

Granskning av kommunens lokal försörjningsprocess

Enköpings kommun

Augusti 2023

Said Ashrafi, projektledare





Sofie Plomé Sundqvist, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunen **inte helt** bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?	Delvis	
Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?	Nej	
Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?	Delvis	

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen

- Verka för att nämndernas ansvar för lokalförsörjningsprocessen tydliggörs i reglementen för att förtydliga att samtliga nämnder ska bidra till att lokalförsörjningen planeras i samverkan och att koncernnyttan maximeras.
- Komplettera policyn för lokalförsörjningen med vägledande principer/strategier som underlättar det övergripande arbetet med lokalförsörjning och säkerställer goda förutsättningar för långsiktig planering och god ekonomisk hushållning av kommunens verksamhetslokaler.

- För att säkerställa koncernnyttan och skapa samsyn kring prioriterade åtgärder bör den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen vara politiskt fastställd.
- Tillse att styrdokumentet revideras i syfte att tydliggöra rådande organisation med lokalförsörjningsstrategi placerad under samhällsbyggnadsförvaltningen.
- Överväg att införa risk- och konsekvensanalyser som ett avsnitt i blanketten för anmälan om lokalbehov, samt en bedömning av föreslagen investerings effekt på driftkostnaden på både kort och lång sikt.
- Stärk och tydliggör kopplingen mellan lokalförsörjningsprocessen och budget- och investeringsprocessen.
- För att få en heltäckande bild över det samlande investeringsbehovet bör lokalförsörjningsplanen kompletteras med förslag på prioriterat fastighetsunderhåll (planerat underhåll och reinvesteringar) och kostnader under de närmaste 10 åren, planerade köp/sälj, avveckling, in- och uthyrningar av fastigheter samt en redovisning av lokalbanken med rekommendationer avseende de ingående fastighetsobjekten.

Utbildning- och arbetsmarknadsnämnden

- Komplettera lokalbehovsplanen med förslag till prioriterade lokalbehov samt konsekvensbeskrivningar av hur prioriterade lokalbehov kommer att påverka lokalernas användare och verksamheten.

Vård- och omsorgsnämnden

- Komplettera lokalbehovsplanen med förslag till prioriterade lokalbehov samt konsekvensbeskrivningar av hur prioriterade lokalbehov kommer att påverka lokalernas användare/brukare och verksamheten.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Organisation	6
Lokalförsörjningsprocess	10
Planering- och beslutsunderlag	13
Samverkan	16
Samlad bedömning	18

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.

I policy för lokalförsörjning framgår att kommunstyrelsen, genom kommunledningskontoret, ska leda och samordna kommunens lokalförsörjning och processer för lokalresursplaneringen. Kommunstyrelsen ansvarar även för framtagande av kommunens lokalförsörjningsplan. Den utgör underlag till den långsiktiga investeringsplanen och kommunstyrelsens förslag till kommande investeringsbudget.

Den senaste befolkningsstatistiken för Enköpings kommun visar att ökningstakten mattats av betydligt, främst under den andra halvan av 2022. Om prognosen för befolkningsökningen behöver skrivas ned påverkas kommunens investeringsbehov. I budgeten för år 2023 ligger även ett uppdrag om att se över behovet av omprioritering i investeringsbudgeten.

Utifrån ovan har kommunrevisionen beslutat att genomföra en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd samt vård- och omsorgsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Revisionsfrågor:

1. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
2. Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?
3. Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?
4. Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

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, policys och riktlinjer.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd samt vård- och omsorgsnämnden.

Metod

Granskningen genomförs via intervjuer med berörda tjänstepersoner inom granskade förvaltningar samt genom granskning av styrdokument, lokalförsörjningsplaner, beslutsunderlag m.m.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Kristian Damlin i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfullt (grön); delvis uppfullt (gul); nej/ej uppfullt (röd).

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

I det här avsnittet beskrivs ansvarsfördelningen och befogenheterna mellan berörda verksamheter utifrån de styrande och stödjande dokument som vi tagit del av. Beskrivningen kompletteras med vad som framkommit vid intervjuerna.

lakttagelser

Reglemente för kommunstyrelsen¹, tekniska nämnden², utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden³ och vård- och omsorgsnämnden⁴

Kommunstyrelsen har det strategiska och övergripande ansvaret för frågor som berör de kommunala verksamheternas lokaler. Inom ramen för ett exploateringsprojekt, vid strategiska markförvärv eller strategiska försäljningar utanför specifika projekt fattar kommunstyrelsen beslut om utarrendering, uthyrning samt annat upplåtelse av fastighet som tillhör kommunen. Därtill beslutar kommunstyrelsen om köp, försäljning, byte av fastigheter eller avtal om fastighetsreglering.

