

# Lokalförsörjningsprocess

**Söderköping kommun**

Februari 2022

*Projektledare: Said Ashrafi*








*Projektmedarbetare: Hugo Horstmann*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)?	Ja	
2. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
3. Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?	Inte	
4. Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?	Delvis	
5. Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler?	Delvis	
6. Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?	Delvis	
7. Finns det utarbetade arbetssätt för att säkerställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?	Delvis	

## Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Komplettera lokalresursplanen med beräkningar av driftskostnadskonsekvenser av investeringarna och med scenarioanalys kan göras utifrån att omvärldsfaktorer förändras (exempelvis att fler/färre barn, unga och äldre flyttar in till kommunen *eller* förändrat ränteläge).

- Förtydliga hur beställningar av lokalinvesteringar ska ske samt roller, ansvar, förväntad tidsåtgång i planerings- och genomförandeprocessen.
- Säkerställ att det finns dokumenterade och tydliga anvisningar för vilken redovisning som ska lämnas vid förstudier kopplade till lokalinvesteringar. Exempelvis vilka kostnadspositioner som skall ingå i kostnadskalkylen, vem som ansvarar för att kalkylen tas fram och kvalitetssäkras samt till vem den skall presenteras.
- Komplettera kommunstyrelsens internkontrollplan med fler riskområden för att säkerställa att nyligen upprättade rutiner är ändamålsenliga och omfattas av intern kontroll.
- Tydliggöra i styrande dokument hur uppföljning och återrapportering av lokalprojekt ska ske, både till politisk nivå och tjänstepersonsnivå.
- Säkerställ att nyckeltalen för fastighetsbeståndet kompletteras med målvärden. Detta för att på ett bättre sätt styra och följa effektiviteten i lokalinvesteringar. Nyckeltalen bör tillåta jämförelser med andra liknande kommuner. Uppföljning av nyckeltalen bör ske regelbundet och kan med fördel redovisas vid kommunstyrelsens ordinarie uppföljningstillfällen.
- Försäkra sig om att nuvarande struktur för samverkan mellan fastighetskontoret och verksamhetsnämnder/verksamheter är tydliggjord och ändamålsenlig för att tillse transparens och delaktighet i lokalförsörjningsprocessen. Ett exempel är att inte lokalförsörjningsgruppens möten bör upphöra på grund av personberoende.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>5</b>
<b>Metod</b>	<b>6</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>7</b>
<b>Revisionsfråga 1: Mål och styrprinciper</b>	<b>7</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>7</b>
<b>Bedömning</b>	<b>9</b>
<b>Revisionsfråga 2: Ansvarsfördelning</b>	<b>9</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>9</b>
<b>Bedömning</b>	<b>12</b>
<b>Revisionsfråga 3: Driftkostnadsberäkning</b>	<b>12</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>12</b>
<b>Bedömning</b>	<b>13</b>
<b>Revisionsfråga 4: Samverkan</b>	<b>13</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>13</b>
<b>Bedömning</b>	<b>15</b>
<b>Revisionsfråga 5: Ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess</b>	<b>16</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>16</b>
<b>Bedömning</b>	<b>19</b>
<b>Revisionsfråga 6: Politisk styrning</b>	<b>20</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>20</b>
<b>Bedömning</b>	<b>23</b>
<b>Revisionsfråga 7: Uppföljning av beslutad lokalförsörjningsplan</b>	<b>23</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>23</b>
<b>Bedömning</b>	<b>23</b>
<b>Bilaga 1: Koppling mellan lokalförsörjningsprocess och kommunens budgetprocess</b>	<b>25</b>

<b>Bilaga 2: Politisk organisation och förvaltningsorganisation</b>	<b>26</b>
<b>Bilaga 3: Lokalbehov barn- och utbildningsnämnden respektive socialnämnden 2020-2028 enligt lokalresursplan</b>	<b>27</b>
<b>Bilaga 4: Processkarta över strategisk inriktning för Lokalresursplan</b>	<b>28</b>
<b>Bilaga 5: Nyckeltal enligt Nyckeltal för Kommunens Fastigheter 2021-2024</b>	<b>29</b>
<b>Bilaga 6: Granskning av kommunstyrelsens protokoll 2021</b>	<b>30</b>

# Inledning

## Bakgrund

Den demografiska utvecklingen medför att många kommuner behöver se över sina lokalbehov när det gäller verksamhetslokaler. Det kan behövas fler (eller färre) förskolor, skolor, äldreboenden, idrottsanläggningar med mera.

För att denna process ska vara väl fungerande krävs det att det finns en tydlig styrning och en tydlig fördelning av ansvar och roller. Det behövs en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (skola, socialtjänst med mera), fastighetsansvariga och planprocessansvariga. Om detta brister riskerar kommunen att tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för överflödiga lokaler som inte behövs i verksamheten.

Kommunens revisorer har efter en riskbedömning beslutat att genomföra en granskning avseende kommunens lokalförsörjningsprocess. Riskanalysen visar att lokaler inom förskola och skola är slitna och dåligt utformade, Det finns således ett stort lokalbehov. För att lokalförsörjningsprocessen ska fungera väl krävs att det finns en tydlig styrning och en tydlig fördelning av ansvar och roller inom barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsens ansvar.

Under 2020 övertog kommunen förvaltningen av kommunens fastigheter i egen regi från det kommunala bolaget. Ett arbete har påbörjats för att tydliggöra och prioritera lokalförsörjningsprocessen.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med en granskning är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna

### Revisionsfrågor:

1. Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)?
2. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
3. Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?
4. Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?
5. Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler?
6. Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?
7. Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk, policy och riktlinjer

## Avgränsning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, utifrån att styrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom lokalförsörjning samt berörda lokalnyttjande verksamhetsnämnder nämligen; Barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

## Metod

Granskningen har skett genom dokumentstudier samt granskning av beslut och beslutsunderlag. Inom ramen för granskningen har även följande tjänstepersoner intervjuats:

- Förvaltningschef, serviceförvaltningen
- Fastighetschef, serviceförvaltningen
- Utvecklingsstrateg och tillika tillförordnad chef för teknik- och entreprenadenheten, serviceförvaltningen
- Teknisk förvaltare, serviceförvaltningen
- Förvaltningschef, barn- och utbildningsförvaltningen
- Intendent, barn- och utbildningsförvaltningen
- Förvaltningschef, socialförvaltningen
- Administrativ chef, socialförvaltningen

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Revisionsfråga 1: Mål och styrprinciper

*Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)*

### *lakttagelser*

#### **Syfte och mål med kommunens lokalförsörjning**

Kommunstyrelsen har antagit ett styrande dokument för lokalförsörjningsprocessen i kommunen, *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*<sup>1</sup>. Av dokumentet framgår syfte, mål och strategier samt organisationer och processer för lokalförsörjningen. Vid intervjuer beskrivs dokumentet vara det huvudsakliga styrande dokumentet för lokalförsörjningen.

*Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* anger att syftet med en god lokalförsörjning är att:

- Söderköpings kommun skall få en helhetssyn och överblick på sina lokaler och sin lokalförsörjning samt en gemensam planering och samordning i lokalförsörjningsfrågor.
- Den kommunala verksamheten ska äga och hyra väl anpassade lokaler som möter verksamheternas behov och bidrar till resurseffektivitet och en god ekonomisk hushållning.

*Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* anger att de övergripande målen för lokalförsörjningen ska vara att:

- Använda kommunens resurser på bästa sätt.
- Anpassa kommunens lokalytor per användare (utifrån nyckeltal) och därmed sänka kostnaderna utifrån verksamhetens grundläggande behov.
- Minimera investeringar i lokaler och fastigheter

#### **Styrprinciper för lokalförsörjning**

I *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* anges att lokalförsörjningsplaneringen behöver vara knuten till kommunens årliga verksamhetsplanering och budgetprocess. I *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* illustreras hur lokalförsörjningsprocessen kopplas till kommunens budgetprocess, se bilaga 1.

Med utgångspunkt i identifierade behov i verksamheternas behovsanalyser samt lokalförsörjningsplanen avropas lokalbehoven till fastighetskontoret som i sin tur inleder arbetet med att ta fram ett förslag till inriktningsbeslut enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*. Inriktningsbeslutet innebär en förutsättningslös utredning där både lokaloptimering, nybyggnation, ombyggnation, inhyrning eller avveckling av lokaler utreds för att möta verksamhetsbehovet av lokaler.

---

<sup>1</sup> Fastställd av kommunstyrelsen men framgår inte datum i dokumentet.



Enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* är antagna nyckeltal och funktionsprogram viktiga styrmedel av kommunens lokalbestånd utöver policys och styrdokument.

Det finns ingen upprättad fastighetsstrategi<sup>2</sup> i kommunen. Enligt intervjuer finns det lokalprogram/funktionsprogram för både barn- och utbildningsnämndens och socialnämndens verksamheter i kommunen som bygger på andra kommuners lokalprogram. Dessa uppges dock användas i varierande utsträckning.

