument som vi har tagit del av är reviderat i mars 2019 och planen sträcker sig fram till år 2030, dvs. elva år. Således finns en långsiktig planering som sträcker sig längre än planperioden i kommunens budget.

Enligt uppgift har kommunen ej behövt göra prioriteringar mellan projekt. Däremot har det förekommit att man inte genomfört en budgeterad investering inom det avsedda budgetåret. Det finns således ingen antagen plan för hur prioriteringar av projekt ska behandlas.

Styrdokument och arbetsform för lokalförsörjning och kommunens egna större investeringar

Styrdokumentet antogs av kommunstyrelsen i april 2019. Enligt dokumentet ska kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) bära det ekonomiska ansvaret för större investeringar – över 10 mnkr – och fatta beslut under pågående projekt i frågor som rör kostnadsavvikelser, kvalitetsfrågor och oväntade hinder. Vid mindre investeringar är dock respektive nämnd ansvarig på motsvarande sätt.

Projektstyrningen i större projekt utgår från att kommundirektören bildar en ansvarig styrgrupp som i normalfallet innehåller kommundirektör, ekonomichef, ansvarig sektorschef samt projektledare. Under projektets genomförandeperiod ska gruppen regelbundet ha sammanträden och behandla kvalitetsfrågor och eventuella kostnadsavvikelser (exempelvis ändrings- och tilläggsarbeten). Kommundirektören ska rapportera till KSAU vad som diskuterats på sammanträdena och sektorschef rapporterar i sin tur till ansvarig verksamhetsnämnd. Vid avvikelser ska KSAU ha samråd med berörd verksamhetsnämnd.

Det understryks i dokumentet att det är viktigt att det föreligger en tydlig beställning av önskade investeringar, och att det tas fram realistiska beräkningar av den hyresökning som investeringen medför. Enligt uppgift från ledande politiker finns ett politiskt önskemål om att inte höja snitthyreskostnaden avsevärt för enskilda verksamheter. Exempelvis nämns att investeringar i Maglehill förväntas höja den generella skolpengen med 4 procent.

I styrdokumentet konstateras att kommunen står inför mycket stora utmaningar i form av lokalförsörjningsinvesteringar under den närmaste tioårsperioden. För att kunna hålla budget och sluttid anses aktiv projektledning genom hela processen vara av största vikt. Projektledare inom kommunens organisation uppges ha en central roll för planering, ledning och styrning vid större investeringar och nybyggnationer. Projektledaren har befogenheter och ansvar för respektive projekt inom ramen för den politiska beslutade budgeten och tidplanen. Det är även projektledaren som har kunskap om helheten i enskilda projekt och ser till att nödvändiga beslut fattas i rätt tid i förhållande till projektets beslutade sluttid. Utöver detta har projektledaren även ansvar för att ramarna ej överskrids.

Processtyrningsmodell

Samhällsbyggnadschefen har tagit fram tre processtyrningsmodeller som tydliggör roller och ansvar i planerings- och genomförandeprocessen (se bilaga). Modellen anges syfta till att förtydliga ansvarsfördelningen.

Det finns tre separata modeller beroende på om projektet avser kommunens egna större projekt, större beställda projekt (lokalförörjning) samt mindre beställda projekt. Modellerna utgår huvudsakligen från vilken nämnd som är ansvarig för respektive moment men även vilken tjänsteperson/funktion, så som *sektorschef* och *verksamheten*, som är ansvarig för respektive steg.

Processtyrningsmodellerna beskriver de olika stegen i kronologisk ordning, men det framgår inte hur lång tid respektive steg förväntas ta i anspråk eller vilka underlag som behöver finnas vid varje beslutspunkt. Det finns heller inte tillämpningsanvisningar för de tre processtyrningsmodellerna.

2.3.2. Bedömning

Vi konstaterar att den långsiktiga lokalförörjningsprocessen sträcker sig till år 2030, dvs. elva år. Som vi konstaterade i kapitel 2.3.1 har kommunen hyrt in paviljonger inom förskolan, vilket antyder att framförhållningen tidigare har varit bristfällig. Utifrån detta bedömer vi att lokalförörjningsprocessen delvis bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv. Hittills har kommunen inte behövt göra prioriteringar mellan enskilda projekt, varför en antagen prioriteringsordning eller rutin saknas. Vi ser dock en överhängande risk för att politiska prioriteringar behöver göras framöver, mot bakgrund av investeringsplanens omfattning.