Tekniska nämnden har en samordnande och verkställande funktion i relation till de kommunala verksamheternas lokaler. Uppdraget utförs åt lokalnyttjande nämnd och inkluderar nybyggnad, ombyggnad och tillbyggnad samt förvaltning, underhåll och energibesparing. I uppdraget ingår även befogenheten att upplåta fastigheter som nämnden förvaltar. Nämnden ansvarar för att upp till en kostnadsram om 10 miljoner kronor köpa, reglera, sälja eller upplåta fastigheter. Vid belopp som överstiger 10 miljoner ska nämnden bereda ärendet till fullmäktige som fattar beslut.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har ett driftansvar för den kommunala utbildningsverksamheten men även ett myndighetsansvar. I nämndens myndighetsansvar ingår planering för behovet av utbildningsplatser, såväl lokalbehov som personalresurser.

Vård- och omsorgsnämndens ansvar för lokalförsörjning regleras inte i nämndens reglemente.

Policy för lokalförsörjning⁵

Enligt policyn leder och samordnar kommunstyrelsen, via kommunledningskontoret, kommunens lokalförsörjning och processer för lokalresursplaneringen.

Kommunstyrelsen ansvarar även för kommunens lokalförsörjningsplan samt för att tillse

¹ Antaget av kommunfullmäktige 2022-11-28 § 173.

² Antaget av kommunfullmäktige 2020-04-02 § 28.

³ Antaget av kommunfullmäktige 2022-03-22

⁴ Antaget av kommunfullmäktige 2020-12-14

Antagen av kommunfullmäktige 2018-06-11

att det finns forum för samarbete på olika nivåer, i syfte att främja samordning och effektiva processer där kommunnyttan är i centrum.

Tekniska nämnden ansvarar i sin tur för den långsiktiga fastighetsförvaltningen av kommunens fastigheter samt för lokalförsörjningen till kommunens verksamheter. Nämnden är även ansvarig för all inhyrning av externa lokaler och är ensamt behörig att upprätta kontrakt, med undantag för de sociala kontrakt som socialnämnden får teckna.

Övriga nämnder ansvarar för att på en årlig basis ta fram lokalbehovsplaner utifrån prioriterade behov och konsekvenser för verksamheten.

Kommunfullmäktige beslutar om drift- och investeringsbudget samt kommunens finansiella mål.

Delegationsordning för kommunstyrelsen⁶, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden⁷ och vård- och omsorgsnämnden⁸

Gemensamt för styrelsen och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden är att de har delegerat rätten att teckna eller säga upp interna hyreskontrakt till stabschef respektive förvaltningschef. För hyreskontrakt med externa ansvarar tekniska nämnden. Vård- och omsorgsnämnden har delegerat rätten att teckna och säga upp hyreskontrakt för lokaler till förvaltningschef, i samråd med presidiet.

Hyresmodell 2016 - För kommunala verksamhetslokaler/anläggningar i Enköpings kommun⁹

Av modellen framgår att nyttjande förvaltningar redovisar sina lokalbehov samt bär kostnaderna för nyttjade lokaler och anläggningar via internhyra. De interna upplåtelseerna regleras vidare i internhyresavtal med objektförteckning mellan fastighetsavdelningen och nyttjande förvaltning. Den nyttjande förvaltningen bestämmer själv hur internhyran fördelas inom förvaltningen. Därtill framgår att andrahandsuthyrning inte är tillåtet med undantag för uthyrning av exempelvis sporthallar, samlingslokaler och socialtjänstens lägenheter. Debitering av korttidsuthyrning regleras utifrån kommunens bestämmelser för föreningsbidrag och hyressättning av lokaler.

Regler för investeringar¹⁰

Av dokumentet framgår att kommunstyrelsen beslutar om strategisk inriktning av investeringar i verksamhetslokaler där det finns ett val mellan att äga och hyra, samt mellan utförare av verksamheten.

Vidare beskriver dokumentet att ansvaret för lokalinvesteringar, efter beredning och genomförandebeslut av kommunstyrelsen, går över till tekniska nämnden för

⁶ Antagen av kommunstyrelsen 2022-11-29 § 214

⁷ Antagen av utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden 2022-12-14

⁸ Antagen av vård- och omsorgsnämnden 2018-05-24 § 85

⁹ Daterad till 2015-09-09, framgår inte av dokumentet vem som antagit den.

¹⁰ Antagna av kommunfullmäktige 2021-11-15

verkställande och slutredovisning. Projektledare utses inom förvaltningen som har budgetansvar för projektet.