### Övergripande riktlinjer för investeringsverksamheten

I *Riktlinjer för ekonomistyrning*<sup>3</sup> anges övergripande riktlinjer för investerings- verksamheten i kommunen. För att klassas som en investering ska följande tre villkor vara uppfyllda:

- Tillgångens inköpspris måste överstiga 50 000 kronor exklusive moms
- Tillgången måste vara fysisk och avsedd för stadigvarande bruk
- Tillgången måste ha en beräknad ekonomisk livslängd (nyttjandeperiod) överstigande tre år.

För beslut om investeringar anges följande i *Riktlinjer för ekonomistyrning*:

- Kommunfullmäktige fastställer investeringsram.
- Nämnden fattar beslut om nämndens investeringar. Nämnden bestämmer själv hur detaljerad man är.
- För varje investering i uppdragsplanen ska nämnden ange om det är verkställighet för igångsättande eller om ytterligare nämndbeslut krävs.

*Riktlinjer för ekonomistyrning* föreskriver att det i samband med årsbokslutet görs en avstämning och analys av ej avslutade/påbörjade investeringsprojekt, överföring av medel beslutas av kommunstyrelsen.

### Kommunfullmäktiges Strategiska plan

Av *Strategisk plan med budgetramar 2021-2025*<sup>4</sup> framgår att:

- Inom ramen för ett av kommunfullmäktiges långsiktiga mål - "Begränsa kommunens miljöpåverkan med fokus på minskad resursförbrukning och minskade utsläpp." - ska kommunen minska energiförbrukningen i kommunens verksamhetslokaler och fastigheter. Detta ska mätas av kommunstyrelsen genom en indikator över energiförbrukningen för de tio av kommunens fastigheter som har högst energiförbrukning.
- Kommunfullmäktige ger genom *Strategisk plan med budgetramar 2021-2025* kommunstyrelsen i uppdrag att "Utveckla mätbara mål och strategier för hållbar tillväxt i Söderköpings kommun, samt säkerställa en god planberedskap, både i staden och på landsbygden, där även näringslivets utveckling ingår."
- Att kommunen har en målsättning att självfinansieringsgraden för investeringar uppgår till 50 procent. Den långsiktiga målsättningen anges vara en ökande självfinansieringsgrad och en investeringsnivå där driftskostnader i form av kapitaltjänstkostnader och andra kostnader ryms inom de ekonomiska ramarna för respektive nämnd. Det anges emellertid att den höga

<sup>2</sup> Fastighetsstrategi: lägger fast långsiktigt förutsebara och transparenta principer för kommunens fastighetsinnehav gällande bebyggda fastigheter, i syfte att minimera ekonomiska risker och möjliggöra att kommunens fastighetskapital förvaltas långsiktigt effektivt.

<sup>3</sup> Fastställd av kommunfullmäktige, 2019-12-11.

<sup>4</sup> Fastställd av kommunfullmäktige, 2021-06-23.

investeringstakten under planperioden 2022-2025 kan innebära att kommunen i genomsnitt har en självfinansieringsgrad på 35 procent.

### **Bedömning**

*Revisionsfråga 1: Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)*

Ja.

Vår bedömning är att det finns upprättade mål, indikatorer och styrprinciper med bäring på lokalförsörjning. Kommunstyrelsen har upprättat interna mål för med bäring på lokalförsörjning med tillhörande måtvärden. Det finns antagna nyckeltal och funktionsprogram som är viktiga styrmedel av kommunens lokalbestånd utöver policys och styrdokument.

### **Revisionsfråga 2: Ansvarsfördelning**

*Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?*

### **lakttagelser**

### **Politiskt ansvar**

#### **Kommunstyrelsen**

Av *Reglemente för kommunstyrelsen, nämnder, beredningar och kommunens revisorer*<sup>5</sup> framgår att kommunstyrelsens ansvarsområden inbegriper:

- Att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten,
- Att kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder,
- Mark- och exploateringsprojekt,
- Fastighets- och lokalfrågor.

Kommunfullmäktige har, enligt *Reglemente för kommunstyrelsen, nämnder, beredningar och kommunens revisorer*, delegerat köp, försäljning och byte av fast egendom upp till 20 mnkr samt avtal om fastighetsreglering till kommunstyrelsen. Denna delegering gäller inom av fullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och villkor i övrigt.

I bilaga 2 illustreras kommunens politiska organisation och förvaltningsorganisation. Kommunstyrelsen äger samtliga kommunens fastigheter.

#### **Politisk referensgrupp**

Enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* har den politiska referensgruppen en beredande funktion för kommunstyrelsen och kan göra initieringar utifrån politiken. Det finns inga angivelser om den politiska referensgruppens eventuella delegationsmandat i *Delegationsordning för Kommunstyrelsen*<sup>6</sup>. Enligt intervju har den politiska referensgruppen inte något beslutsmandat utan fungerar endast som ett beredande politiskt forum.

---

<sup>5</sup> Senast reviderad och fastställd av kommunfullmäktige 2020-05-27 § 56.

<sup>6</sup> Fastställd av kommunstyrelsen 2021-03-16 § 41.

## **Barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden**

Barn- och utbildningsnämndens samt socialnämndens ansvar för lokalförsörjningsprocessen framgår inte av *Reglemente för kommunstyrelsen, nämnder, beredningar och kommunens revisorer*.

I *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* föreskrivs att verksamhetsnämnderna ska besluta om årliga lokalbehovsanalyser för sin verksamhet. Respektive nämnd ska även fatta beslut om eget investeringsbehov relaterat till nya lokalbehov utifrån överenskommen gränsdragningslista. Enligt intervjuer är emellertid inte gränsdragningslistan fastställd vid tiden för granskningen, det pågår ett arbete med att upprätta en sådan.

Det är kommunstyrelsen som får samtliga investeringsmedel avseende fastigheter med undantag för inventarier.

## **Förvaltningsorganisation**

### **Barn- och utbildningsförvaltningen samt socialförvaltningen**

Förvaltningarnas lokalsamordnare ansvarar för att årligen sammanställa förvaltningens lokalbehov på kort och lång sikt enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*.

### **Fastighetskontoret vid serviceförvaltningen**

Fastighetskontoret vid serviceförvaltningen lyder under kommunstyrelsen avseende den tekniska förvaltningen av fastigheter men är även kommunstyrelsens verksamhet som "ägarrepresentant" mot lokalanvändande verksamheter/förvaltningar enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*. Utifrån lokalförsörjningsplanen genomför fastighetskontoret inhyrningar, förvärv, byggnationer eller avyttringar så att kommunens fastighetsbestånd och hyresavtal alltid är optimalt mot det faktiska behovet.

Av *Verksamhetsplan 2021 Serviceförvaltningen*<sup>7</sup> framgår att ny organisation för fastighetsförvaltningen trädde i kraft 2020-04-01. Tidigare har ett kommunalt bolag skött förvaltningen av kommunens fastigheter. Förvaltningschefen och tillika fastighetschefen avslutade sin tjänst i november 2019 och fram till 2021-04-01 har en inhyrd konsult verkat som tillförordnad fastighetschef. Det har pågått ett arbete, enligt intervjuer, med att upprätta rutiner och processer för fastighetskontoret sedan organisationsförändringen.

Fastighetskontorets organisation består enligt intervjuer av:

- Fastighetschef
- Tre fastighetsskötare
- En teknisk förvaltare
- En lokalstrateg
- Två projektledare
- Administrativ personal
- En avtalscontroller

Lokalstrategen på fastighetskontoret vid serviceförvaltningen ansvarar för att sammanställa förvaltningarnas sammantagna behov av lokaler och att årligen upprätta en kommunövergripande lokalförsörjningsplan samt en lokalbehovsplan enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*. Enligt intervju är det fastighetschefen som

---

<sup>7</sup> Upprättad 2021-01-26. Det framgår inte i kommunstyrelsens protokoll

ansvarar för att lokalresursplanen förverkligas. Vår tolkning av upprättad lokalresursplan är att den innehåller uppgifter som normalt återfinns i en lokalförsörjningsplan.

Enligt *Delegationsordning för Kommunstyrelsen* anses anskaffningsbeslut avseende upphandling upp till 25 procent av direktupphandlingsgränsen<sup>8</sup> vara verkställighetsbeslut. Samtliga chefer vid kommunstyrelsens verksamheter inklusive fastighetskontoret har delegationsmandat att fatta anskaffningsbeslut avseende upphandling upp till 50 procent av direktupphandlingsgränsen<sup>9</sup>. Kommundirektören och förvaltningschef serviceförvaltningen har delegationsmandat att fatta beslut om anskaffningsbeslut upp till direktupphandlingsgränsen<sup>10</sup>.

*Delegationsordning för Kommunstyrelsen* föreskriver vidare att projektledare vid fastighetskontoret har delegationsmandat att inleda eller avbryta upphandling avseende ett beslutat investerings- eller exploateringsprojekt för ett samlat kontraktsvärde under avtalsperioden om maximalt 1 mnkr. Motsvarande delegationsmandat för fastighetschefen gäller upp till 2 mnkr samt för kommundirektör och förvaltningschef serviceförvaltningen upp till 4 mnkr.

