



Granskning av lokalförserjningspr ocessen

Huddinge kommun

KPMG AB

2018-09-24

Antal sidor 17



Huddinge kommun
Granskning av lokalförsörjningsprocessen

2018-09-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Samlad bedömning	3
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte, avgränsning och revisionsfrågor	4
2.3	Metod	5
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	6
2.5	Projektorganisation	6
3	Granskningens resultat	6
3.1	Organisation för lokalförsörjning	6
3.2	En ny lokalförsörjningsprocess	7
3.3	Lokalförsörjningsprocessen relativt KPMGs analysmodell	12
3.4	Svar på revisionsfrågor	16
Bilaga	Kalkyl och analys av kostnad att bygga i egen regi	18

1 Sammanfattning

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska ändamålsenligheten och effektiviteten i kommunens lokalförsörjningsprocess.

I relation till de rekommendationer som lämnades efter 2016-års granskning konstateras att förbättringar skett i vissa avseende. När det gäller rekommendationerna om att utveckla underlagen vid beslut samt att ta fram standardprogram för lokaler, visar granskningen att kommunen vidtagit åtgärder. Beträffande de förhållandena som lyftes i de två första rekommendationerna (lokalförsljningsprocess och incitamentsstruktur) kvarstår behov av förbättringar.

Kommunen har under senare tid tagit fram det som kallas den nya lokalförsörjningsprocessen. Den innehåller goda intentioner men är inte formellt beslutad och det faktiska arbetet sker endast delvis enligt denna process.

De viktigaste skillnaderna mellan den gamla och den nya processen är att den nya är mer sammanhållen och innebär att mer samordning ska ske centralt – i den gamla skedde mycket på förvaltningsnivå. Den nya består av fem skeden: lokalresursplanering – initiering – planera – genomförande – avslut och en ambition har varit att ledtiden kortas från att ett lokalbehov definierats till att det tillgodoses. Den gamla avsåg endast det första skedet. Den nya processen innehåller ingen beskrivning av hur kommunen säkerställer att lokalbehov tillgodoses på effektivaste sätt. Detta är en väsentlig del i att säkerställa effektiv lokalförsörjning och bör därför tillföras. Enligt processen ska kommunens samlade lokalbehov beskrivas i dokumentet PSL. Kopplat till detta finns anledning att klargöra både formkrav på nämndernas leverans av underlag (innehåll, utformning, tidpunkt) samt hur kommunen centralt, vid behov, prioriterar mellan nämnders lokalbehov. Hela processen behöver också ha en tidsmässig samordning med kommunens budgetprocess.

När det gäller Widerströmska gymnasiet bedömer vi att det finns en tydlig spårbarhet och beslutsgång kring behovet av fler gymnasieplatser i kommunen. Även motiv för att förlägga skolan till aktuell plats som det nu blir har tydligt redovisats och lagts fast. Det som dock kan anses saknas för ett komplett beslutsunderlag, är en beräkning av vad en alternativ placering hade kostat i egen regi. Enligt vår uppskattning (presenterad i bilaga) kostar den externa förhyrningen (år 1-4) mellan 4 och 5,5 mnkr mer per år för Huddinge kommun än vad kostnaden hade varit att bygga i egen regi.

Vår bedömning är att kommunen bör precisera i sitt ägardirektiv vilka värden som Huddinge Samhällsfastigheter AB ska bidra med kopplat till det som i denna rapport benämns förvaltningsuppgiften och samordningsuppgiften. Med utgångspunkt i detta bör en systematisk redovisning införas av hur bolaget lyckas i dessa delar.

Den nyinrättade lokalplaneringsenheten vid KSF förväntas på olika sätt axla styrnings- och samordningsuppgiften (beställarrollen). Vår bedömning är att förutsättningarna ännu inte finns för att kunna utöva rollen. För att öka möjligheterna att göra det bör rollen definieras. Den nya lokalförsörjningsprocessen har fört arbetet åt rätt håll men ytterligare delar i processen behöver tillföras och beskrivas. En högst väsentlig del för att kunna utöva denna roll är att den centrala lokalplaneringsenheten har tillgång till en komplett och aktuell förteckning över de lokaler som kommunen på olika sätt

2018-09-24

disponerar. Det arbete som nu pågår för att åstadkomma detta är angeläget att snabbt föra i hamn.

Det är positivt att arbetet med att ta fram standardlokalprogram för olika slags verksamheter kommit så pass långt. Detta bidrar enligt vår bedömning till en effektiv lokalförsörjning. Sedan föregående granskning framstår det också som att kommunen i högre grad planerar för alternativ användning av sina lokaler.

1.1 Samlad bedömning

Vår samlade bedömning är att Huddinge kommuns lokalförsörjningsprocess i huvudsak är ändamålsenlig och att processens effektivitet kan förbättras.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör definiera den roll eller uppgift som ska utövas av den centrala lokalplaneringsenheten. Följande behöver bl.a. klargöras:
 - Om enheten ska ge stöd till samtliga förvaltningar
 - Vilket ansvar enheten ska ha gällande att säkerställa att lokalbehov tillgodoses på effektivaste sätt för kommunen
- Kommunstyrelsen bör förutom att fastställa den nya lokalprocessen, tillföra beskrivningar om:
 - hur det ska säkerställas att lokalbehov tillgodoses på effektivaste sätt
 - hur prioriteringar mellan förvaltningar vid behov ska ske
 - hur denna process tidsmässigt samordnas med investeringsprocessen
- Kommunstyrelsen bör verka för att i ägardirektivet till Huddinge Samhällsfastigheter förtydliga vilka värden som bolaget ska bidra med kopplat till det som i denna rapport benämns förvaltningsuppgiften och serviceuppgiften.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

2014 genomfördes en granskning av lokalförsörjning i Huddinge kommun och en uppföljning gjordes 2016. Granskningen 2016 visade att lokalförsörjningsprocessen blivit tydligare men också att kommunen väntat med vidare utveckling och förbättring av processen i avvaktan på en organisationsförändring som berör fastighetsområdet. Otydligheter som kvarstod var bland annat vilket ansvar Huga Fastigheter AB hade i processgången. Följande rekommendationer lämnades till kommunstyrelsen med anledning av granskningen 2016:

- att slutföra arbetet med fastställande av lokalförsörjningsprocessen, oavsett hur fastighetsfrågorna organiseras

2018-09-24

- att i samband med utformningen av ny fastighetsorganisation fastställa styrande dokument innehållande en tydlig incitamentsstruktur för att åstadkomma en effektiv och rationell lokalanvändning
- att utveckla underlaget inför beslut om lokalförändringar ytterligare (gällde främst att i de ekonomiska beräkningarna av olika alternativ även ta hänsyn till bemanningskostnader, att ha ett livscykelperspektiv i kostnadsberäkning av driftkostnader samt att även bedöma möjligheten till alternativ användning av lokaler)
- att fortsätta arbetet med framtagande av riktlinjer för lokalförsörjning (främst utvecklande av standarder utifrån miljöambitioner och för att åstadkomma resurseffektiv fastighetsförvaltning.)

I februari 2017 tog Kommunfullmäktige beslut i frågan vad gäller organiseringen kring fastigheter i kommunen. På grund av höga skattekonsekvenser ändrades den ursprungliga planen där kommunen skulle ta över vissa fastighetsbestånd från Huga. Beslutet innebar istället en uppdelning av Huga Fastigheter i två separata bolag; Huga Bostäder AB och Huddinge Samhällsfastigheter AB. Det första med uppdrag att äga, bygga och förvalta fastigheter med bostäder, handel och kontor. Det senare främst ansvarigt för de fastigheter där kommunal verksamhet bedrivs. Den nya organiseringen är tänkt att skapa ett effektivt och allmännyttigt bostadsbolag samt ett kostnadseffektivt sätt att förvalta kommunens verksamheter.

Med kommunala aktiebolag för fastigheter får Huddinge kommun rollen som beställare och bolagen blir utförare i lokalförsörjningsprocessen. Den beställarkompetens som kommunen besitter påverkar produktionskostnaderna och påverkar hur effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjningen blir. Vidare behöver ansvarsfördelningen mellan olika uppgifter i lokalförsörjningsprocessen vara tydlig och matcha den nya organisationen.

Mot bakgrund av dels de förändringar som skett i organisering dels tidigare identifierade förbättringsområden har kommunens revisorer funnit anledning att granska ändamålsenligheten och effektiviteten i kommunens lokalförsörjningsprocess.

2.2 Syfte, avgränsning och revisionsfrågor

Syftet är att granska ändamålsenligheten och effektiviteten i Huddinge kommuns lokalförsörjningsprocess till egna verksamheter.

Primärt granskas kommunens roll som beställare och detta sker utifrån den uppgift som kallas "styrnings- och samordningsuppgiften" i KPMGs analysmodell för lokalförsörjning. Beträffande de två övriga uppgifterna (förvaltningsuppgiften och serviceuppgiften) ska granskningen enbart undersöka hur kommunen som ägare säkerställer att dessa uppgifter sköts på ett tillfredsställande sätt. (Dessa båda roller belyses mer ingående i den granskning som utförs i lekmannarevisionens regi.)

Granskningen ska belysa vad som skiljer den nya lokalförsörjningsprocessen mot den gamla samt hur lokalärendet Widerströmska gymnasiet hanterats i relation till den nya lokalförsörjningsprocessen.

2018-09-24

Granskningen ska försöka få fram en jämförelse med vad en gymnasieskola som byggs i egen regi hade kostat.

2.2.1 Revisionsfrågor:

Revisionsfrågorna bygger helt på KPMGs analysmodell för lokalförsörjning. För förvaltningsuppgiften och serviceuppgiften används enbart en sammanfattande fråga per uppgift. Den kompletta analysmodellen bildar däremot grund för frågor avseende styrnings- och samordningsuppgiften eftersom det är den som primärt granskas.

1. *Förvaltningsuppgiften*
 - a. Hur säkerställer kommunen som ägare att förvaltningsuppgiften sköts på ett tillfredsställande sätt?
2. *Serviceuppgiften*
 - a. Hur säkerställer kommunen som ägare att serviceuppgiften sköts på ett tillfredsställande sätt?
3. *Styrnings- och samordningsuppgiften*
 - a. Hur ser lokalförsörjningsprocess ut? Finns en tydlig fördelning av ansvar?
 - b. Finns system för att skapa överblick och aktuell bild av kommunens lokaler samt lokalernas ändamålsenlighet och skick?
 - c. Var ligger ansvaret för att överblicka fastighetsbeståndet samt att göra avvägningar om ett lokalbehov ska tillgodoses genom omdisponering /anpassning, inhyrning eller nybyggnation eller om lokalbehovet eventuellt inte alls ska tillgodoses? Vilka beräkningar ligger till grund för beslut?
 - d. Vilken planering finns för långsiktiga lokalbehov?
 - e. Finns riktlinjer /standardlokaler för olika verksamheter?
 - f. Finns incitament för verksamheterna i kommunen att vara återhållsamma med sina lokaler (lokalkostnader)? Hur ser internhyresmodellen ut?
 - g. Hur möjliggör kommunen på bästa sätt framtida alternativ användning av nya lokaler?
 - h. Vilka möjligheter finns för verksamheter att minska sina kostnader genom att tomställa / återlämna lokaler?
 - i. Vilken uppföljning finns av om lokalutnyttjandet sker effektivt?
 - j. Är lokalerna som används inom kommunen ändamålsenliga (fysisk utformning, läge, storlek osv.)? Vilken uppföljning finns?

Revisionsfrågorna besvaras i rapportens sista kapitel.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

2018-09-24

- Dokumentstudier av relevanta dokument
- Intervjuer med ansvariga tjänstemän såsom lokalplaneringschef och lokalstrateg vid kommunstyrelsens förvaltning, VD och chef för lokalförvaltning vid Huddinge Samhällsfastigheter AB samt berörda politiker. Dessutom har intervjuer genomföras vid tre förvaltningar (BUF, SÄF och KUF) för att fånga deras syn på lokalförsörjningen samt lokalernas ändamålsenlighet.