Vidare framgår kring själva beredningen att samhällsbyggnadsförvaltningen vid investering i lokaler tar fram en preliminär hyreskostnad som delges lokalnyttjande nämnd. Om det uppkommer följdinvesteringar i exempelvis infrastruktur så ska utgift och driftkostnad även kalkyleras för detta. Samhällsbyggnadsförvaltningen tar även fram uppgifter kring eventuella engångskostnader som kan uppstå kring fastigheten, i form av till exempel rivnings- och utrangeringskostnader samt nedskrivningar, men även ekonomiska konsekvenser av installation, avveckling eller flytt av moduler. Vid behov av att jämföra olika investeringsalternativs långsiktiga ekonomiska konsekvenser så har tekniska nämnden till ansvar att ta fram kalkyler avseende livscykelkostnader.

Den lokalnyttjande nämnden ansvarar i sin tur för att ta fram investeringsutgifter som är knutna till verksamhetens utförande, såsom inventarier eller teknisk utrustning. För dessa kalkyleras kapitaltjänstkostnader. Vid investering i lokaler ska även skillnaden mellan dagens hyra och den nya hyran beräknas för att illustrera förändringen i hyreskostnad. Övriga driftskostnader- och intäktsförändringar som exempelvis städskostnader och personalkostnader ska även de kalkyleras likaså engångskostnader. Kommunledningsförvaltningen är sedan ansvarig för att sammanställa uppgifterna.

Vid avvikelse om 10 procent eller mer, eller vid avvikelse som uppgår till minst 10 mnkr, ska projektet återgå till ny beredning.

Av regler för investeringar framgår även att en extern inhyrning är ett alternativ till en investering men att de är att se som likställda varvid de ska beredas på samma sätt. Tekniska nämnden ansvarar då för att ta fram en uppskattning av hyreskostnaden för avtalsperioden. Beroende på värde och avtalstid sker beslut av verksamhetsnämnd eller kommunstyrelsen. Nämnd eller tjänsteperson på delegation fattar beslut då avtalstiden understiger 10 år och avtalstidens totala hyreskostnad understiger 10 miljoner kronor. Kommunstyrelsen fattar beslut om den totala hyreskostnaden uppgår till 10 miljoner eller mer, eller om avtalstiden är 10 år eller längre.

Lokalförsörjningsplan 2023¹¹

Fastighetsavdelningen inom samhällsbyggnadsförvaltningen är ansvarig för kommunens fastigheter och inhyrningar för kommunala verksamheter. Vid årsskiftet 2020/2021 omfattade den kommunala verksamheten lokaler på cirka 295 000 m², varav 230 000 m² utgörs av egenägda lokaler och 65 000 m² utgörs av inhyrda lokaler. Den totala omsättningen är 325 mnkr för lokalkostnaderna.

De lokalnyttjande nämndernas roll i lokalförsörjningsarbetet är att svara för lokalbehov för respektive verksamhet, såsom förskolor, grundskolor, gymnasium, särskilt boende LSS-boenden och kultur- och idrottslokaler.

¹¹ Dokumentet gäller sedan 2022-03-10, beslutsinstans saknas.

Utöver det material som beskrivits ovan med bäring på ansvarsfördelning och befogenheter har vi tagit del av två interna presentationer. I den ena presentationen beskrivs tekniska nämndens roll som lokalförsörjare i relation till kommunstyrelsen samt lokalförsörjningsflödet.

I den andra presentationen beskrivs projektmodellen för lokalförsörjning, i form av de fem faserna: lokalbehovsplan, förstudie inklusive VBU (verksamhetens beslutsunderlag), projektering och upphandling, entreprenad samt utvärdering av måluppfyllnad. Den andra presentationen beskriver även projektprocessen, vilket kan sammanfattas utifrån följande steg:

1. Kommunstyrelsen fattar beslut om investering
2. Fastighet projekt utser projektledare och genomför projektering
3. Information lämnas till kommunstyrelsen och eventuellt nytt beslut fattas om förslag och kalkyl är utom ramen
4. Fastighet projekt sammanställer underlag för upphandling och upphandlingsenheten genomför entreprenadupphandling
5. Är projektet inom beslutad ram går det vidare till produktion av fastighet projekt
6. Information lämnas till kommunstyrelsen
7. Fastighet projekt avslutar produktionen
8. Fastighet projekt informerar fastighetsförvaltningen
9. Fastighet projekt slutredovisar uppdraget till styrelsen
10. Förvaltningen förvaltar objektet.

Intervjuer

I intervjuer nämns att kommunen sedan mars 2023 har en ny lokalförsörjningsstrateg samt en ny fastighetschef vid samhällsbyggnadsförvaltningen. Funktionen som lokalförsörjningsstrateg tillhörde tidigare kommunledningsförvaltningen men flyttades över vid årsskiftet 2022/2023 i syfte att underlätta dialogen med bland annat fastighetsavdelningen samt med ansvariga för detaljplaneringen av tomter.