Vidare anges i *Delegationsordning för Kommunstyrelsen* att fastighetschef och förvaltningschef serviceförvaltningen har delegationsbeslut att teckna avtal om köp och försäljning av fastighet eller fastighetsdel om inte köpeskillingen överstiger 46 basbelopp<sup>11</sup>. Fastighetschef har delegationsmandat att besluta om hyresavtal för externa lokaler utan beloppsbegränsning.

Det är även fastighetskontoret som ansvarar för upphandling avseende fastighetsprojekt vid behov då det inte finns en särskild upphandlingsenhet i kommunens organisation. Enligt intervju är det mark- och exploateringsavdelningen vid samhällsbyggnadsförvaltningen och inte fastighetskontoret som har ansvar för köp och försäljning av fastigheter.

### **Lokalförsörjningsgrupp och lokalstyrgrupp**

*Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* föreskriver att det ska finnas en lokalstyrgrupp och en lokalförsörjningsgrupp. Lokalförsörjningsgruppen ska behandla ärenden i form av behov och analyser i nära samråd med verksamheter och företrädare för Mark- och exploatering. De beslut som lokalförsörjningsgruppen tar utgår från deltagarnas ordinarie tjänster och funktioner. Lokalförsörjningsgruppen ska bereda ärenden till lokalstyrgruppen.

Lokalstyrgruppen är inrättad i syfte att kunna leda och samordna arbetet med hållbara lokallösningar och göra prioriteringar.

Lokalförsörjningsgruppen och lokalstyrgruppen beskrivs i större detalj under revisionsfråga 4.

Vid intervjuer uppges vara lite otydligt om vad som händer efter att lokalresursplanen är beslutad. Lokalresursplanen uppges vara övergripande och saknar därmed anvisningar för hur beställningar av lokalprojekt ska gå till.

---

<sup>8</sup> Vid tiden för denna granskning är direktupphandlingsgränsen för varor och tjänster samt byggentreprenader 615 312 kronor. 25 procent av gränsen motsvarar 153 828 kronor.

<sup>9</sup> 50 procent av gällande direktupphandlingsgräns för varor och tjänster samt byggentreprenader vid tiden för granskningen, 615 312 kronor, motsvarar 307 656 kronor.

<sup>10</sup> Direktupphandlingsgräns för varor och tjänster samt byggentreprenader vid tiden för granskningen, 615 312 kronor.

<sup>11</sup> År 2021 är gällande prisbasbelopp 47 600 kronor, 46 gånger prisbasbeloppet motsvarar 2 189 600 kronor.

## *Bedömning*

*Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?*

Delvis.

Vi bedömer att det finns en sammanhållen lokalförsörjningsprocess. Det är kommunstyrelsen som har helhetsansvaret för lokalförsörjningen. Det är kommunstyrelsen som får samtliga investeringsmedel avseende fastigheter med undantag för inventarier. Verksamhetsnämnderna ska besluta om årliga lokalbehovsanalyser för sin verksamhet. Respektive nämnd ska även fatta beslut om eget investeringsbehov relaterat till nya lokalbehov utifrån överenskommen gränsdragningslista. Enligt intervjuer är emellertid inte gränsdragningslistan fastställd vid tiden för granskningen, det pågår ett arbete med att upprätta en sådan.

Vid intervjuer uppges vara lite otydligt om vad som händer efter att lokalresursplanen är beslutad. Lokalresursplanen uppges vara övergripande och saknar därmed anvisningar för hur beställningar av lokalprojekt ska gå till.

## **Revisionsfråga 3: Driftkostnadsberäkning**

*Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftkostnadsutveckling både på kort och lång sikt?*

### *lakttagelser*

Enligt den strategiska lokalresursplanen 2020-2028 motsvarar det totala investeringsbehovet för åren 2021-2028 cirka 525 mnkr. Det planerade nya boendet för äldreomsorg (SÄBO) samt utbyggnaden av Västra Husby skola utgör tillsammans med utbyggnaden för fler högstadieplatser de största investeringarna under perioden. Flera av de övriga investeringarna beräknas få en god finansiering genom minskad miljöpåverkan, minskade hyreskostnader, samordningsvinster och en ökad attraktionskraft.

Investeringsvolymerna är baserade på uppskattade kostnader för motsvarande projekt i andra kommuner samt nyckeltal inom branschen. De uppskattade kostnaderna utgår från ett schabloniserat ytbehov av respektive verksamhet som inte är projektspecifika utan fungerar som ett medelvärde –utgångsvärde för Söderköpings kommun. Schablonerna tar inte hänsyn till förhållanden såsom tomtens beskaffenhet, konjunkturcykler eller miljö- och funktionskrav på byggnaderna. De uppskattade volymerna ska därmed endast ses som en indikation för ett möjligt investeringsbehov. Först senare när förstudie- och programhandlingar tas fram i projektskedena kan en mer säker kalkyl tas fram för varje enskilt projekt.

Granskningen av lokalresursplanen visar att den inte innehåller någon information om behovet av underhållsåtgärder gällande befintligt bestånd och behov av avveckling av lokaler. Av lokalresursplanen framgår att fastighetskontoret påbörjade under 2020 en statusinventering av lokalbeståndet och kommer under 2021 att presentera underhålls –reinvesteringsbehov samt tidsplaner.

I *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* anges att hänsyn behöver tas till tillkommande drifts- och kapitaltjänstkostnader vid bedömning av investeringsbehovet i verksamhetslokaler i kommunens budget- och planarbete.

Vid kommunfullmäktiges beslut om strategisk plan uppräknas driftkostnad med ett visst antal procentenheter per nämnd enligt intervju. Därtill kan ytterligare äskanden för ökade driftkostnader göras med anledning av tillkommande fastigheter. Kommunfullmäktige har dock inte tillgång till driftkostnadsberäkningar för alla investeringsprojekt inför beslut om budget.

I *Kommunstyrelsens Uppdragsplan 2022-2025* anges driftkostnadsbudget för åren 2022-2025 uppdelat på ett antal områden varav ett är "Lokaler och fastigheter". Enligt uppdragsplanen kommer driftkostnader för lokaler och fastigheter att öka med 9 procent mellan åren 2021 och 2025. Det har dock inte i granskningen framgått att driftkostnadsbudget som beslutas av kommunstyrelsen, utifrån kommunfullmäktiges övergripande budgetbeslut, utgår ifrån driftkostnadsberäkningar av enskilda planerade/pågående investeringsprojekt.

### *Bedömning*

*Revisionsfråga 3: Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftkostnadsutveckling både på kort och lång sikt?*

Nej.

Lokalresursplanen behandlar inte hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds *driftkostnadsutveckling* eftersom det är kommunstyrelsen som står för alla driftkostnader rörande kommunens fastigheter. Samtidigt beskrivs inte hur föreslagna lokalprojekt kommer att påverka kommunstyrelsens driftkostnadsutveckling.

Det har inte i granskningen framgått att driftkostnadsbudget som beslutas av kommunstyrelsen, utifrån kommunfullmäktiges övergripande budgetbeslut, utgår ifrån driftkostnadsberäkningar av enskilda planerade/pågående investeringsprojekt.

Granskningen av lokalresursplanen visar att den inte innehåller någon information om behovet av underhållsåtgärder gällande befintligt bestånd och behov av utveckling av lokaler. Enligt vår bedömning kan fastighetskontorets uppdrag, att ta fram underlag för att skapa överblick och därmed ett optimalt lokalutnyttjande, utifrån ett helhetsperspektiv bli bättre om lokalresursplanen kompletteras med skäliga bedömningar av beståndets underhållsbehov.

### **Revisionsfråga 4: Samverkan**

*Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?*

### *lakttagelser*

I revisionsfråga 2 beskrivs, utifrån Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun, att respektive förvaltnings lokalsamordnare ansvarar för att årligen sammanställa förvaltningens lokalbehov årligen på kort och längre sikt. I Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun anges att lokalanvändande verksamheter därmed måste avkrävas en så noggrann planering som möjligt för deras lokalbehov i samband med övrig verksamhetsplanering. Lokalbehoven kan vara direkta behov för verksamheten, strategiska behov och eventuella andra behov. De direkta behoven är sådana behov som man kan förutse genom t.ex. lagstiftningar, demografiska analyser etc. Strategiska behov kan vara att nämnden vill använda en lokalfråga för att uppnå ett politiskt syfte.

De årliga behovsanalyserna från verksamheterna som lokalsamordnarna ansvarar för ska alltid antas i respektive nämnd enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*.

Lokalberedningsprocessens övriga funktioner ska stödja och kvalitetssäkra verksamheternas lokalplanering – volymeräkningar samt följa fastställd prognostiseringsmodell. I lokalberedningen ska även fastställda nyckeltal användas.

I *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* anges att det som huvudsakligen avgör kommunens fastighetsinnehav, dess belägenhet, och ändamålsenlighet utgår från nämndernas behov.