Vidare konstaterar vi att både planerings- och genomförandeprocessen finns beskriven i arbetsdokumentet *Styrdokument och arbetsform för lokalförörjning och kommunens egna större investeringar*. Det finns även tre processtyrningsbeskrivningar beroende på om projektet avser kommunens egna större objekt, större beställda objekt (lokalförörjning) samt mindre beställda projekt. Vi ser positivt på framtagande av både arbetsdokumentet och processtyrningsbeskrivningarna. Vi anser att processtyrningsbeskrivningarna har utvecklingspotential avseende definition och tidslinje för respektive moment. Vi bedömer därför att det delvis finns en effektiv planeringsprocess för att säkerställa lokalförörjningen.

2.4. Mål- och uppföljningsprocess

2.4.1. Iakttagelser

Fullmäktige har antagit fyra mål för 2019:

- God livsmiljö och boende för alla
- Tillgängliga och professionella
- Innovativa och ansvarsfulla
- Långsiktigt hållbar ekonomi

Inget av målen är direkt kopplat till kommunens lokalförsörjning, även om samtliga mål delvis har bäring på lokalförsörjningsprocessen. Avseende *Långsiktigt hållbar ekonomi* nämns bland annat att en långsiktighet i den ekonomiska planeringen behövs för att möta utökat kommunalt ansvar och demografiska förändringar. Det framkommer inget specifikt om den långsiktiga ekonomiska hållbarheten avseende kommunens verksamhetsfastigheter.

Enligt kommunens styrmodell ska respektive verksamhetsnämnd och bolag bryta ner de kommunövergripande målen i nämnds- och bolagsspecifika mål. Som exempel kan nämnas att HFAB operationaliserat det övergripande målet om *God livsmiljö och boende* till följande delmål:

- Bolaget är en resurs för att skapa tillväxt och goda livsförutsättningar i kommunen
- Hyresgästerna upplever en god livsmiljö

Inom ramen för målet om att hyresgästerna ska uppleva en god livsmiljö beskrivs att målet omfattar såväl bostadsgäster som lokalvärdar. Målet följs upp i årsredovisningen genom mätningar av NKI²-undersökningar.

Vid intervjuer framgår att det inte finns något antaget mål avseende lokalförsörjningen. Däremot uppges att det finns ett informellt mål om att kommunen inte ska äga verksamhetslokaler som kommunen ej har behov av.

2.4.2. Bedömning

Vi konstaterar att kommunfullmäktiges övergripande mål ej explicit behandlar lokalförsörjningsprocessen i kommunen. Det finns inte heller något uttalat mål kring lokalförsörjningen, exempelvis i en fastighetsstrategi. Vidare görs ingen systematisk uppföljning av lokalförsörjningsprocessen utifrån nyckeltal.

Vi bedömer att det ej finns mål för lokalförsörjningen på kort och lång sikt.

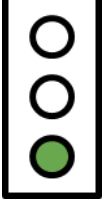
² Nöjd Kund-Index

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen, berörda nämnder och kommunens fastighetsbolag inte i alla delar har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Bedömningen baserar sig på följande grunder.

3.1. Bedömning av kontrollfrågor

Bedömningen av revisionsfrågan är baserad på de enskilda bedömningarna av de åtta kontrollfrågorna. Nedan sammanfattas våra bedömningar av respektive kontrollfråga.