Lokalförsörjningsstrategen har tillsammans med investeringscontrollern på kommunledningsförvaltningen hand om den övergripande lokalförsörjningsprocessen, men dialog förs även med övriga förvaltningar och med tekniska nämnden. Investeringscontrollern beskrivs främst vara involverad i ärenden som berör investeringar då denne genomför analyser av hur investeringarna påverkar resultat och investeringsbudget.

I intervjuer bekräftas även att kommunstyrelsen ansvarar för prioriteringen av föreslagna investeringar, medan lokalnyttjande nämnder beslutar om driftsbudget.

De intervjuade nämner även att kommundirektörens ledningsgrupp fungerar som investeringsstyrgrupp utifrån sitt ansvar med att jämka investeringar och hantera driftsbudgeten. Det uppges vidare inte finnas någon renodlad lokalstyrgrupp i nuläget men det ska påbörjas ett arbete under hösten med att ta fram en sådan funktion.

Kommunen har också en lokalsamordningsgrupp med representanter från samtliga verksamheter. Gruppen har till uppgift att koordinera behov, utbyta information om aktuella frågor, skapa utrymme för diskussion om gemensamma problem och principer samt fungera som ett forum för kommunledningsförvaltningens styrning av ämnesförvaltningarnas lokalfrågor.

Tidigare har det även funnits en lokalberedningsgrupp som hanterat anmälningar om lokalbehov men den gruppen ska nu vara under utveckling varvid anmälningarna istället har hanterats av lokalsamordningsgruppen.

En av de intervjuade lyfter därtill behovet att skapa en mötesgrupp som samlas i ett tidigt strategiskt skede för att se över långsiktiga behov och samlokalisering men även för att prioritera bland behoven.

De intervjuade påtalar även behovet av att revidera reglerna för investeringar och policyn för lokalförsörjning. Som exempel nämns ansvarsbeskrivningen i regler för investeringar, där ansvaret för beredning av lokalfrågor behöver flyttas från kommunledningsförvaltningen till samhällsbyggnadsförvaltningen.

Gällande policyn för lokalförsörjning nämns behovet av att skriva in styrande principer som stöd för lokalförsörjningsarbetet. En långsiktig politiskt förankrad fastighetsplan innehållande strategiska frågeställningar såsom, huruvida kommunen i första hand ska äga eller hyra lokaler är även något som eftertraktas.

Bedömning

Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns ett antal styrande dokument som berör ansvarsfördelning och befogenheter, däremot har det vid intervjuer framkommit ett behov av att se över dessa för att säkerställa att dessa avspeglar den rådande organisationen och ansvarsfördelningen.

Lokalförsörjningsprocess

Revisionsfråga 2: Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?

lakttagelser

Lokalförsörjningspolicyn syftar till att styra lokalförsörjningen mot en hög lokaleffektivitet¹² för att i sin tur uppnå en god ekonomisk hushållning av resurserna. Enligt policyn har kommunen en strukturerad och dokumenterad process för lokalresursplanering, som inkluderar kommunens ekonomiska planering, verksamhetsplanering samt dess fysiska planering.

¹² Med lokaleffektivitet menas att lokalanvändarna har ändamålsenliga lokaler till lägsta kostnad över tid och att kostnad och nytta är i balans för kommuninvånare såväl som för nyttjare.

I lokalförsörjningsplanen nämns att det finns ett behov av att samordna lokalförsörjningsprocessen med kommunens kommande långsiktiga ekonomiska plan, mål inom hållbarhet, långsiktig hållbar fastighetsstrategi, långsiktig planering av befintliga lokaler, planberedskap för kommunens lokaler samt med bostadsförsörjningsprocessen.

I planen nämns också målet med att det ska finnas planberedelse för kommunens verksamhetslokaler. Nya verksamhetslokaler ska således planeras ur både ett stadsbyggnadsperspektiv och ett samhällsperspektiv för att få en bra geografisk placering som bidrar till bra kommunal service. Exempelvis ska säker trafikmiljö, tomtens storlek och tillgång till naturområden vägas in vid placering av förskolor, men även flexibilitet, närhet till grundskolor och samverkan med idrottslokaler och kulturverksamheter.

I *Kommunfullmäktiges årsplan med budget 2023 och plan 2024-2025*¹³ nämns vidare att kommunens senaste befolkningsstatistik visat att befolkningsökningen håller på att mattas av, vilket kan komma att påverka kommunens investeringsbehov. Kommunstyrelsen ska därav se över behovet av omprioritering i investeringsbudgeten samt se över hur förflyttning i tid av planerade projekt påverkar kommunens driftbudget.