En jämförelse har skett mellan den gamla och nya processen för lokalförsörjning. Innan granskningen sedan fortsatte lämnades en delrapportering (juni 2018) till revisorerna för att stämna av granskningens fortsatta inriktning.

Hantering av lokalprojektet Widerströmska gymnasiet har fungerat som exempel på hur ett lokalprojekt har hanterats.

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Andreas Endrédi. Rapporten har kvalitetsgranskats av Thomas Hjelmqvist, seniorkonsult och fastighetsexpert.

3 Granskningens resultat

3.1 Organisation för lokalförsörjning

3.1.1 Centrala resurser

En lokalförsörjningsenhet, placerad inom kommunstyrelseförvaltningen, har inrättats sedan två år. Initialt planerades för att lokalförsörjningsprocessen skulle centraliseras i meningen att befintliga resurser (bemanning) från alla förvaltningar skulle omfördelas till den centrala lokalförsörjningsenheten.

När denna granskning genomförs (hösten 2018) finns fyra lokalstrateger vid den centrala lokalförsörjningsenheten vilka samtliga arbetar med lokalfrågor för barn- och utbildningsförvaltningen. De har således numera inte BUFs lokalplaneringschef som sin chef utan chefen för den centrala lokalförsörjningsenheten. Vid enheten finns utöver det även en lokalstrateg som arbetar med kommunens externa förhållningar samt med lokaler för gymnasieskolor.

För innevarande år (2018) har dokumentet *Plan för Samhällsbyggnad och Lokalförsörjning* (PSL) upprättats för första gången. Dokumentet är en sammanställning av förvaltningarnas lokalbehov.

I övrigt finns förvaltningarnas lokalplaneringsresurser kvar vid sina respektive förvaltningar.

Chefen för den lokala lokalförsörjningsenheten har ett mötesforum – lokalsamordnarmöte – där lokalplanerare centralt och vid förvaltningarna träffas en gång per månad.

2018-09-24

3.1.2 Förvaltningarnas resurser

I denna granskning har intervjuer beträffande lokalförsörjning (förutom vid den centrala lokalförsörjningsenheten) genomförts vid Barn- och utbildningsförvaltningen (BUF), Social- och äldreförvaltningen (SÄF) och Kultur- och fritidsförvaltningen (KUF).

Inom BUF finns en lokalsamordnare med uppgiften att vara spindel i nätet och samordna lokalfrågor mellan de tre områdena förskola, grundskola och gymnasieskola. Samordnaren är kontaktperson mot de centrala lokalstrategerna och mot alla rektorer och ska t.ex. bistå med planering i samband med flyttning och evakuering. Det samlade lokalbehovet samordnas och beskrivs i en årlig lokalförsörjningsplan (fyra års sikt) som för närvarande hålls samman och skrivs av lokalstrateger vid kommunens centrala lokalförsörjningsenhet.

Vid SÄF finns två tjänster för lokalförsörjningsfrågor, en för äldreomsorg och en för boenden inom socialtjänstens verksamhet. Lokalsamordnarna inom SÄF skriver själva fram det samlade underlaget kring lokalbehov – dokumentet "Kommande lokalbehov".

KUF skriver också fram sina lokalbehov inom den egna förvaltningen. Detta har hittills beslutats i den egna nämnden och varit en del i nämndens verksamhetsplan. Arbetet har fram till nu varit utspritt på flera personer inom förvaltningen men nu rekryteras en lokalstrateg till förvaltningen.

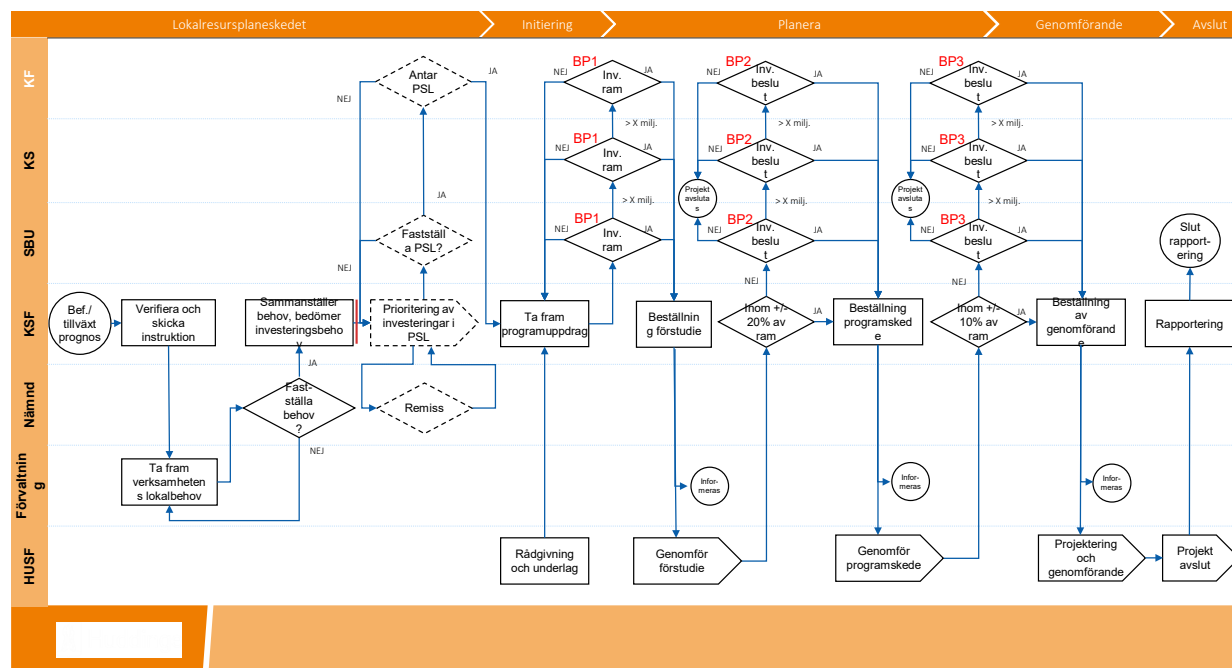
3.1.3 Kommentarer

Den initiala planen att centralisera resurser kopplat till lokalplanering har endast delvis realiserats. Ännu har inget formellt beslut fattats om att en sådan centralisering ska ske för alla nämnder och idag är det i första hand beträffande skolnämndernas verksamhet som en centralisering har skett. Hur olika nämnder arbetar med att sammanställa lokalbehov varierar som en följd av detta.