Kontrollfråga	Kommentar	
<p>Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse, nämnder och fastighetsbolag?</p>	<p>Uppfyllt</p> <p>Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning genom att det är tydligt att det är verksamhetsnämnderna som ansvarar för att identifiera lokalbehov och ta fram beslutsunderlag för politisk behandling i den kommunövergripande budgeten. Kommunstyrelsen har den samordnande funktionen genom kommundirektören i strategiska lokalförsörjningsfrågor och mark- och fastighetsstrategen i operativa frågor som rör förhållandet mellan verksamheten och HFAB.</p>	
<p>Hur fungerar samverkan mellan kommunstyrelse, nämnder och fastighetsbolag?</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Det har framkommit att det finns en viss otydlighet gällande mindre beställningar från verksamheterna. Det har även framkommit att det finns kompetens inom HFAB som skulle kunna bidra till den strategiska lokalförsörjningen i kommunen.</p>	
<p>Finns det erforderliga styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen?</p>	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Det föreligger brist på styrande dokument avseende lokalförsörjningsprocessen. Det finns inget politiskt antaget lokalförsörjningsprogram – varken kommunövergripande eller bland de lokalnyttjande verksamhetsnämnderna. Verksamhetsnämnderna tar fram behovet utifrån demografiska förändringar som sedan omsätts i investeringsplanen som behandlas i den kommunövergripande budgeten.</p> <p>Det finns ingen sammanhängande mall för hur behoven ska skrivas fram, utan det är upp till respektive verksamhetsnämnd att argumentera för att en viss investering ska omfattas i investeringsplanen. Vi ser en risk för att investeringarna i planen blir avhängig av vilka analyser respektive nämnd förmår göra, snarare än de faktiska behoven.</p>	
<p>Finns det tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, demografisk utveckling samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?</p>	<p>Uppfyllt</p> <p>Det har genomförts ett framgångsrikt arbete med att koppla enskilda investeringars inverkan på driftresultatet. För att en investering ska inrymmas i investeringsplanen fordras att driftskostnadskonsekvenser har beaktats. I budgeten 2019 finns även känslighetskalkyl utifrån förändrad likviditet, upplåning och bruttokostnader.</p>	

<p>Finns det olika handlingsalternativ och konsekvensanalyser som en del av beslutsprocessen?</p>	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Kommunstyrelseförvaltningen och HFAB har genomfört konsekvensanalyser som efterfrågats av politiska företrädare, men olika handlingsalternativ finns inte med som en naturlig del i investeringsprocessen.</p>	
<p>Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Den långsiktiga lokalförsörjningsprocessen sträcker sig till år 2030, dvs. elva år. Tidigare har paviljonger hyrts in, vilket indikerar att framförhållningen inom lokalförsörjningsprocessen har varit bristfällig.</p>	
<p>Finns det en effektiv planeringsprocess för att säkerställa lokalförsörjningen?</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Både planerings- och genomförandeprocessen finns beskriven i arbetsdokumentet <i>Styrdokument och arbetsform för lokalförsörjning och kommunens egna större investeringar</i>. Det finns även tre processtyrningsbeskrivningar beroende på om projektet avser kommunens egna större objekt, större beställda objekt (lokal-försörjning) samt mindre beställda projekt.</p> <p>Vi ser positivt på framtagande av både arbetsdokumentet och processtyrningsbeskrivningarna. Vi anser att processtyrningsbeskrivningarna har utvecklingspotential avseende definition och tidslinje för respektive moment, underlag som behöver finnas vid varje beslutspunkt samt tillämpningsanvisningar för de tre processtyrningsmodellerna.</p>	
<p>Vilka mål finns för lokalförsörjningen på kort och lång sikt? Hur följs målen upp?</p>	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Kommunfullmäktiges övergripande mål behandlar inte lokalförsörjningsprocessen specifikt. Det finns inte heller något uttalat mål kring lokalförsörjningen, exempelvis i en fastighetsstrategi. Vidare görs ingen systematisk uppföljning av lokalförsörjningsprocessen utifrån nyckeltal.</p>	

4. Rekommendationer

Utifrån iakttagna brister i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till de lokalnyttjande nämnderna:

- Ta fram långsiktiga lokalförsörjningsprogram utifrån befolkningsprognosen och nuvarande användningssätt av lokalbeståndet. Kommunstyrelsen kan sedan samordna lokalförsörjningsprogrammen till ett kommunövergripande lokalförsörjningsprogram. Utifrån det kommunövergripande lokalförsörjningsprogrammet kan driftskostnadskonsekvenser av investeringarna beräknas och scenarioanalys kan göras utifrån förändrade omvärldsfaktorer (exempelvis att fler/färre barn, unga och äldre flyttar in till kommunen eller förändrat ränteläge).