Kommunstyrelsen ska vidare enligt dess årsplan för 2023 lägga ett extra fokus på att skapa förutsättningar för effektiva och funktionella skollokaler, i syfte att bidra till fullmäktiges mål med att göra Enköping till en attraktiv skolkommun.

I tekniska nämndens årsplan med budget 2023¹⁴ framgår att en av nämndens prioriterade satsningar under året berör förvaltning och utveckling av lokaler och utemiljöer. Detta innefattar bland annat en förbättring av dialogen kring underhållsplanering och projekt, implementering av en arbetsmetodik för typskola, utifrån kostnadseffektivitet och pedagogiska behov, samt att nämnden ska genomföra en översyn kring tillgängligheten i lokaler.

I lokalförsörjningsplanen nämns att flertalet av kommunens förskolor är i behov av renovering eller av att ersättas. Utbildningsförvaltningen ska därför ha inlett ett tvärfunktionellt arbete för att tydliggöra när befintliga förskolor ska ersättas ur ett verksamhetsperspektiv men även utifrån teknisk livslängd. En strategi för kortsiktiga lösningar, såsom paviljonger, ska även vara på gång. Vidare ska utbildningsförvaltningen enligt utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens lokalbehovsplan för 2022¹⁵ ha ett framtaget riktmarke på minst 7,5 kvm barnyta inomhus, det vill säga den yta som barn/elever brukar och har tillgång till. Inom förskolan finns även ett ramprogram, rumsfunktionsprogram och utemiljöprogram som beskriver vilka ytor som bland annat ska finnas i en pedagogisk och kostnadseffektiv förskola.

¹³ Antagen av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 204.

¹⁴ Antagen av tekniska nämnden 2023-02-16 § 14

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden delges reviderad lokalbehovsplan 2022-10-19 § 163

I årsredovisningen 2022¹⁶ nämns även att barnkonsekvensanalyser har inarbetats i förstudiefasen för att fånga upp barnperspektivet i ett tidigt stadium i planeringen.

Från vård- och omsorgsförvaltningens lokalbehovsplan framgår att fastigheternas skick och anpassade ytor inte är optimala för flera verksamheter vilket leder till ökade omkostnader för personal och hyresgästpassningar. Förvaltningens breda ansvarsområde beskrivs vara under konstant utveckling men att lokalutvecklingen vanligtvis inte går i samma takt. Förvaltningen ska ha påbörjat arbetet med att få ner kostnaderna för hyrorna, vilket bland annat innefattar att se över möjligheten till att samordna likvärdiga verksamheter.

I lokalförsörjningsplanen framgår vidare att kommunen har en lokalbank som innehåller lokaler som är uppsagda av verksamheter och som ska avvecklas. I kommunens årsredovisning för 2021 redovisar lokalbanken högre kostnader för tomställda lokaler, motsvarande 3,1 mnkr mot budget. I årsredovisningen för 2022 redovisar banken däremot ett överskott på 2,1 mnkr till följd av att få fastighetsobjekt har varit outhyrda under året. I tekniska nämndens årsplan för 2023 framgår att lokalbanken har en budget om 4,5 mnkr för år 2023.

Vi noterar att lokalbanken saknar rekommendationer avseende fastighetsobjekten. Exempel på rekommendationer kan vara olika typer av åtgärder såsom att bygga om, riva eller genomföra externa uthyrningar.

Protokollgenomgång

Av genomförd protokollgenomgång framgår att kommunstyrelsen vid sammanträdet 2022-11-29 § 226 beslutat om att förlänga kommunledningsförvaltningens uppdrag att ta fram ett förslag till en långsiktig ekonomisk plan. Förslaget ska istället redovisas i september 2023.

Intervjuer

I intervjuer framgår att det finns en viss eftersläpning i processen från att dels befolkningsprognosen skickas ut till att lokalbehovsplanen läggs fram i nämnd för beslut och inkorporeras i lokalförsörjningsplanen. Dels från färdig lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan till att fullmäktige beslutar om en investeringsplan. Denna eftersläpning beskrivs begränsa utrymmet för att hantera akuta behov inom den ordinarie processen.

De intervjuade lyfter även att nämnderna får information om lokalbehovsplanerna. Planerna uppges däremot sakna en prioriteringsordning kopplat till de olika behoven. Det samma gäller för investeringsplanen där investeringar kategoriseras utifrån typ (kostnadsreduceringar, lag- och myndighetskrav, volymförändringar, bibehållande av nuvarande servicenivå eller ökad ambitionsnivå), i enlighet med regler för investeringar, men det finns ingen beslutad prioriteringslista bland dessa.