## Lokalberedning

Av *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* framgår att de viktigaste resurserna/funktionerna i lokalberedningsprocessen är:

- Lokalsamordnare
- Lokalstrateg
- Lokalförsörjningsgrupp
- Lokalstyrgrupp
- Politisk referensgrupp
- Kommunstyrelsen

Processen startar med förvaltningarnas lokalsamordnare som ansvarar för att årligen sammanställa förvaltningens lokalbehov på kort och lång sikt. Lokalstrategen på fastighetskontoret vid serviceförvaltningen ansvarar för att sammanställa förvaltningarnas sammantagna behov av lokaler och att årligen upprätta en kommunövergripande lokalförsörjningsplan samt en lokalbehovsplan. Lokalförsörjningsgruppen ska enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* behandla ärenden i form av behov och analyser i nära samråd med verksamheter och företrädare för Mark- och exploatering.

*Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* anger att följande funktioner bör vara representerade i lokalförsörjningsgruppen:

- Fastighetschefen, sammankallande för lokalförsörjningsgruppen enligt dokumentet..
- Lokalsamordnare för de förvaltningar som utgör de största hyresgästerna medan mindre hyresgäster kan företrädas av lokalförsörjningshandläggare från fastighetskontoret. Förvaltningscheferna ansvarar för att lokalsamordnare utses.
- Chefen för Plan- och bygglovsenheten inom Samhällsbyggnadsförvaltningen för att utgöra kompetens om planfrågor och bygglagstiftning, liksom ansvarig för exploateringsfrågor.
- Andra funktioner kan knytas till gruppen som adjungerade vid behov, som t.ex. handläggare för demografiskt underlag eller näringslivssatsningar etc.

Därefter går ärenden vidare till lokalstyrgruppen som är inrättad i syfte att kunna leda och samordna arbetet med hållbara lokallösningar och göra prioriteringar. Enligt intervju ingår förvaltningschefer och vissa politiker i lokalstyrgruppen. Den politiska referensgruppen har en beredande funktion för kommunstyrelsen och kan göra initieringar utifrån politiken.

Det framgår av intervjuer att lokalförsörjningsgruppen varit vilande sedan lokalstrategen gick på tjänstledighet augusti 2021 och är åter i tjänst den 1 maj 2022. Det uppges att målsättningen är att lokalförsörjningsgruppen åter ska vara verksam från och med årsskiftet 2021/22. Därutöver

framgår av intervjuer att ovanstående samverkansfora är relativt nyligen upprättade och att det ännu inte har genomförts en utvärdering av deras funktion och arbetssätt.

Enligt intervju finns det även vissa fora mellan verksamheterna och fastighetskontoret avseende enklare behov utöver de fora som beskrivs i *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*.

*Strategisk lokalresursplan 2020-2028* bygger på ett större arbete med att identifiera lokalbehov i kommunen inför år 2020. Därefter har lokalresursplanen reviderats men vissa av de intervjuade framför att detta inte gjorts på ett tillräckligt transparent sätt för alla intressenter.

### **Genomförande av fastighetsprojekt**

Enligt vissa av de intervjuade finns det brister avseende underhållsmedel och överblick över underhållsbehoven för fastighetsbeståndet som helhet. Därtill menar vissa av de intervjuade att en del mindre projekt inte levereras enligt muntlig överenskommelse mellan verksamheterna och fastighetskontoret.

De intervjuade lyfter även att skicket på verksamheternas fastigheter inte är tillräckligt bra. Det har inte skett en fullständig statusinventering för kommunens fastighetsbestånd. Verksamheterna har möjlighet att följa genomförande av större investeringsprojekt genom ekonomisystemet men det finns inget systemstöd som verksamheterna kan använda för att följa mindre projekt.

Det pågår dock ett arbete enligt de intervjuade för att skapa en bättre systematik i detta arbete.

### **Bedömning**

*Revisionsfråga 4: Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?*

Delvis.

Det finns forum för samverkan både på strategisk och operativ nivå och dessa upplevs överlag fungera väl. Dock framgår det av intervjuer att lokalförsörjningsgruppen varit vilande sedan hösten 2021 då lokalstrategen gick på tjänstledighet den augusti 2021. Det uppges att målsättningen är att lokalförsörjningsgruppen åter ska vara verksam från och med årsskiftet 2021/22.

Det framgår vidare att det finns ett utvecklingsarbete som kvarstår avseende samverkan i fastighetsfrågor. Vissa av de intervjuade menar att den strategiska lokalresursplanen inte reviderats på ett sätt som är tydligt för alla verksamheter. Därtill upplevs skicket på verksamhetslokaler vara otillräckligt och att det saknas en fullständig statusinventering av kommunens fastighetsbestånd.



## Revisionsfråga 5: Ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess

Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler?

### lakttagelser

## Underlag i lokalförsörjningsprocessen

### Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun

Kommunens mål för lokalförsörjningsplanen enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*, som angetts i revisionsfråga 1, är tydligt inriktade på att välja ekonomiskt fördelaktiga alternativ i lokalförsörjningsprocessen.

### Verksamheternas lokalbehov

Som beskrivits tidigare i rapporten ska verksamheterna ta fram sina lokalbehov som därefter beslutas av respektive verksamhetsnämnd.

De intervjuade framför att större lokalbehov som inkluderas i strategisk lokalresursplan till största del utgår från analyser av demografisk tillväxt. Vissa av de intervjuade menar även att verksamheternas lokalbehov tas fram med hjälp av SKR:s analyser. Det finns inte några särskilt framtagna mallar/riktlinjer/rutiner för hur verksamheterna/verksamhetsnämnderna ska förmedla större behov till fastighetskontoret och kommunstyrelsen. Det finns dock en blankett för behovsanmälan för mindre behov som vi har tagit del av.

Enligt intervju har inte vissa av verksamheterna tillräckliga resurser för att kartlägga sina behov på ett fullständigt sätt.

### Strategisk lokalresursplan

Som det nämndes tidigare under revisionsfråga 3 finns det ingen upprättad lokalförsörjningsplan i kommunen även om det anges som ett bärande verktyg i kommunens lokalförsörjning enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun*. Det finns en upprättad *Strategisk lokalresursplan 2020-2028*<sup>12</sup>. I *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* anges att dokumentet ska användas för att samordna kommunens lokalbehov och utgöra underlag till budget och investeringsplan. Det anges att lokalresursplanen kommer att ingå i den övergripande lokalförsörjningsplanen och omfattar kommunens samlade lokalbehov för åren 2020–2028 med tillhörande investeringsbehov som är en del av planeringsförutsättningarna för kommunens budget.

*Strategisk lokalresursplan 2020-2028* utgår från de lokalbehovsanalyser som kommunens förvaltningar årligen tar fram. Det beskrivs i dokumentet vara av vikt att fastighetskontoret sakligt och kritiskt granskar de prognostiseringar övriga nämnder lämnat rörande byggnation och demografi men även att fastighetskontoret utvecklar sina egna analyser av de källdata som finns samt att bättre granska demografiska mönster. Fastighetskontoret har enligt *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* tagit fram en checklista för vad en prognostisering av volymer minst ska innehålla och har under år 2020 intensifierat samverkan med förvaltningarna för att stärka tillförlitligheten i sina prognoser. Intensifieringen i arbetet med prognoser beskrivs i *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* delvis vara en konsekvens av "relativt tvära kast" i prognostiseringen under hösten år 2020. I synnerhet beskrivs behovet av att vid varje prognostiserat behov noga och strategiskt överväga konsekvenser av volymtoppar i "ansträngt läge" för att nå en balansgång mellan ekonomiska och verksamhetsmässiga perspektiv.

<sup>12</sup> Fastställd av kommunstyrelsen 2021-06-08.

*Strategisk lokalresursplan 2020-2028* anger att kommunens lokalförsörjning använder en tankemodell med steg som illustreras i figur 1 vid utökade lokalbehov eller behov av lokaljusteringar.

Figur 1: Tankemodell för kommunens lokalförsörjning.



Vidare framgår av *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* att kommunens lokalbehov till stor del baseras på ett framtida befolkningsantagande. Revidering av planerade investeringar kommer att justeras ifall faktisk befolkningstillväxt avviker från prognosen. Planerade investeringar kan även komma att ändras till följd av myndighetskrav, rådande konjunktur, oförutsedda händelser och allmänna trender.

Därtill anger *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* att planerade investeringar på längre sikt är kopplade till styrande dokument i form av översiktsplanen, den strategiska planen, detaljplaner samt riktlinjer avseende bostadsförsörjning.