3.2 En ny lokalförsörjningsprocess

3.2.1 En ny process

Nedan framgår den s.k. nya processen.



Processen innehåller inledningsvis en beskrivning av vilka underlag som ska levereras in till den kommunövergripande hanteringen. Något översiktligt kan resterande processbeskrivning (och därmed huvuddelen av processen) sägas beskriva hanteringen vid nybyggnation eller andra alternativ för att lösa lokalbehov. Flera intervjuade uppger dock att de tolkar processen som att den endast beskriver alternativet nybyggnation. Det som dock inte framgår i den processkarta som visas ovan, är hur kommunen säkerställer att lokalbehov tillgodoses på effektivaste sätt och på vilka grunder eventuell prioritering sker av lokalbehov i samband med att den samlade PSL upprättas.

Nedan kommenteras skillnaderna mellan den process som illustreras ovan och den gamla processen. En väsentlig notering i sammanhanget är dock att den nya processen inte är beslutad och formellt sett inte kan anses gälla.

3.2.2 Formell status och praktisk tillämpning av den nya processen

Enligt kommunens *Mål och Budget 2018, Styrning av ekonomi och kvalitet / Ekonomistyrningsprinciper*, är nämnders roll i lokalförsörjningsprocessen att:

- *Ta fram och besluta om verksamhetens behov av nya och förändrade lokaler utifrån befolknings- och tillväxtprognoser och faktiska befolkningsförändringar*
- *Yttra sig över markanvisningar för verksamhetslokaler i privat regi*

Den nya processen har med hjälp av konsultstöd utarbetats av den strategiska lokalplaneringsenheten i samverkan med representanter från förvaltningarna. Det är dock fortfarande oklart enligt de intervjuade vilken formell status den nya processen har. Inget politiskt eller tjänstemannabeslut har fattats om att den nya processen gäller.

2018-09-24

I intervjuer med företrädare för olika förvaltningar framkommer att de mer preciserade kraven på de olika delarna behöver utarbetas. I inledningen av processen ska varje nämnd beskriva och besluta om sina lokalbehov och därefter överlämna sitt underlag till kommunstyrelseförvaltningen för vidare beredning inför beslut om kommunens Plan för Samhällsbyggnad och Lokalförsörjning (PSL). Hittills finns inget gemensamt krav på utformningen av nämndernas dokument "Kommande lokalbehov". Ett sådant förtydligande arbetas nu fram på KSF. Tidsmässigt finns inte heller ännu en given tidpunkt när alla nämnder ska inkomma med sina lokalbehov till den kommunövergripande processen. Intervjuade vid förvaltningarna har uppgivit olika tidpunkter för när de lämnat in sina underlag.

Enligt chefen för den strategiska lokalförsörjningsenheten vid KSF är inriktningen att under hösten i kommunfullmäktige besluta om den nya processen.

3.2.3 Analys och kommentarer

De viktigaste skillnaderna mellan den gamla och den nya processen är:

Den nya processen är mer sammanhållen och innebär att mer samordning ska ske centralt – i den gamla skedde mycket på förvaltningsnivå. Den nya består av fem skeden: lokalresursplanering – initiering – planera – genomförande – avslut. Den gamla avsåg endast det första skedet.

Behov av lokaler ska (precis som tidigare) analyseras på förvaltningsnivå men många av stegen längre fram i processen (t.ex. ta fram programuppdrag och beställa genomförande av förstudie) ska nu istället ske av lokalplaneringsenheten inom KSF och nämnden informeras endast.

I den nya processen tillåts högre avvikelse från investeringsramen i förstudien (+/- 20%) för att kunna beställa genomförande av program utan beslut från SBU, KS och KF. För att kunna beställa genomförandet är dock avvikelseramen samma som tidigare, +/- 10 %, annars krävs beslut i SBU, KS och KF. I den gamla processen krävdes beslut i SBU för att kunna upprätta en programhandling samt beslut av beställande nämnd, SBU, KS och KF för en beställning av genomförandet.

I intervjun med kommunens lokalplaneringschef framkommer att handläggningstiden i den gamla lokalförsörjningsprocessen var lång då beslut behövdes i beställande nämnd för att kunna gå vidare i vissa av stegen. Den nya processen har utformats för att korta ledtiden från att ett lokalbehov definierats till att det tillgodoses. Detta bl.a. genom att projekt som håller sig inom uppsatt ram inte behöver gå vidare upp för beslut.

Den nya processen innehåller ingen beskrivning av hur kommunen säkerställer att lokalbehov tillgodoses på effektivaste sätt. Detta är en väsentlig del i att säkerställa effektiv lokalförsörjning och bör därför tillföras. Enligt den indelning i skeden som använts så ligger denna del efter Lokalresursplaneskedet men före skedet Initiering.

Som redan beskrivits i tidigare avsnitt varierar hanteringen idag och den nya processen kan inte anses införd. Ett formellt beslut planeras under hösten.

Enligt processen ska kommunens samlade lokalbehov beskrivas i dokumentet PSL. Kopplat till detta finns anledning att klargöra både formkrav på nämndernas leverans av underlag (innehåll, utformning, tidpunkt) samt hur kommunen centralt, vid behov,

2018-09-24

prioriterar mellan nämnders lokalbehov. Hela processen behöver också ha en tidsmässig samordning med kommunens budgetprocess.