Vidare uppger de intervjuade att det finns en god förståelse för kommande investeringar. Det pågår ett arbete med att ta fram en investeringsplan 2024-2034 samt att slutföra investeringsplaneringen för 2023 och 2024. Därtill pågår ett arbete med att ta fram en strategisk investeringsplan där det finns en önskan om att inkludera någon form av prioriteringsstrategi, om beslutad ram inte täcker alla behov.

Bedömning

Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det i policyn för lokalförsörjning, lokalförsörjningsplanen, samt i kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och tekniska nämndens årsplaner finns ett antal mål och uppdrag med bäring på granskningsområdet. Därtill finns verksamheternas behov dokumenterade i lokalbehovsplaner.

Bedömningen grundar sig även på att det vid intervjuer har framkommit att det finns en viss eftersläpning i lokalförsörjningsprocessen, från utskick av befolkningsprognos till framtagen lokalförsörjningsplan, samt från framtagen lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan till beslutad investeringsplan. Detta uppges påverka utrymmet för att hantera akuta behov inom den ordinarie processen.

Vi noterar vidare att det saknas styrande principer och fastställda prioriteringsordningar i styrdokumentet vilket skulle kunna underlätta säkerställandet av långsiktig planering och god ekonomisk hushållning av kommunens verksamhetslokaler.

Vi noterar även att lokalbanken saknar rekommendationer avseende fastighetsobjekten.

Planering- och beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?

Iakttagelser

Av lokalförsörjningspolicyn framgår att kommunens lokalförsörjningsplan har sin grund i nämndernas lokalbehovsplaner och utgör själv underlag för framtagandet av en långsiktig investeringsplan samt kommande investeringsbudget. Vidare nämns i kommunens regler för investeringar att kommunens lokalförsörjningsplan även vilar på fastighetsavdelningens tekniska status på lokaler samt underlag för externa inhyrningar och uppsägelsestider.

Nämndernas lokalbehovsplaner i sin tur beskriver behovet på 5-10 års sikt utifrån befolkningsprognos, översikts- och detaljplaner samt lokal- och verksamhetens behov. Fastigheternas status ska vidare utgå från energiförbrukning och arbetsmiljö.

I lokalförsörjningsplanen redovisas kommunens demografiska utveckling av vilket det framgår att kommunen hade 47 145 invånare den 21 september 2021 och att antalet beräknas öka till över 53 000 invånare till år 2030. Detta väntas medföra ökade krav på även skollokaler som vård- och omsorgsboenden. I tabellen nedan presenteras en

prognos fördelat på åldersklasser för år 2020 och 2030. Den största ökningen finns bland åldersklasserna 6-12 år och 75+.

Tabell 1: Befolkningsprognos 2020, 2030. Hämtat från lokalförsörjningsplanen.

Ålder	2020	2030	Förändring antal	Förändring procent
0	542	670	128	23,6%
1-5	2930	3578	648	22,1%
6-12	4045	5101	1056	26,1%
13-15	1674	2106	432	25,8%
16-18	1595	1996	401	25,1%
19-29	5820	6272	452	7,8%
30-39	5851	7189	1338	22,9%
40-64	14241	15889	1648	11,6%
65-74	4953	5406	453	9,1%
75-	4589	5786	1197	26,1%
Summa	46240	53992	7752	16,8%

Vidare redovisar planen befolkningsutvecklingen per stadsdel, per tätort inklusive kransorter samt per omland i kommunens kransorter men även förväntad inflytt per åldersklass. I planen finns även jämförelser över förvaltningarnas ytbehov för år 2016-2021 och hyresnivå för år 2016-2021 samt jämförelser med andra kommuner vad avser bruttokostnaden för kommunal förskola, äldreomsorg och grundskola år 2019-2020.

I lokalförsörjningsplanen prognostiseras nästa kapacitetsökning för förskolan till år 2025 och att ett tillskott om 400 barn är att vänta mellan åren 2024-2030. Kommunledningen har vidare i lokalförsörjningsplanen identifierat flera utvecklingsområden kopplat till lokalbehovet för förskolor, däribland behovet av kontinuerlig uppföljning av befolkningsprognoser.