I *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* inkluderas följande information:

- *Befolkningsprognos fram till år 2024*: Prognosen är en ökning från år 2020 till år 2024 motsvarande 3,0 procent.
- *Totalt lokalbestånd (kvm) och en sammanfattning av dess status*: Det framgår att en del av fastighetsbeståndet uppnått sin tekniska livslängd och att relativt omfattande åtgärder är nödvändiga för att upprätthålla värdet på fastigheterna. Det anges även att fastighetskontoret under år 2020 genomförde en statusinventering av lokalbeståndet och att det under år 2021 kommer presenteras underhålls- och reinvesteringsbehov samt tidsplaner.
- *Behovsbeskrivningar för barn- och utbildningsnämnden, servicenämnden och socialnämnden*: Behovsbeskrivning kompletteras för respektive nämnd av en tabell med angivna identifierade projekt, vilken fastighet/område som berörs av projektet samt ett årsintervall när projektering ska vara färdigställd. I bilaga 2 illustreras tabellerna för Barn- och utbildningsnämnden respektive socialnämnden.
- *Investeringsvolym 2020-2028*: Det beräknade totala investeringsvolymerna för åren 2021-2023 och 2024-2028 respektive. Det totala investeringsbehovet för åren 2021-2028 motsvarar cirka 525 mnkr.
- *Strategisk inriktning lokalresursplanen*: Avsnittet beskriver avvägningar som ska göras kopplat till långsiktigt respektive kortsiktigt lokalbehov och typ av åtgärd. Detta illustreras i en processkarta som återfinns i bilaga 3.
- Information om underlag som legat till grund för demografiska beräkningar.
- Förteckning av handlingar som ligger till grund för lokalresursplanens beredning.

Enligt intervju skulle det behövas en tydligare process för att beställa fastighetsprojekt. Lokalresursplanen beskriver endast lokalbehoven på en övergripande nivå. Det pågår ett arbete enligt intervju med att tydliggöra och revidera nuvarande lokalförsörjningsprocess.

Av intervjuer framgår dock att lokalresursplanen i huvudsak bygger på behovsinventering innan år 2020.

### **Nyckeltal för Kommunens Fastigheter 2021-2024**

*Nyckeltal för fastigheter 2021-2024*<sup>13</sup> upprättades som följd av ett uppdrag från kommunstyrelsen att ta fram nyckeltal för Söderköpings kommuns fastighetsbestånd. Vi konstaterar att nyckeltalen saknar fastställda riktvärden/målvärden. Nyckeltalen enligt det fastställda dokumentet återfinns i bilaga 5.

De intervjuade framför även att det görs jämförelser mot andra kommuner avseende kostnader för fastighetsförvaltningen av lokalstrateg och avtalscontroller på fastighetskontoret. Emellertid uppges att fastighetskontoret vid tiden för granskningen inte har en tydlig bild av kostnadsutvecklingen för kommunens fastigheter.

### **Internhyresmodell**

Det finns vid tiden för denna granskning ingen internhyresmodell i Söderköpings kommun men det pågår det ett arbete med att ta fram en internhyresmodell. Internhyresmodellen är inte beslutad att införas, men beräknas implementeras till år 2023.

Att kommunstyrelsen står för alla driftkostnader rörande kommunens fastigheter medför enligt de intervjuade att verksamhetsnämnderna lyfter fram som lokalbehov som ur ett ekonomiskt perspektiv alla gånger inte är motiverade, eftersom det inte är verksamhetsnämnderna som står för medförande kostnader.

### **Systemstöd**

Det finns ett fastighetssystem i kommunen, *Vitec*. Enligt intervju används dock inte fastighetssystemet i någon större utsträckning i lokalförsörjningsprocessen även om alla kommunens fastigheter är inlagda i systemet. Vid tiden för granskningen används fastighetssystemet främst för administration av externa hyresavtal.

Det finns inget särskilt systemstöd för investeringsstyrning i kommunen. Enligt intervju pågår ett arbete med att identifiera ett eventuellt systemstöd för budgetarbetet.

### **Genomförande av fastighetsinvesteringar**

Kommunledningsgruppen har upprättat en projektmodell, *Projektmodell för Söderköpings kommun*<sup>14</sup>. Syftet med projektmodellen är att skapa en övergripande struktur för planering, styrning och uppföljning av projekt. Projektmodellen inkluderar uppgifter om projektorganisation och ansvar samt dokument som ska tas fram vid olika projektfaser.

Enligt intervju finns det förbättringspotential rörande förstudier av fastighetsinvesteringar så att såväl brukarens behov som fastighetsägarnas krav på fastigheten definieras på ett tydligare sätt. Detta för att minimera risken för högre kostnadsökningar under projektets genomförande. Därtill

---

<sup>13</sup> Antagen av kommunstyrelsen 2021-01-12 §.

<sup>14</sup> Senast reviderad 2020-10-29 av kommunledningsgruppen.

framförs att det förekommer sena tillägg avseende fastighetsinvesteringar vilket resulterar i en stor utmaning för projektledaren att hålla projektet inom fastställda ramar.

### **Avveckling av lokaler**

Avveckling av lokaler uppges i intervju dels beslutas genom strategisk lokalresursplan och annat fall genom beslut av verksamhetsnämnd och därefter beslut i kommunstyrelsen.

### **Bedömning**

*Revisionsfråga 5: Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler?*

Delvis.

Kommunens mål för lokalförsörjningsplanen enligt *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* är tydligt inriktade på att välja ekonomiskt fördelaktiga alternativ i lokalförsörjningsprocessen.

I Strategisk lokalresursplan 2020-2028 anges att kommunens lokalbehov till stor del baseras på ett framtida befolkningsantagande. Granskningen noterar att större lokalbehov som inkluderas i strategisk lokalresursplan till största del utgår från analyser av demografisk tillväxt. Vissa av de intervjuade menar även att verksamheternas lokalbehov tas fram med hjälp av SKR:s analyser. Därtill anger *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* att planerade investeringar på längre sikt är kopplade till styrande dokument i form av översiktsplanen, den strategiska planen, detaljplaner samt riktlinjer avseende bostadsförsörjning.

Av intervjuer framgår dock att lokalresursplanen i huvudsak bygger på behovsinventering innan år 2020. Det framgår att fastställande av lokalresursplanen har blivit försenat, lokalresursplanen ska gälla från år 2020 men blev först antagen av kommunstyrelsen i juni 2021.

Vi konstaterar att nyckeltalen saknar fastställda riktvärden/målvärden. Det görs enligt intervju jämförelser mot andra kommuner avseende kostnader för fastighetsförvaltningen av lokalstrategi och avtalscontroller på fastighetskontoret. Emellertid uppges att fastighetskontoret vid tiden för granskningen inte har en tydlig bild av kostnadsutvecklingen för kommunens fastigheter.

Enligt intervju skulle det behövas en tydligare process för att beställa fastighetsprojekt. Lokalresursplanen beskriver endast lokalbehoven på en övergripande nivå. Det pågår ett arbete med att tydliggöra och revidera nuvarande lokalförsörjningsprocess.

Det finns det förbättringspotential rörande förstudier för fastighetsinvesteringar så att såväl brukarens behov som fastighetsägarnas krav på fastigheten definieras på ett tydligare sätt som medför att risken för kostnadsökningar under projektets genomförande minimeras. Därtill framförs att det förekommer sena tillägg avseende fastighetsinvesteringar vilket resulterar i en stor utmaning för projektledaren att hålla projektet inom fastställda ramar.

## Revisionsfråga 6: Politisk styrning

Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?

### *lakttagelser*

#### **Politiska beslut avseende fastighetsinvesteringar**

Kommunfullmäktige beslutar om de övergripande investeringsanslagen till respektive nämnd. Det är kommunstyrelsen som beslutar om vilka projekt som ska genomföras inom ramen för investeringsanslaget. Verksamhetsnämnderna fattar beslut om sina lokalbehov i den inledande fasen av lokalförsörjningsprocessen. Därtill lyfts i intervju att verksamhetsnämnderna är delaktiga avseende utformning av fastighetsinvesteringar som berör deras verksamhet.

Vid beslut om budget för enskilda investeringar tar kommunstyrelsen enligt intervju del av förstudier. Förstudierna omfattar olika alternativ som kommunstyrelsen får ta ställning till. Det finns dock ingen dokumenterad rutin/arbetsordning som tydligt beskriver alla steg i beslutsprocessen. Detta gäller både den politiska beslutsprocessen och vilka funktioner som ska bli involverade i processen. Det pågår enligt intervju ett arbete med att upprätta en gemensam struktur avseende beslut kopplad till fastighetsinvesteringar som verksamheterna ska följa.

Vi har tidigare konstaterat att det finns ett årshjul för kommunens planeringsprocess vilket inbegriper politiska beslut, se bilaga 1.

#### **Strategisk plan och budget**

Av *Strategisk plan med budgetramar 2021-2025* framgår:

- Att kommunens slutsats av den överlag positiva befolkningsutvecklingen innebär utmaningar för organisationen då exempelvis befintliga verksamhetslokaler behöver anpassas och nya byggas.
- Att kommunen står inför stora investeringsbehov för att möta ökade volymer vilket medför att nya förskolor, skolor, LSS-platser och idrottsutrymmen behöver byggas. Därutöver anges att medel avsätts för renovering och ombyggnationer av befintliga verksamhetslokaler.
- Att anslag för kommunens totala investeringar år 2022 ökar med 11,0 mnkr motsvarande 6 procent i jämförelse med budget år 2021. Enligt plan för åren 2022-2025 ska investeringsanslaget fortsätta öka till år 2024 för att därefter markant minska till år 2025.

Enligt intervju utgör den strategiska lokalresursplanen beslutsunderlag för kommunfullmäktiges beslut om investeringsanslag.