3.2.4 Exemplet Widerströmska gymnasiet

Den formella beslutsgången

Gymnasienämnden tog på hösten 2016 beslut om Lokalförsörjningsplan för 2017 – 2019. I tjänsteutlåtandet beskrivs att antalet 16-19 åringar ökar i hela länet och förväntas öka med 21 600 fram till år 2025 enligt en försiktig beräkning som inte tagit full hänsyn till antalet nyanlända. Huddinge befinner sig i en expansiv fas och det område där den största expansionen planeras ske är i Flemingsberg. I underlaget konstateras att gymnasieelevers val ofta styrs av närhet till kollektivtrafik, skolans läge, och omkringliggande miljö samt av var vänner väljer att studera. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av att en ny spårvägslinje ska trafikera Flemingsberg, är det till denna plats som en ny gymnasieskola med 1000 nya platser föreslås skapas.

Ett av alternativen som nämns i detta skede är en s.k. "Campusskola" för minimum ca 600 elever och som ska bedrivas i nära samarbete med högskolor och näringsliv i området. Förvaltningen ser i sin plan att möjligheter finns att samnyttja vissa av lokalerna med t.ex. högskolorna.

Beroende på vilka möjligheter det finns att erbjuda upp till 1000 platser på campusområdet, kan detta bli en lösning på det samlade behovet av nya gymnasieplatser. Om antalet platser som kan skapas inom campusområdet blir klart lägre finns troligen behov också av en gymnasieskola i Flemingsbergsdalen vilket i sin tur kan innebära att en del av Huddingegymnasiet flyttar dit.

Ett antal olika scenarier och alternativ skulle enligt underlaget kostnadsberäknas mer i detalj och presenteras för gymnasienämnden. Enligt gymnasiechefen var platsen för den nya gymnasieskolan mycket viktig för skolans koncept. För att få till en samverkan med akademierna i Flemingsberg eftersträvades en plats mitt i Campus Flemingsberg. Eftersom kommunen inte äger marken så var byggnation i egen regi inget egentligt alternativ. Däremot diskuterades olika hyresalternativ i Campusområdets centrala delar, men det var i NEO byggnaden som det fanns en möjlighet att hyra lokaler så att den nya skolan skulle kunna starta hösten 2019.

Vid sitt sammanträde i mars 2017 godkände kommunstyrelsen en avsiktsförklaring för en ny kommunal gymnasieskola i Campus Flemingsberg. Avsiktsförklaringen är upprättad mellan kommunen och TKV2 Fastighets AB. Gymnasieskolan är tänkt att inrymmas i fastigheten NEO i anslutning till Karolinska sjukhuset Huddinge med inriktning på life science, naturvetenskap, teknik, hälsa och entreprenörskap.

Gymnasienämnden beslutade i juni 2017, i linje med beslutad avsiktsförklaring, att precisera programutbudet på den nya gymnasieskolan till tre högskoleförberedande program: naturvetenskapsprogrammet, teknikprogrammet och ekonomiprogrammet samt ett yrkesförberedande program, vård- och omsorgsprogrammet. Beslutet innebar också att Sågbäcksgymnasiets nuvarande vård- och omsorgsprogram flyttas till den nya skolan. På novembermötet beslutades att den nya skolan ska heta Widerströmska gymnasiet efter sveriges första kvinnliga läkare, Karolina Olivia Widerström.

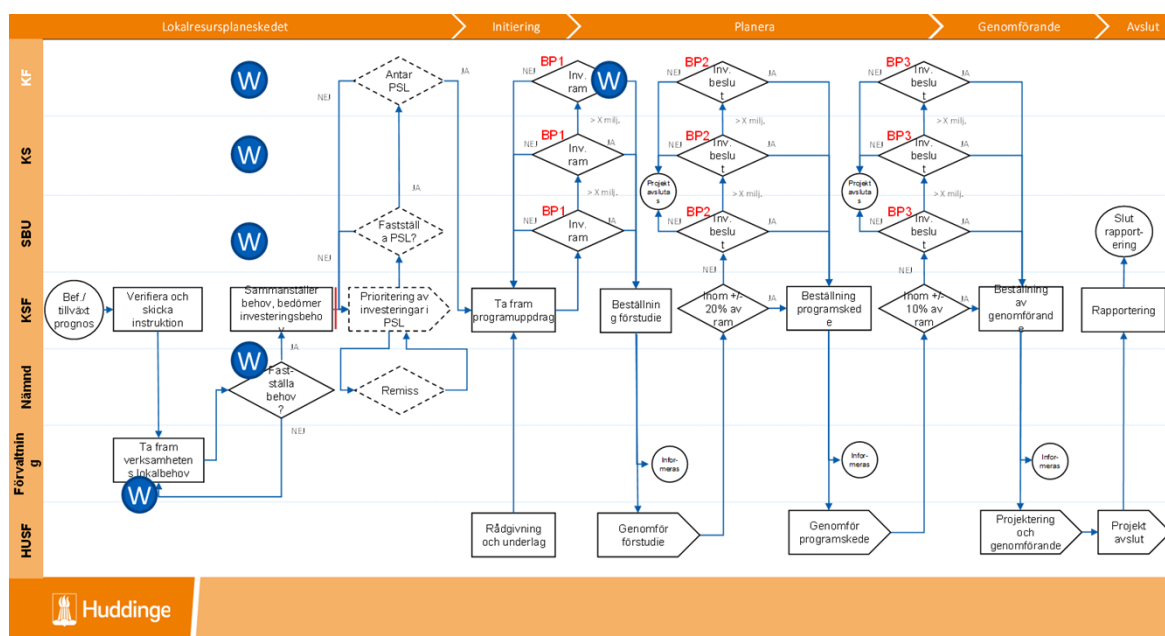
2018-09-24

Kommunfullmäktige godkände i december 2017 hyresavtalet för den nya kommunala gymnasieskolan i Campus Flemingsberg. Den beräknade hyran är enligt hyresavtalet 10 mnkr/år 2019 – 2039. Beräknade årliga kapitalkostnader år 1-4 uppgår till 1,5 mnkr och till 1,0 mnkr/år för år 5-10. Utöver detta tillkommer kostnad för el och inre underhåll. Av befintlig dokumentation kan utläsas att kommunens totala kostnad för den externa förhyrningen kommer uppgå till ca. 11,7 mnkr per år under år 1-4. (se bilaga för specifikation).