Gällande lokalbehovet för grundskolorna bedömer utbildningsförvaltningen att nästa kapacitetsökning behöver ske innan 2030 då det väntas tillkomma ungefär 1 300-1 400 elever. Förvaltningen ser ett behov av ytterligare en ny grundskola till år 2027. Kommunledningen föreslår i lokalförsörjningsplanen att det innan en förstudie sätts igång finns ett behov av att djupare analysera och följa upp planberedskapen och placeringen av grundskola utifrån ett hållbart samhällsperspektiv, samverkansmöjligheter med förskola och sporthall, befolkningsprognos, plan för när befintliga grundskolor behöver ersättas samt utvecklingen av privata grundskolor. Vidare föreslås ett nytt gymnasium att byggas för 1 600 elever som ska vara klart år 2024 och som även ska inhysa grundsärskolan. Förvaltningen ser även stora samverkansmöjligheter i lokalerna för vuxenutbildningscentrum.

Från lokalförsörjningsplanen framgår att det utifrån dagsläget inte finns något behov av fler boenden till år 2024. Däremot kan det i slutet av decenniet finnas behov av ett

omvårdnadsboende då allt fler äldre tenderar att nyttja hemtjänst istället för äldreboende. I planen lyfter kommunledningen i relation till detta, det kommande uppdraget med att ta fram en strategi för kommunens vård- och omsorgsboenden fram till 2030 som ska blicka minst tio år fram i tiden. Uppdraget ska även mynna ut i en tydlig strategi för bostadsförsörjning, exempelvis för trygghetsboenden som kan utgöra ett komplement i kommunens tätort och kransorter.

Gällande LSS-boenden ser förvaltningen ett behov av att det till år 2023 finns ytterligare ett gruppboende, och på längre sikt ett till år 2027. Det finns även ett nytillkommet behov av servicebostäder inom kommande två år och möjligen ytterligare behov innan 2030.

Vi har utöver detta tagit del av ett exempel på kalkylunderlag som används för att bedöma kostnaden för kommande investeringar. Kalkylen innefattar beräkningar av investeringsutgifter, förändring av hyreskostnader, förändring av verksamhetens övriga kostnader, förändring av verksamhetens intäkter samt driftkostnad per år. Kalkylen innehåller även en kort beskrivning av investeringen, total investeringsutgift, förändring av driftkostnad per år och engångskostnader.

Vi har även tagit del av åtta exempel på ifyllda anmälningar om lokalbehov. I blanketten får ansvarige bland annat beskriva lokalbehovet, förväntad effekt av att behovet tillgodoses, tidsaspekter, nuläget, dimensionerande förutsättningar (antal boende/elever/barn, antal personal, antalet besökare, antal transporter etc), möjlighet till samnyttjande, specifika krav på lokalen eller utemiljön samt om det finns någon alternativ lösning. Därtill får ansvarige fylla i om projektet finns upptaget i investeringsplanen alternativt lokalförsörjningsplanen, i verksamhetens driftbudget eller om det finns upptaget i verksamhetens nämnd som politiskt beslut.

Intervjuer

Vid intervju nämns att nämnderna inte har reviderat sina lokalbehovsplaner senaste året vilket inte är i linje med policyn för lokalförsörjning. De intervjuade berättar att det har funnits en process för att säkerställa revidering men att framtagandet av planer har upplevts som svårt och att mandatet för lokalförsörjningsstrategen varit otydligt vilket lett till att planerna inte har reviderats. För att komma till bukt med detta har lokalförsörjningsstrategen under maj månad samlat lokalsamordnarna för att gå igenom mallen för lokalbehovsplaner, dess innehåll samt tidsram för framställan.

I intervju bekräftas vad som tidigare har nämnts kring investeringsprocessen. Projekteringskostnaderna ska däremot ha varit 30-40 procent högre än beräknat de senaste åren.

Vad gäller de stöddokument som finns inom granskningsområdet så beskriver de intervjuade lokalbehovsblanketten som en önskeblankett för snabba åtgärder utanför den vanliga lokalförsörjningsprocessen. Blanketten beskrivs vara bristfällig då den i nuläget inte innehåller några risk- och konsekvensanalyser, scenarios kring olika lokalalternativ eller andra fördjupade analyser.

Det uppges vidare finnas brister i den hyresmodell samt i de underlag som används för att bedöma driftsbudgeten. Därtill ska det finnas ett behov av att tydliggöra när under året som verksamheter får lämna in underlag till investeringsplaneringen.

Bedömning

Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?

Bedömning: Nej

Bedömningen grundar sig på att det i lokalförsörjningsplanen sker en långsiktig planering av nämndernas lokalbehov utifrån beslutade lokalbehovsplaner, däremot har det framkommit i intervjuer att flera av dessa inte har reviderats senaste året.

Bedömningen grundar sig även på att det i intervjuer har påtalats brister i blanketten för anmälan om lokalbehov samt gällande kommunens hyresmodell och i de underlag som används för att bedöma driftsbudgeten.