Utifrån iakttagna brister i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Se över möjligheten att involvera representanter från HFAB i den strategiska lokalförsörjningsprocessen. Utöver den tekniska kompetensen som finns i bolaget så skulle dessa representanter kunna bidra med koncernperspektivet och verka för synergieffekter inom genomförandeprocessen.
- Se över möjligheten att göra regelbundna känslighetsanalyser i större projekt dvs. analysera hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. Enligt uppgift har kommunen påbörjat denna process, men det saknas en systematik gällande när sådana analyser ska tas fram och hur analyserna ska vara utformade. Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan en sådan analys vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande nämndernas lokalförsörjningsprogram.
- Ta fram en mall för hur de demografiska behoven ska skrivas fram av nämnderna, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven.
- Förtydliga hur politiska prioriteringar mellan enskilda projekt ska ske.
- Tillsammans med tjänstepersoner från HFAB förtydliga roller, ansvar, förväntad tidsåtgång samt begreppsdefinition per moment i planerings- och genomförandeprocessen. Sammantaget skulle detta kunna utgöra en grund för en politiskt antagen modell för investeringsstyrning.
- Utarbeta en tydlig fastighetsstrategi innehållandes mål och riktlinjer som syftar till att redogöra för hur kommunen ser på fastighetsbeståndet samt hur kommunen uppnår ett effektivt lokalutnyttjande.

