

Lunds kommun

Uppföljning av granskning av lokalinveste-
ringsprocessen



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Ansvarig nämnd	5
2.4. Genomförande och avgränsningar	5
2.5. Revisionskriterier.....	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Förståelse kring lokalinvesteringsprocessen	6
3.2. Arbetsgruppernas roll	9
3.3. Beställningsunderlag och lokalutredningar	10
4. Sammanfattande bedömning	13
Bilaga 1: Källförteckning	15
Bilaga 3: Budgetprocessen	16

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun har gett EY i uppdrag att genomföra en uppföljning av granskning av lokalinvesteringsprocessen som genomfördes under 2016. Syftet med den uppföljande granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att lokalinvesteringsprocessen är tydliggjord i enlighet med rekommendationerna i tidigare genomförd granskning.

Det är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder för att förtydliga lokalinvesteringsprocessen. Vi menar att det trots detta råder otydligheter och delade uppfattningar avseende ansvar och arbetsuppgifter i delar av processen. Ur denna aspekt menar vi att processen är tydlig för lokalinvesteringar där genomförandet följer en förutsägbar struktur med givna förutsättningar. Däremot ser vi att processen brister för investeringar som av olika anledningar är mer komplexa och inte lika förutsägbara.

Vid granskningen 2016 bedömde vi det vara angeläget att inblandade nämnder agerade på ett likvärdigt och förväntat sätt för att öka samordningen av processen. Vi vidhåller fortsatt den bedömningen och understryker att det är kommunstyrelsen och servicenämnden som i enlighet med reglementen har ansvar för den samordnande, respektive lokalförsörjande rollen för processen. Det är i detta avseende kontraproduktivt att det saknas en samsyn kring omfattningen av servicenämndens uppdrag som lokalförsörjare.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Kommunstyrelsen har gett kommunkontoret i uppdrag att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen för lokalinvesteringsprocessen. Resultatet ska redovisas för kommunstyrelsens arbetsutskott i juni 2019 i samverkan med berörda nämnder.
- ▶ Kommunkontoret har upprättat ett årshjul för investeringsprocessen som följer kommunens budgetprocess. Barn- och skolnämnden har upprättat ett parallellt årshjul med beskrivningar för delar av processen för att internt tydliggöra sin roll.
- ▶ De förvaltningslokala planeringsgrupper som vid granskningen 2016 hade initierats har nu formaliserats. Samtliga uppger att samverkan i de förvaltningspecifika grupperna fungerar väl, men att de kommungemensamma gruppernas uppdrag inte uppnås till fullo.
- ▶ På nämndsnivå anses det finnas en ökad förståelse för styrkedjan i lokalinvesteringsprocessen men att det, likt vid granskningstillfället 2016, finns en önskan om tydligare kommunikation kring prioriteringar av lokalinvesteringar.
- ▶ Det framkommer att det råder skilda uppfattningar kring ansvarsfördelningen för delar av lokalinvesteringsprocessen. Däribland råder det olika uppfattning om hur omfattande serviceförvaltningens roll ska vara kontra vilket mandat servicenämnden har att ta en mer aktiv roll.
- ▶ En ny checklista för beställningar av lokaler har utarbetats. Det anses vara tydliggjort hur en beställning ska genomföras. Det beskrivs dock fortsatt finnas begränsningar i de beställande nämndernas kompetens för genomförandet av beställningar.
- ▶ Processen beskrivs fortsatt vara långdragen. Det sker återkommande fördröjningar vid beställningar vilket föranleder att vissa utredningar blir inaktuella vid projektets start.
- ▶ För att nå kommunfullmäktiges mål för lokalinvesteringsprocessen om rätt investeringar, av rätt kvalitet till rätt/låg kostnad har bland annat en miljöbyggnadsklassning beslutats om av kommunstyrelsen. Därtill utarbetas standardlokalprogram med syfte att kostnadseffektivisera lokalinvesteringar. Likaså ses nuvarande internhyressystem över vid tillfället för granskningen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar kommunstyrelsen och servicenämnden att:

- ▶ säkerställa att beslut fattas om ansvarsfördelning och uppdragsbeskrivning avseende servicenämndens roll som lokalförsörjare.
- ▶ säkerställa att arbetet med standardlokalprogram färdigställs.