#### **Uppdragsplan kommunstyrelsen**

*Kommunstyrelsens Uppdragsplan 2022-2025*<sup>15</sup> anger följande uppgifter med direkt koppling till lokalförsörjningsprocessen:

- Inom ramen för kommunfullmäktiges mål "Säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av hög kvalitet och främja livslångt lärande för alla" har kommunstyrelsen antagit följande mål "Kommunen ska ha ändamålsenliga lokaler för utbildningsverksamheten." Två indikatorer finns upprättade för att följa upp målet:

---

<sup>15</sup> Framgår inte av dokumentet när det har fastställts av kommunstyrelsen.

- “Andelen barn som går i flerparallelliga skolor ska öka.” Det finns inget angivet målvärde för det kommande året.
- “Andelen barn som går i minst fyraavdelningsförskolor ska öka.” Det finns inget angivet målvärde för det kommande året.
- Inom ramen för kommunfullmäktiges mål *“Begränsa kommunens miljöpåverkan med fokus på minskad resursförbrukning och minskade utsläpp.”* har kommunstyrelsen antagit målet *“Energiförbrukningen i kommunens fastigheter ska minska.”* Två indikatorer finns upprättade för att följa upp målet:
  - “Energiförbrukning för de 10 fastigheter som har högst energiförbrukning (kwh/kvm).” Målvärde anges för år 2022 och 2025. Målvärde för 2022 är 22 procent lägre än utfallet för år 2020 och för år 2025 är det 36 procent lägre än utfall för 2020.
  - “Antal fastigheter som värms upp med fossila energikällor”. Målvärde för år 2022 är 1 och för 2025 är 0 i förhållande till utfall 2021 som var 3.
- Fyra nyckeltal finns angivna avseende fastighetsförvaltning:
  - “Total area (BRA), kvadratmeter”: Målvärde för år 2022-2025 är detsamma som helårsprognos för år 2021 (76 644 kvm).
  - “Tomställd yta (BRA), kvadratmeter”: Målvärde för år 2022 (5053 kvm) är detsamma som helårsprognos för år 2021. För efterföljande år minskar målvärdet, minskningen mellan 2022 och 2025 motsvarar 26 procent.
  - “Vakansgrad, %”: Målvärde för år 2022 är detsamma som helårsprognos för år 2021 (6,6%). För efterföljande år minskar målvärdet, minskningen mellan 2022 och 2025 motsvarar 1,9 procentenheter.
  - “Elförbrukning lokaler, kwh/kvm”: Inget målvärde för år 2022-2025 anges.
- Aggregerad driftsbudget för lokaler och fastigheter år 2022-2025. Det framgår att driftbudgeten ökar årligen mellan 2021-2025, för hela perioden motsvarande 9 procent.
- Ett riskområde avseende lokaler/fastigheter finns inkluderat i internkontrollplan för år 2022, “Projektuppföljning lokaler/fastigheter”. Kontrollmomentet avser att rutiner för projektuppföljning och garantibesiktningar har upprättats. Kontrollen ska ske årligen av enhetschef och rapportering ska ske till förvaltningschef och kommunstyrelsen.
- Aggregerad investeringsbudget för fastigheter år 2022-2025. Investeringsbudget för år 2022 är 126,8 mnkr och ökar ytterligare till år 2023 för att därefter minskas för 2024 och 2025. Investeringsbudget för fastigheter år 2021 var 103,9 mnkr, motsvarande 18 procent lägre än budget för år 2022.
- Ett av uppdragen från kommunfullmäktige är att tre gånger årligen rapportera till kommunstyrelsen om fastighetsprojekt - februari , maj och september.

Det finns ingen investeringsbudget på objekts/projektsnivå inkluderad i kommunstyrelsens uppdragsplan. Det finns heller inga hänvisningar till *Strategisk Lokalresursplan 2020-2028*.

## Ordinarie uppföljande redovisning till kommunstyrelsen under år 2021

### Månadsrapporter

Vi har tagit del av exempel av månadsrapportering till kommunstyrelsen under år 2021. Av redovisningen framgår uppföljning av driftbudget för lokaler och fastigheter. Helårsprognos för 2021 är en negativ budgetavvikelse med 1,8 mnkr. Kommentarer finns även till lokalers och fastigheters driftutfall för perioden och helårsprognos.

### Tertialrapporter

I tertialrapporter framgår:

- En kortare skrivning om lokaler och fastigheter avseende väsentliga händelser under året.
- Uppföljning av kommunstyrelsens mål avseende fastigheter och lokaler.
- Driftutfall och -prognos för lokaler och fastigheter samt tillhörande kommenterande skrivning.
- Aggregerad uppföljning av fastighetsinvesteringar. Vid tertialrapport 2 (per sista augusti) var utfallet 34,4 mnkr och helårsprognos 75,4 mnkr i förhållande till budget för 2021, 131,4 mnkr.
- Uppföljning av fastighetsinvesteringar sker även uppdelat på "Nya skollokaler centrala Söderköping", "Västra Husby skola", "Förskola innerstaden" och "Reinvesteringar i befintliga byggnader".
- Redogörelse för fastighetsförsäljningar under år 2021.

### Protokollgranskning

Vi har genomfört en granskning av kommunstyrelsens protokoll för år 2021. Det framgår att utöver ordinarie uppföljningstillfällen har kommunstyrelsen fattat en hel del beslut rörande fastighetsprojekt. Därbland genomförandebeslut, beslut om förstudie, beslut om utredningar och beslut om tillsättning av politisk referensgrupp. Protokollgranskningen i sin helhet återfinns i bilaga 6. Därutöver kan vi konstatera att kommunstyrelsen godkände verksamhets- och ekonomirapporter vid sammanträden i februari, mars, april, maj, september och november. Därtill godkände kommunstyrelsen tertialrapport T1 2021 för kommunstyrelsen och den kommunövergripande tertialrapporten T1 vid sammanträdet i juni. Motsvarande rapporter för T2 godkändes av kommunstyrelsen vid sammanträdet i oktober.

### Verksamhetsnämnder

Enligt intervju fattar barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden beslut om lokalbehov innan det skickas till fastighetskontoret och kommunstyrelsen. Återkoppling rörande lokalbehov som inkluderats i *Strategisk lokalresursplan 2020-2028* ser olika ut för barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Barn- och utbildningsnämnden får enligt intervjuer samlad återkoppling kring projekt som berör nämnden medan socialnämnden får återkoppling kring enskilda projekt.

### **Bedömning**

*Revisionsfråga 6: Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?*

Delvis.

Vår bedömning är att ansvariga politiker, såväl från kommunstyrelsen som nämnder, delvis är delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt.

Vi bedömer att det är en brist att kommunstyrelsens uppdragsplan inte innehåller investeringsbudget på objekts-/projektnivå. I uppdragsplanen finns inte heller några referenser till den strategiska lokalresursplanen. Vidare bedömer vi att det saknas uppföljning på projektnivå av fastighetsinvesteringar vid kommunstyrelsens ordinarie uppföljningstillfällen. Vi kan vidare konstatera att de flesta av de nyckeltal som kommunstyrelsen beslutade om genom *Nyckeltal för fastigheter 2021-2024* inte redovisas i uppdragsplanen.

Det förbättringsområden gällande genomförande av förstudier och återkoppling till verksamhetsnämnder kring lokalprojekt som är under genomförande. Detta ligger i linje med iakttagelser under tidigare revisionsfrågor att det saknas en detaljerad process för kommunens arbete med fastighetsprojekt efter att lokalbehoven är fastställda.

### **Revisionsfråga 7: Uppföljning av beslutad lokalförsörjningsplan**

*Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?*

#### **Iakttagelser**

*Strategisk lokalförsörjningsplan 2020-2028* föreskrivs revideras fortlöpande, minst 2 gånger per år för att fånga upp framtida förändringar i lokalbehovet. Det finns dock inga tydliga angivelser i det styrande dokumentet *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* avseende hur uppföljning av lokalprojekt ska ske, varken till politisk nivå eller tjänstepersonsnivå. Därtill kan vi konstatera att den strategiska lokalresursplanen först beslutades i juni 2021 vilket medför att kommunen ännu inte har hunnit genomföra en tydlig utvärdering av gällande plan. Vissa av de intervjuade upplever vidare att fastighetskontoret hittills har haft vissa svårigheter att genomföra planerade investeringsprojekt enligt angiven tidsram.

### **Bedömning**

*Revisionsfråga 7: Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?*

Delvis.

Det finns en dokumenterad process för hur revidering av den strategiska lokalresursplanen ( lokalförsörjningsplanen) ska ske. Det finns dock inga tydliga angivelser i det styrande dokumentet *Lokalförsörjningsprocess Söderköpings kommun* avseende hur uppföljning av lokalprojekt ska ske, varken till politisk nivå eller tjänstepersonsnivå. Det har framgått i granskningen att lokalförsörjningsprocessen med avseende på det arbete som sker efter behovsfasen behöver utvecklas och det är vid tiden för granskningen inte helt tydliggjort hur den strategiska lokalresursplanen ska följas upp.