Enligt Gymnasienämndens verksamhetsplan 2018 startar den nya skolan sin verksamhet år 2019 och kommer när den är fullt utbyggd att ha plats för 500 elever.

Beslutsgången relativt den nya processen

I relation till den nya lokalförsörjningsprocessen har vi i bilden nedan med en blå cirkel med ett "W" i, markerat beslutsgången för Widerströmska gymnasiet:



Av bilden framgår att de initiala underlagen och besluten följer den nya processen. De som följer därpå avviker men anledningen till detta är att kommunen inte hade denna process när besluten togs och inte heller upprättade ett samlat PSL-dokument.

Alternativa sätt att tillgodose behovet och kostnad att bygga i egen regi

Lokalavdelningen har undersökt möjligheten till förhyrning i de centrala delarna av campus Flemingsberg men det var i NEO byggnaden som det fanns en möjlighet att hyra lokaler så att den nya skolan skulle kunna starta hösten 2019. Inga övriga alternativ har undersökts med motiveringen att samlokalisering med akademierna i Flemingsberg har prioriterats. Som en följd av detta har ingen beräkning skett av vad byggnation i egen regi skulle ha kostat.

2018-09-24

KPMGs uppskattning av kostnaden att bygga i egen regi

De förtroendevalda revisorerna har begärt att KPMG gör en bedömning av vad ett bygge av ett gymnasium i egen regi skulle kosta och relatera det till den externa kostnad som kommunen kommer få genom gällande avtal. I bilaga till denna rapport återfinns en kalkyl och analys av dels den årliga externa hyran för planerad inhyrning dels en uppskattning av kostnaden för att bygga en utrymmes-/kapacitetsmässigt likvärdig skola i egen regi. Det ska observeras att detta är en uppskattning som innehåller osäkerhet och bygger på uppgifter om förhållanden i Huddinge kommun och på KPMGs kunskaper och erfarenheter inom fastighetsområdet. Den post som är mest osäker i bedömningen är investeringskostnad per m² om kommunen bygger själv.

Av bilagan framgår att skillnaden mellan de två undersökta alternativen är betydande. Analysen kan sammanfattas i följande tabell. För mer detaljer om beräkningen se bilagan.

Sammanfattning och jämförelse årskostnad år 1-4		
	Totalt	Kr / m ²
Extern hyra	11 722 740	3 684
Självkostnad	6 195 354	1 947
Diff	-5 527 386	-1 737

Jämförelsen är gjord för de första 4 åren. För de därefter kommande åren (år 5-10) sjunker kommunens kostnad för extern förhyrning från 11,7 till 11,2 mnkr/år. Således blir skillnaden då ca. 5 mnkr per år mellan alternativen.

Om investeringskostnaden antas vara 40.000 kr/m² vid byggnation i egen regi (istället för 30.000), ökar kommunens kostnad för egenregialternativet till ca 7,6 mnkr per år. Skillnaden mot extern förhyrning blir då ca 4 mnkr per år (år 1-4).

3.2.5 Kommentarer

Enligt vår bedömning finns en tydlig spårbarhet och beslutsgång kring behovet av fler gymnasieplatser i kommunen. Även motiv för att förlägga skolan till den plats som det nu blir har tydligt redovisats och lagts fast.

Det som dock kan anses saknas är en beräkning av vad en alternativ placering hade kostat. Och detta även om huvudalternativet är att förlägga skolan till campusområdet. Som vi ser det hade en sådan bedömning / beräkning kunnat ge ett fylligare underlag för att fatta besluten om placering och genom vilken lösning lokalbehovet skulle tillgodoses. Ifall en sådan beräkning hade visat att en extern förhyrning innebär en högre kostnad för kommunen, hade de beslutande fått ta ställning till om placeringen vid campusområdet är värd den merkostnaden. Nu har besluten fattats utan den kunskapen.

Enligt vår uppskattning kostar den externa förhyrningen (år 1-4) mellan 4 och 5,5 mnkr mer per år för Huddinge kommun än vad kostnaden hade varit att bygga i egen regi.

3.3 Lokalförsljningsprocessen relativt KPMGs analysmodell

3.3.1 Förvaltningsuppgiften

Enligt analysmodellen handlar denna roll om att:

2018-09-24

- Bibehålla fastigheternas värde på lång sikt genom att bedriva ett systematiskt långsiktigt underhåll av lokaler
- Säkerställa att underhållet så långt möjligt genomförs utan att det påverkar verksamheterna

Ägardirektivet för Huddinge Samhällsfastigheter anger att bolaget ska medverka till att kommunens verksamheter har funktionella och kostnadseffektiva lokaler genom att äga, bygga, vårda, förvärva, avyttra och förvalta lokaler.

Indirekt kan direktivet sägas följa de två punkterna i vår analys men å andra sidan är de värden som vi ser bör tydliggöras, inte explicit uttalade. Enligt de intervjuade sker idag ingen systematisk rapportering från bolaget till kommunen som ägare kring i vilken grad ett systematiskt underhåll har skett och inte heller i vilken grad man lyckats genomföra underhåll med så liten verksamhetsinskränkning som möjligt.

3.3.2 Serviceuppgiften

Enligt analysmodellen handlar denna roll om att:

- Mindre om- och tillbyggnader, ommålning sker utifrån verksamheternas önskemål och mot ersättning
- Hantera lokaldrift (värme, vatten, ventilation mm), ofta mot ersättning.

Utöver det som återgivits i avsnittet ovan kan från ägardirektivet även hämtas att bolagets lokaler ska upplevas som attraktiva för kommuninnevånare, brukare och kommunalt anställda. I övrigt finns inget i ägardirektivet som direkt berör det som här kallas "serviceuppgiften".

I denna del har tidigare genomförts kundundersökningar som delvis handlar om hur denna uppgift hanteras. Enligt intervjuer sker dock idag ingen systematisk rapportering från bolaget till kommunen som ägare om hur serviceuppgiften klaras.