Vidare noterar vi att det vid intervjuer framkommit att det finnas behov av att säkerställa att årshjulet följs avseende när under året som verksamheter får lämna in underlag till investeringsplaneringen, vilket är en viktig del i planeringsarbetet.

Samverkan

Revisionsfråga 4: Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

lakttagelser

Som tidigare nämnt är kommunstyrelsen ansvarig för att tillse att det finns forum för samarbete på olika nivåer, i syfte att främja samordning och effektiva processer. I lokalförsörjningsplanen ges flera exempel på genomförda aktiviteter som har haft till syfte att minska lokalkostnaderna, effektivisera processer samt nå en högre nyttjandegrad. Några exempel som lyfts är samverkan mellan bostadsprocessen och lokalförsörjningsprocessen samt skapandet av ett forum för att hantera behov av lägenheter för sociala ändamål.

I lokalbehovsplanen för vård- och omsorgsnämnden för 2023 beskrivs samverkan mellan förvaltningarna som en underlättande faktor i arbetet med samlokalisering. Det ska däremot utifrån dokumentgenomgången finnas ett behov av att utveckla samverkan ytterligare. I tekniska nämndens långsiktiga plan 2020-2023 nämns exempelvis att nämnden ska arbeta mer aktivt med tätare samverkan med andra nämnder för att se till att elever och lärare verkar i bästa tänkbara fysiska miljö, inomhus såväl som utomhus.

Intervjuer

Av intervjuer framgår att det finns ett behov av att skapa en bättre förståelse för de olika verksamheternas behov och ansvar, men även kring kommunens sammanlagda behov.

Vidare berättar de intervjuade att lokalsamordningsgruppen har startats upp igen efter att ha legat vilande under tiden som tjänsten som lokalförsörjningsstrateg varit vakant. Gruppen planerar att sammanträda en gång per månad.

Lokalsamordnare och fastighetsförvaltare beskrivs även ha regelbundna avstämningar.

Det ska därtill finnas en plan om att flytta lokalsamordnarna på utbildningsförvaltningen till samhällsbyggnadsförvaltningen, i syfte att skapa en bredare samverkan. Dock återstår vissa frågetecken kring rollfördelning, ansvar och mötesforum innan flytten blir realitet.

Bedömning

Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundar sig på att det finns samverkansformer inom kommunens lokalförsörjningsprocess, såsom den relativt nyligen återuppstartade lokalsamordningsgruppen.

Bedömningen grundar sig även på att det i dokument och i intervjuer har framkommit ett behov av att vidareutveckla samverkan samt förståelsen för de olika verksamheternas behov och ansvar men även kommunens sammanlagda behov.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunen **inte helt** bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen

- Verka för att nämndernas ansvar för lokalförsörjningsprocessen tydliggörs i reglementen för att förtydliga att samtliga nämnder ska bidra till att lokalförsörjningen planeras i samverkan och att koncernnyttan maximeras.
- Komplettera policyn för lokalförsörjningen med vägledande principer/strategier som underlättar det övergripande arbetet med lokalförsörjning och säkerställer goda förutsättningar för långsiktig planering och god ekonomisk hushållning av kommunens verksamhetslokaler.
- För att säkerställa koncernnyttan och skapa samsyn kring prioriterade åtgärder bör den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen vara politiskt fastställd.
- Tillse att styrdokumentet revideras i syfte att tydliggöra rådande organisation med lokalförsörjningstrategi placerad under samhällsbyggnadsförvaltningen.
- Överväg att införa risk- och konsekvensanalyser som ett avsnitt i blanketten för anmälan om lokalbehov, samt en bedömning av föreslagen investerings effekt på driftkostnaden på både kort och lång sikt.
- Stärk och tydliggör kopplingen mellan lokalförsörjningsprocessen och budget- och investeringsprocessen.
- För att få en heltäckande bild över det samlande investeringsbehovet bör lokalförsörjningsplanen kompletteras med förslag på prioriterat fastighetsunderhåll (planerat underhåll och reinvesteringar) och kostnader under de närmaste 10 åren, planerade köp/sälj, avveckling, in- och uthyrningar av fastigheter samt en redovisning av lokalbanken med rekommendationer avseende de ingående fastighetsobjekten.

Utbildning- och arbetsmarknadsnämnden

- Komplettera lokalbehovsplanen med förslag till prioriterade lokalbehov samt konsekvensbeskrivningar av hur prioriterade lokalbehoven kommer att påverka lokalernas användare.

Vård- och omsorgsnämnden

- Komplettera lokalbehovsplanen med förslag till prioriterade lokalbehov samt konsekvensbeskrivningar av hur prioriterade lokalbehoven kommer att påverka lokalernas användare/brukare.

2023-08-30

Kristian Damlin

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 11 januari 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.