2022-02-02

Rebecka Hansson

Said Ashrafi

---

*Uppdragsledare*

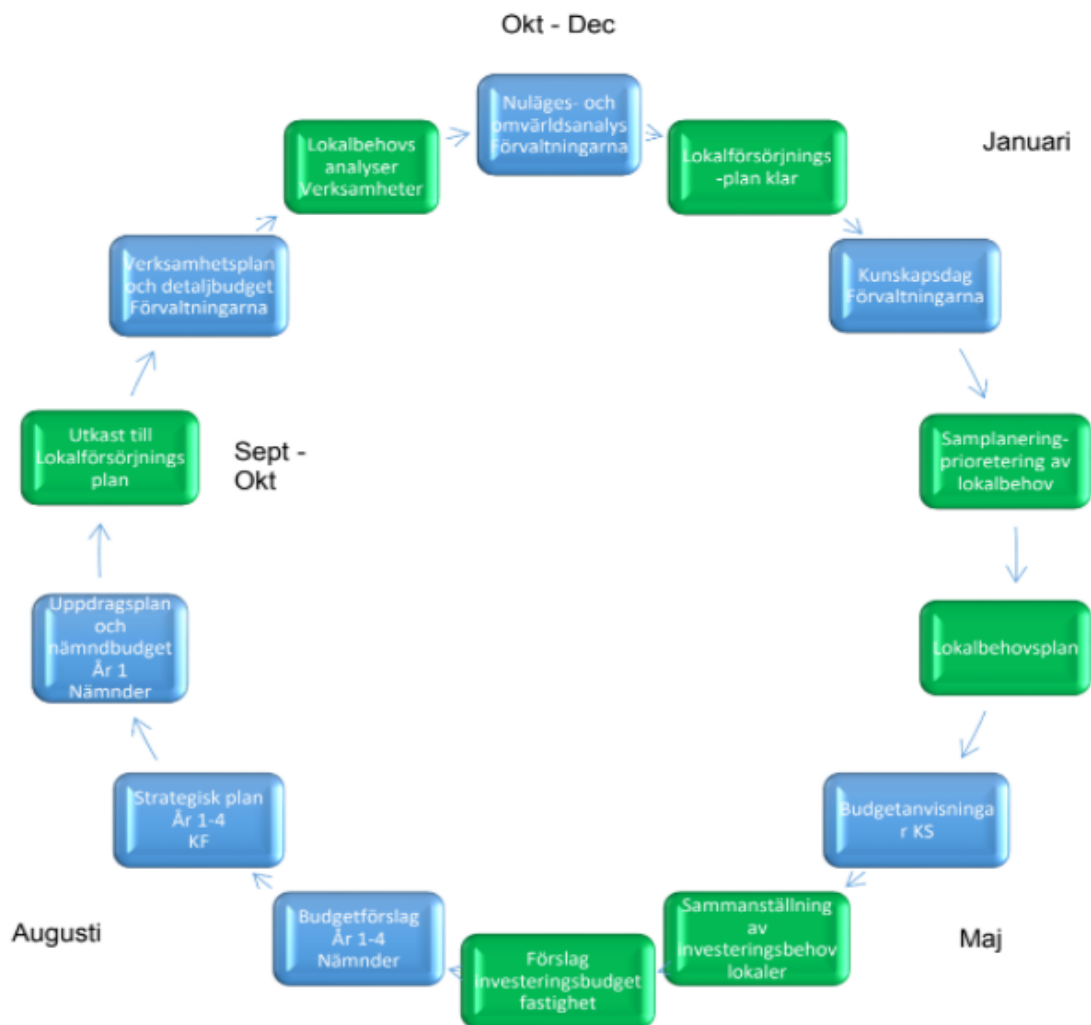
---

*Projektledare*

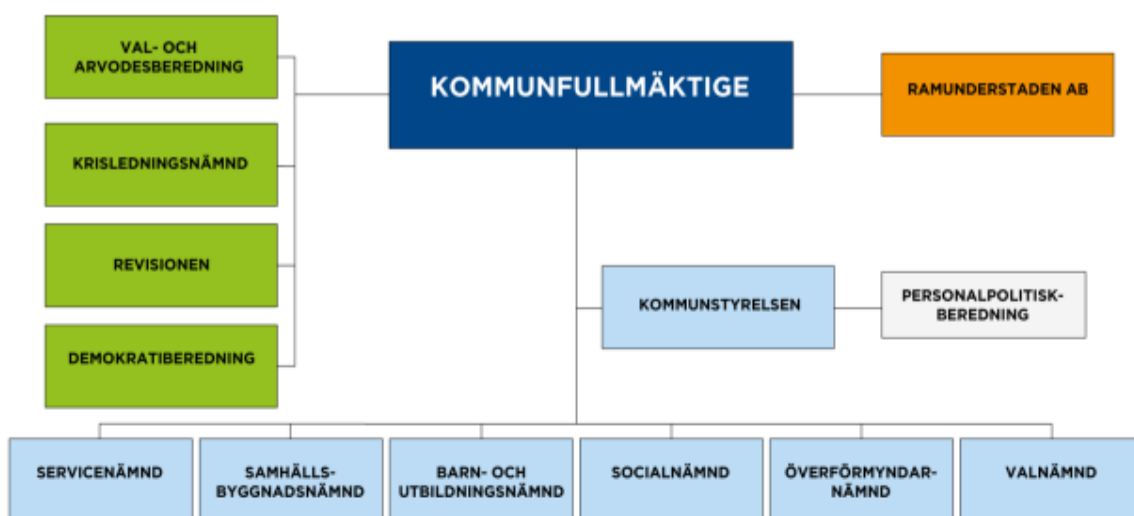
---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av förtroendevalda revisorer i söderköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-05-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

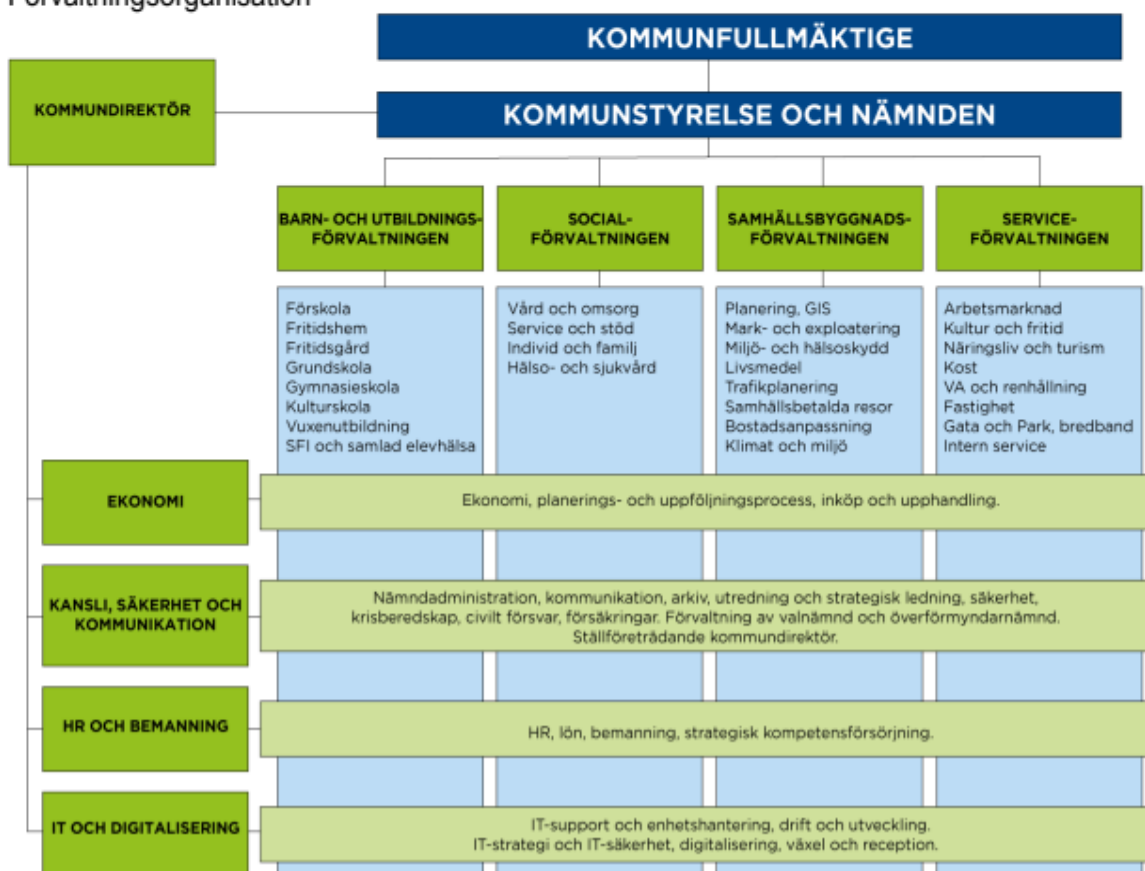
# Bilaga 1: Koppling mellan lokalförsörjningsprocess och kommunens budgetprocess