3.3.3 Styrnings- och samordningsuppgiften

Enligt analysmodellen handlar denna roll om att:

- Styra lokalanvändningen så att kommunen skapar ett effektivt resursutnyttjande
- Stå för bedömningar för att på effektivaste sätt lösa lokalbehov genom att:
 - återanvända lokaler i befintligt skick
 - anpassa lokaler
 - genomföra omdisponeringar
 - hyra in eller
 - låta bygga nya lokaler
- Strategiskt samordna lokalutnyttjandet inom och mellan förvaltningar/verksamheter
- Ha god överblick krävs över de lokaler som kommunen äger eller på annat sätt disponerar samt på planer

2018-09-24

- Tillhandahålla ett incitamentssystem som stödjer en effektiv lokalanvändning

Denna uppgift är den som främst står i fokus i denna granskning och rollen är också den mest komplexa och utmanande. Rollen kallas ibland beställarrollen och vi uppfattar att Huddinge använder denna benämning samt att det är denna roll kommunen vill fylla genom tillskapandet av den centrala lokalplaneringsenheten inom KSF. I det följande återger vi det som framkommit i våra dokumentgenomgångar och intervjuer kopplat till viktiga delar i denna uppgift.

Finns system för att skapa överblick och aktuell bild av kommunens lokaler samt lokalernas ändamålsenlighet och skick?

Nej detta finns inte men en samlad databas/förteckning är på gång och förväntas ge en bra överblick. Ambitionen är att samtliga av kommunens fastigheter ska in här. Huddinge Samhällsfastigheter har en egen databas som kommunen inte får tillgång till. Det är ett säkerhetstekniskt problem men ambitionen är att allt ska finnas i en databas eller att man ska få tillgång till bolagets också.

Var ligger ansvaret för att överblicka fastighetsbeståndet samt att säkerställa att lokalbehov tillgodoses på mest effektiva sätt?

De intervjuade anser att detta ansvar ligger på den centrala lokalplaneringsenheten men formellt sett saknas en tydlighet kring detta. Det är idag svårt att ta denna roll också, inte minst pga. att det saknas en lättillgänglig och komplett bild av samtliga lokaler.

Som beskrivits tidigare i rapporten återstår ännu att beskriva en viktig del i lokalförsörjningsprocessen, hur kommunen arbetar / ska arbeta, för att säkra att lokalbehov tillgodoses på mest effektiva sätt. Med detta ska förstås att kommunen bör anta någon form av principdokument som anger i vilka lägen som behov av lokaler bör tillgodoses genom omdisponering eller genom att använda tomställda lokaler etc. Allt i syfte att hålla nere lokalkostnader men självklart med hänsyn till att lokaler måste fungera för aktuell verksamhet.

Idag tar man fram underlag per objekt eller ser det i ett områdesperspektiv. Får bra hjälp här från bolaget.

Vilken planering finns för långsiktiga lokalbehov?

Ambitionen är att gå mot 15-åriga lokalförsörjningsprogram.

Finns riktlinjer /standardlokaler för olika verksamheter?

Samtliga intervjuade vid förvaltningar beskriver att sådana riktlinjer finns för flera verksamheter och att fler riktlinjer håller på att tas fram. Inom SÅF finns standardlokalprogram för äldreboenden och LSS-boenden. Lokalprogram finns för förskolan och KUF har motsvarande för flera av de verksamheter som de ansvarar för. Huddinge Samhällsfastigheter har enligt verksamhetsföreträdarna i sitt byggprogram väldigt tydliga riktlinjer om att lokaler inte får vara för dyra.

Finns incitament för verksamheterna i kommunen att vara återhållsamma med sina lokaler / lokalkostnader?

Nej, inte generellt. Inom BUF och KUF ligger hyrorna centralt och blir därigenom inte en kostnad som respektive verksamhetsansvarig arbetar aktivt med. Inom SÅF ligger

2018-09-24

hyrorna utfördelade. Om en verksamhetschef kan friställa en lokal och om den kan hyras ut till annan kan också verksamhetens lokalkostnad minska. Enligt beslut i kommunstyrelsen ska en ny hyresmodell tas fram och i uppdraget ingår att se över verksamheternas incitament för effektiv lokalanvändning.

Hur möjliggör kommunen på bästa sätt framtida alternativ användning av nya lokaler?

Enligt de intervjuade har kraven på detta ökat. Utifrån lokalförsörjningsplanen tittar man på hur lokaler kan samnyttjas eller på annat sätt nyttjas effektivare. Ibland planeras för att lokalen i framtiden ska kunna fylla en annan funktion. Förskolor och skolor kan ofta använda varandras lokaler och skollokaler kan användas av andra verksamheter efter skoltid.

Vilka möjligheter finns för verksamheter att minska sina kostnader genom att tomställa / återlämna lokaler?

Med undantag för det exempel kring SÄF som återgivits ovan, finns inga sådana möjligheter. Kommunen har ingen lokalbank.

Vilken uppföljning finns av om lokalutnyttjandet sker/är effektivt?

Intervjuerna ger vid handen att varje förvaltning tittar utifrån vad de har för nyttjande i sina lokaler. De som bedriver verksamheten får se till att utnyttja lokalerna på ett effektivt sätt. Lokalstrategerna har en viktig funktion att samverka för att inte ha några tomma lokaler i onödan.

Det har inte framkommit att en samlad uppföljning och bedömning på kommunnivå sker av effektiviteten i lokalutnyttjandet.

Är lokalerna som används inom kommunen ändamålsenliga (fysisk utformning, läge, storlek osv.)? Vilken uppföljning finns?

Arbetsmiljöronder är ett sätt att undersöka hur lokaler fungerar. Vid intervjuer med företrädare för förvaltningarna framkommer att lokalerna i huvudsak anses ändamålsenliga.

Det har inte framkommit att en samlad uppföljning och bedömning på kommunnivå sker av lokalernas ändamålsenlighet.

3.3.4 Kommentarer

Förvaltningsuppgiften och Serviceuppgiften

Vår bedömning är att kommunen bör precisera i sitt ägardirektiv vilka värden som Huddinge Samhällsfastigheter AB ska bidra med. Med utgångspunkt i detta bör en systematisk redovisning införas av hur bolaget lyckas i dessa delar.