2019-11-19

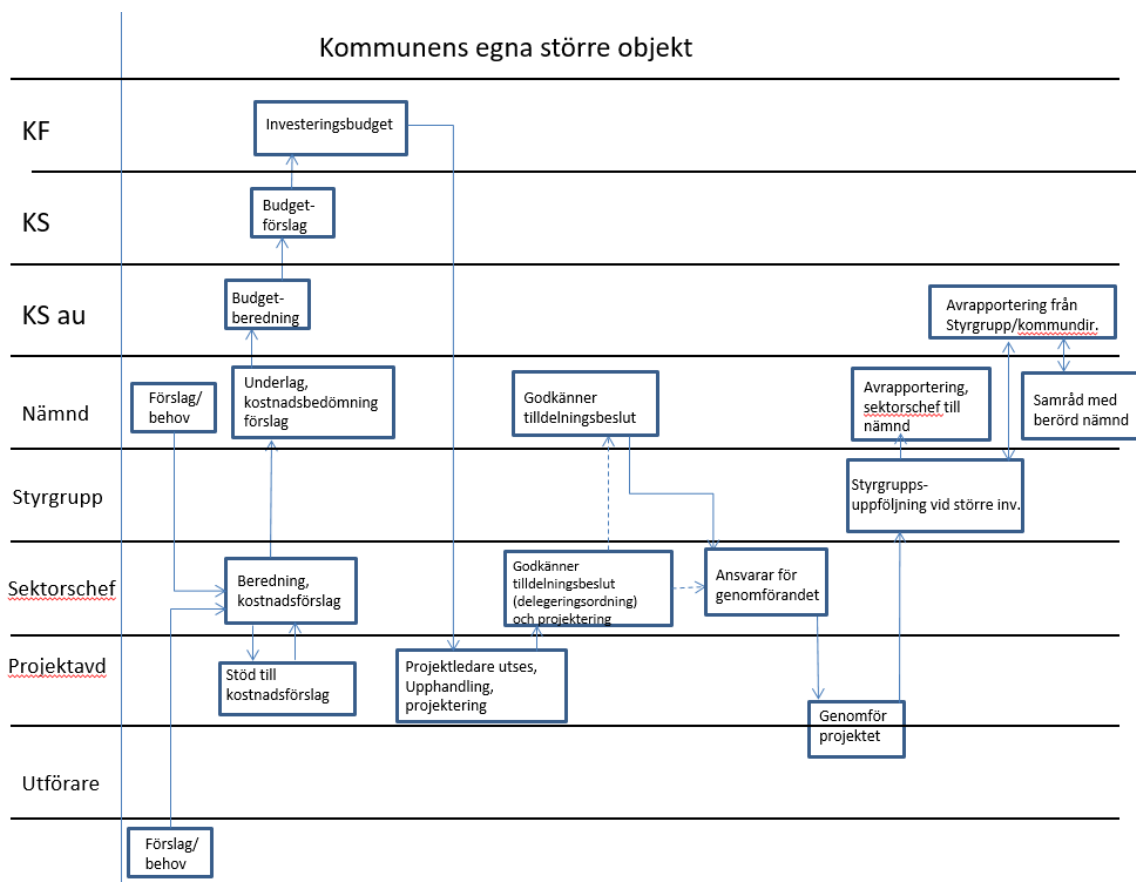
Christer Ekelund
Revisionens ordförande

Said Ashrafi
Projektledare

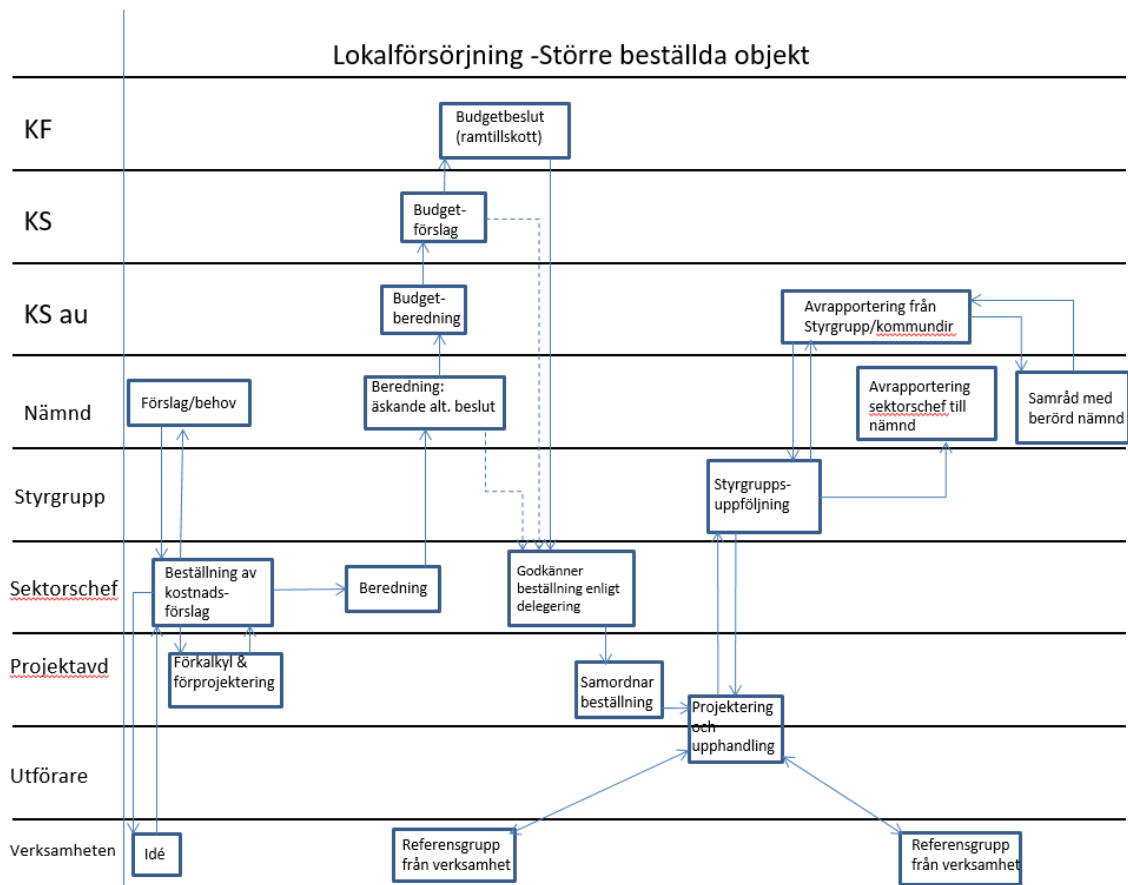
Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Höörs kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av offert från 2019-05-28. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga - processtyrning

Processtyrning vid kommunens egna större projekt



Processtyrning vid större beställda projekt – lokalförsörjning



Processtyrning vid mindre beställda projekt

Mindre beställda objekt