# Bilaga 2: Politisk organisation och förvaltningsorganisation



## Förvaltningsorganisation



# Bilaga 3: Lokalbehov barn- och utbildningsnämnden respektive socialnämnden 2020-2028 enligt lokalresursplan

## Lokalbehov barn –och utbildningsnämnden 2020 – 2028

Lokalbehov - Projekt	Fastighet	Projektering - färdigställt
Västra Husby Skola om -och tillbyggnad	HYLINGE 3:3	2020 - 2023
Nya lokaler kulturskolan	Centralskolan?	2021 - 2024
Nya Förskoleavdelningar	Snöveltorp FSK	2022 - 2024
Norrtulls förskola avveckling till lokalresurs, garantiförskola	Nortull	2021 - 2022
Behovet av fler högstadieplatser	Centralskolan?	2021 - 2023
Grundsärskolan utbyggnad	Björkhaga	2021 - 2022
Yrkesskolan Valdemarsvik hemtagning - ombyggnad	Gamla vårdcentralen vid Nyströmska	2021 - 2023
Idrottshall nybyggnad	Centralt i staden	2021 - 2023
Nya Förskoleavdelningar genom förtätning av nuvarande förskolor	Centralt i staden	2023 - 2025
Björklunda FSK avveckling	Körninge 4:1	2024 - 2025
Mogata förskola nybyggnad	Stengården 5:1	2021 - 2023
Ny grundskola för Åk F-6	Tätort	2023 - 2025

## Lokalbehov socialnämnden 2020 - 2028

Lokalbehov - Projekt	Fastighet	Projektering - färdigställt
Nytt särskilt boende (SÄBO) 54 P	Älgstigen 1	2021 - 2023
Utreda vilket eller vilka nuvarande SÄBO som minst uppfyller dagens krav	Birka samt Storängen	2023 - 2024
Ombyggnad av Aspgården till SÄBO medförande + 10 - 12 vårdplatser	Aspgården	2021 - 2023
Om -tillbyggnad för nytt bårhus	Kapell - Älgstigen	2020 - 2021
Utrangering av inhyrd LSS Aktivitetshus	Husby backe	
Evakuering av LSS Älgstigen 4	Älgen 3	2020 - 2022
Ny -ombyggnad av ett LSS kortidstillsyn som ersätter Älgstigen 4	Älgen 3	2021 - 2023
Nytt LSS gruppboende för 6 personer	Tyketorp - Älgen	2021 - 2023
Ombyggnad av LSS lokal för servicelägenheter	Solsidan	2020 - 2021
Nytt LSS gruppboende för 6 personer	Planläggning	2026 - 2028
Nytt särskilt boende (SÄBO) 50 platser med demensvård som ersätter	Planläggning	2028 - 2030

## Bilaga 4: Processkarta över strategisk inriktning för Lokalresursplan



## Bilaga 5: Nyckeltal enligt *Nyckeltal för Kommunens Fastigheter 2021-2024*

Övergripande basfakta (area presenteras i BRA - area)	Enhet
Antal årsarbetare vid fastighetsorganisationen	st
Antal kommuninvånare	Inv
Bestånd av egna fastigheter area (BRA)	m2
Förhyrd area (kontraktsarea)	m2
Total area (BRA)	m2
Uthyrd area till externa hyresgäster (BRA)	m2
Tomställda lokaler (BRA)	m2

Kompletterande faktauppgifter	Enhet
Kapitalkostnad för fastighet kr/m2	kr/m2
Driftkostnad för fastighet kr/m2	kr/m2
Köpta tjänster i kr/m2 drift och förvaltning	kr/m2
Kostnad för förhyrd area kr/m2	kr/m2
Kostnad för tomställda lokaler (hyresförlust)	tkr
Vakansgrad andel av egna lokaler	%
Antal fastigheter som är statusbesiktade i underhållsplan	%

Kärnyckeltal fastighet	Enhet
Total el - elvärme, fastighetsel, verksamhetsel, hushållsel	kwh/m2
Uppvärmning - förbrukning för uppvärmning -varmvatten	kwh/m2
Total energiförbrukning per fastighet	kwh/m2/objekt
Antal fastigheter med fossil uppvärmning	Antal/objekt
Antal m2 som har fossil energikälla	m2
Antal energieffektiviseringar - energikonverteringar	Åtgärd/antal/år
Projektkostnad kr/m2 (BTA-objekt)	kr/m2/objekt
Produktionskostnad kr/m2 (BTA-objekt)	kr/m2/objekt
Underhållskostnad totalt - per fastighet	kr/m2/objekt
Akut underhåll totalt - per fastighet	kr/m2/objekt

Komplettering till kärnyckeltal fastighet	Enhet
Totalarea/antalet kommunanställda årsarbetare	m2/anställd
Varav vård -och omsorgslokaler	%
Varav skola /utbildningslokaler	%
Varav förvaltningslokaler (administrativa lokaler)	%
Varav fritidslokaler (idrottshallar, Focus etc)	%
Varav kulturlokaler (Rådhuset, naturhistoriska etc)	%
Varav extern uthyrning	%

# Bilaga 6: Granskning av kommunstyrelsens protokoll 2021

- 2021-01-12 § 7, *Om- och tillbyggnad Västra Husby skola*: Kommunstyrelsen fattar beslut om vilken typ av åtgärd som ska genomföras samt budget för projektet.
- 2021-01-12 § 8, *Strategisk lokalresursplan 2020-2028*: Kommunstyrelsen beslutar att återremittera ärenden för att ge det mer strategisk och mindre detaljerat fokus.
- 2021-01-12 § 9, *Nyckeltal för fastigheter 2021-2024*: Kommunstyrelsen beslutar att anta nyckeltal för Söderköpings kommuns fastigheter 2021-2024. Nyckeltalen ska följas genom samverkan mellan fastighetskontoret och ekonomikontoret.
- 2021-02-09 § 23, *Grundsärskolans lokalbehov*: Kommunstyrelsen beslutar att anta fastighetskontorets rekommendation om inköp av skolbyggnad för permanent uppförande och att finansiering ska ske via kommunstyrelsens investeringsmedel.
- 2021-02-09 § 24, *Östra Ryds skola konvertering till bergvärme*: Kommunstyrelsen beslutar att godkänna föreslagna åtgärder rörande Östra Ryds skola och att finansiering ska ske via kommunstyrelsens investeringsmedel.
- 2021-03-16 § 43, *Utredning för utbyggnad av Ramunderskolan*: Kommunstyrelsen beslutar anta fastighetskontorets rekommendation om att inleda en förstudie rörande förutsättningarna för sin utbyggnad av Ramunderskolan.
- 2021-03-16 § 44, *Utredning för inrättande av ny idrottshall*: Kommunstyrelsen beslutar anta fastighetskontorets rekommendation om att inleda en förstudie rörande tillskapande av ny idrottshall centralt i Söderköping.
- 2021-05-11 § 74, *Budgetunderlag 2022-2025 med investeringar för kommunstyrelsen*: Kommunstyrelsen fastställer budgetunderlag inklusive bilagor för vidare hantering i beredningen av Strategisk plan och budget för 2022-2025.
- 2021-06-08 § 97, *Strategisk lokalresursplan 2020-2028*: Kommunstyrelsen beslutar att anta den strategiska lokalresursplanen för Söderköpings kommun 2020-2028.
- 2021-06-23 § 111, *Älgen 1 Äldreboende*: Kommunstyrelsen beslutar att ge kommundirektören i uppdrag att omgående påbörja arbetet med att fastställa organisation för att påbörja projektera med att upphandla nytt särskilt boende. Återrapportering med tidplan och organisation ska ske till kommunstyrelsensammanträde 2021-09-07.
- 2021-09-07 § 118, *Älgen 1 Äldreboende*: Kommunstyrelsen noterar kommundirektörens återrapportering till protokollet. Kommunstyrelsen beslutar att uppdra till kommundirektören att ärendet återrapporteras till kommunstyrelsen i januari 2022.
- 2021-09-07 § 119, *Politisk referensgrupp för äldreboendet Älgen 1*: Kommunstyrelsen beslutar att socialnämndens presidium ska utgöra politisk referensgrupp för äldreboende Älgen 1.
- 2021-09-07 § 121, *Utredning av Bergaområdet för permanent F-6 skola*: Kommunstyrelsen beslutar att ärendet ska återrapporteras till kommunstyrelsen 2021-10-19.
- 2021-09-07 § 122, *Utredning för utbyggnad av Ramunderskolan*: Kommunstyrelsen beslutar att ärendet ska återrapporteras till kommunstyrelsen 2021-10-19.
- 2021-09-07 § 123, *Utredning för inrättande av ny idrottshall*: Kommunstyrelsen beslutar att ärendet ska återrapporteras till kommunstyrelsen 2021-10-19.
- 2021-10-19 § 146, *Utredning för utbyggnad av Ramunderskolan*: Kommunstyrelsen beslutar att ge fastighetskontoret i uppdrag att påbörja projektering av tillbyggnad, tillskapande av eventuell kulturscen, lösning för kulturskolans lokalbehov och ta fram möjlig lösning på en ändamålsenlig matsal samt tillskapa trevliga entréer.