Styrnings- och samordningsuppgiften

Detta är en komplex roll men samtidigt mycket väsentlig för att säkerställa en effektiv lokalförsörjning. Den nyinrättade lokalplaneringsenheten vid KSF förväntas på olika sätt axla denna roll men vår bedömning är att förutsättningarna ännu inte finns för att kunna utöva rollen. För att öka möjligheterna att göra det bör rollen definieras (t.ex. i enlighet med det som framgår om denna roll i föreliggande rapport). Den nya lokalförsörjningsprocessen har fört arbetet åt rätt håll men ytterligare delar i processen

2018-09-24

behöver tillföras och beskrivas. Precis som planeras behöver nuvarande oklarheter om processens status undanröjas genom att fatta ett formellt beslut om att den gäller.

En högst väsentlig del för att kunna utöva denna roll är att den centrala lokalplaneringsenheten har tillgång till en komplett och aktuell förteckning över de lokaler som kommunen på olika sätt disponerar. Det arbete som nu pågår för att åstadkomma detta är angeläget att snabbt föra i hamn.

Det är positivt att arbetet med att ta fram standardlokalprogram för olika slags verksamheter kommit så pass långt. Detta bidrar enligt vår bedömning till en effektiv lokalförsörjning. Sedan föregående granskning framstår det också som att kommunen i högre grad planerar för alternativ användning av sina lokaler.

3.4 Svar på revisionsfrågor

1. Förvaltningsuppgiften

- a. Hur säkerställer kommunen som ägare att förvaltningsuppgiften sköts på ett tillfredsställande sätt?
Vi ser behov av att kommunen förtydligar innebörden i denna uppgift i relation till Huddinge Samhällsfastigheter AB och utifrån detta inför en systematisk uppföljning.

2. Serviceuppgiften

- a. Hur säkerställer kommunen som ägare att serviceuppgiften sköts på ett tillfredsställande sätt?
Vi ser behov av att kommunen förtydligar innebörden i denna uppgift i relation till Huddinge Samhällsfastigheter AB och utifrån detta inför en systematisk uppföljning.

3. Styrnings- och samordningsuppgiften

- a. Hur ser lokalförsörjningsprocess ut? Finns en tydlig fördelning av ansvar?
Se avsnitt 3.2.1. för en beskrivning av processen. Det finns behov av att förtydliga den formella statusen och arbetssätt kopplat till processen.
- b. Finns system för att skapa överblick och aktuell bild av kommunens lokaler samt lokalernas ändamålsenlighet och skick?
Nej, men arbetet pågår för att åtgärda detta.
- c. Var ligger ansvaret för att överblicka fastighetsbeståndet samt att göra avvägningar om ett lokalbehov ska tillgodoses genom omdisponering /anpassning, inhyrning eller nybyggnation eller om lokalbehovet eventuellt inte alls ska tillgodoses?
Ansvaret är formellt sett oklart men det finns en förväntan på att ansvaret tas av den centrala lokalförsörjningsenheten.
- d. Vilken planering finns för långsiktiga lokalbehov?
Det finns en tradition att från förvaltningar beskriva sina lokalbehov på lång sikt. Tidshorisonten varierar men ambitionen är att den ska vara 15 år.

2018-09-24

- e. Finns riktlinjer /standardlokaler för olika verksamheter?
Ja, detta finns i tämligen hög grad.
- f. Finns incitament för verksamheterna i kommunen att vara återhållsamma med sina lokaler (lokalkostnader)? Hur ser internhyresmodellen ut?
I begränsad grad via internhyresmodellen finns sådana incitament men mer genom befintliga standardlokalprogram. Uppdrag finns att se över hyresmodellen.
- g. Hur möjliggör kommunen på bästa sätt framtida alternativ användning av nya lokaler?
Se avsnitt 3.3.3.
- h. Vilka möjligheter finns för verksamheter att minska sina kostnader genom att tomställa / återlämna lokaler?
Begränsade, se avsnitt 3.3.3.
- i. Vilken uppföljning finns av om lokalutnyttjandet sker effektivt?
På förvaltningsnivå sker sådan uppföljning men inte på kommunnivå.
- j. Är lokalerna som används inom kommunen ändamålsenliga (fysisk utformning, läge, storlek osv.)? Vilken uppföljning finns?
De intervjuade uppger att lokalerna i huvudsak är ändamålsenliga. Viss uppföljning sker på förvaltningsnivå men inte på kommunnivå.

KPMG, datum som ovan

Andreas Endrédi

Certifierad kommunal revisor

Bilaga Kalkyl och analys av kostnad att bygga i egen regi

Analys hyreskostnad, jämförelse med att bygga i egen regi			
Förutsättningar enl externt hyreskontrakt		Beräkning årlig totalkostnad vid inhyrning enl kontrakt	
Grundhyra kr/år	10 000 000	Grundhyra kr/år	10 000 000
Tillägg/år (kapitalkostnad år 1-4)	1 500 000	Tillägg/år (kapitalkostnad år 1-4)	1 500 000
Inre underhåll/ m2	40	EI	63 640
Antal m2	3 182	Inre underhåll	159 100
Elkostnad / m2	50	Summa	11 722 740
		Extern hyra / m2	3 684
Förutsättningar vid byggnation i egen regi			
Avskrivningar (branschstandard)	3,33%		
Internränta (högt räknat)	1,30%		
Investering/ m2 (inkluderar projektering, mark/planering etc - kan variera mycket beroende på marknadsförutsättningar & standard)	30 000		
Driftskostnad/m2 (gymnasieskolor Huddinge, enligt lokalplaneringschefen)	558		
Beräknad självkostnad vid bygge i egen regi			
Driftskostnad	1 775 556		
Avskrivningar	3 178 818		
Ränta	1 240 980		
Summa kostnader	6 195 354		
Investering totalt	95 460 000		
Utslaget som hyra / m2	1 947		
Sammanfattning och jämförelse årskostnad år 1-4			
		Totalt	Kr / m2
Extern hyra		11 722 740	3 684
Självkostnad		6 195 354	1 947
Diff		-5 527 386	-1 737