Vi rekommenderar därtill kommunstyrelsen att:

- ▶ tillse att ansvar tydligt kommuniceras efter utvärdering av lokalinvesteringsprocessen.
- ▶ i samband med översyn säkerställa att internhyressystemet skapar möjligheter för effektivt lokalnyttjande.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisionsåret 2016 genomförde de förtroendevalda revisorerna en granskning av lokalinvesteringsprocessen. Den sammanfattande bedömningen av granskningen var att det i viktiga avseenden saknades nödvändig samsyn och kommunikation vad gäller kommunens lokalinvesteringsprocess. Det framgick av granskningen att det rådde skilda uppfattningar om lokalinvesteringsprocessens ändamålsenlighet och potential.

Det framkom också att det fanns varierande kunskap om lokalinvesteringsprocessen mellan nämnderna och förvaltningarna. Likaså varierade hur nämnder arbetade med lokalinvesteringsprocessen. Detta framförallt vad avser hur involverade nämnderna ansåg sig behöva vara i utformningen av nya lokaler samt vad en lokalbeställning förväntades innehålla.

Som del av den omarbetade lokalinvesteringsprocessen inrättades två arbetsgrupper; lokalplaneringsgruppen och investeringsgruppen. Syftet med inrättandet av grupperna var att de skulle verka för att, såväl kort- som långsiktigt, verka för en mer sammanhållen lokalinvesteringsprocess med kommunnyttan som fokus. Det framgick dock att det vid granskningstillfället inte var helt tydligt vilken roll och ansvarsfördelning som dessa grupper har. Detta ansågs vid intervjuer vara begränsande för gruppernas effektivitet.

Därav rekommenderades kommunstyrelsen och de berörda nämnderna att tydliggöra innehållet i lokalinvesteringsprocessen, tydliggöra vad en lokalbeställning ska innehålla samt att tydliggöra och skapa samstämmighet i ansvarsfördelningen avseende utredningar av lokalers utformning.

Syftet med processen var att effektivisera lokalinvesteringsprocessen med kommunnyttan i fokus. Mot bakgrund av detta syfte och iakttagelserna från föregående granskning har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som angeläget att följa upp den tidigare genomförda granskningen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den uppföljande granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att lokalinvesteringsprocessen är tydliggjord i enlighet med rekommendationerna i tidigare genomförd granskning.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att det finns en samstämmighet och förståelse för lokalinvesteringsprocessen?
- ▶ Har lokalplaneringsgruppen och investeringsgruppens roll och ansvar tydliggjorts?
 - Fungerar lokalplaneringsgruppen och investeringsgruppen tillfredsställande?
- ▶ Har ansvarsfördelningen vad avser lokalutredningar tydliggjorts?
- ▶ Har det tydliggjorts vad en lokalbeställning förväntas innehålla?
 - Motsvarar beställningar förväntningarna?
 - Beaktar servicenämndens beräkningar för lokaler, fullmäktiges målsättning om rätt investeringar av rätt kvalitet till låg kostnad?

2.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen, servicenämnden, utbildningsnämnden samt barn- och skolnämnden.

2.4. Genomförande och avgränsningar

Granskningen har skett genom dokumentstudier och intervjuer med ekonomidirektör, lokalstrateg, servicedirektör, stabschef för serviceförvaltningen och servicenämndens presidium. Därtill har intervjuer skett med förvaltningsdirektörer för barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen, ekonomichef vid barn- och skolförvaltningen, samt respektive förvaltnings lokalplanerare.

Granskningen avser ansvar för lokalförsörjning (servicenämnden) respektive samordning av lokalförsörjningsplaneringen (kommunstyrelsen). I övrigt sker, i likhet med tidigare genomförd granskning, en avgränsning till barn- och utbildningsområdet, där utbildningsnämnden och barn- och skolnämnden har ansvaret för lokalplanering. Granskningen är genomförd april 2019 – juni 2019.

2.5. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

2.5.1. Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Styrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

2.5.2. Kommunfullmäktiges mål

Enligt fullmäktiges beslut är målsättningen med lokalinvesteringsprocessen att denna ska möjliggöra "rätt investeringar till rätt kvalitet och låg kostnad".

Av kommunens ekonomi och verksamhetsplan med budget för 2019–2021 framgår kommunfullmäktiges mål för lokalinvesteringsprocessen: "kommunen ska genomföra rätt investeringar, till rätt kostnad och rätt kvalitet".

2.5.3. Reglementen

Kommunstyrelsen

Det är enligt reglemente kommunstyrelsens uppgift att ansvara för samordningen av lokalförsörjningsplaneringen inom kommunen. Det är därtill kommunstyrelsens övergripande uppgift att ansvara för den ekonomiska planeringen.

Servicenämnden

Servicenämnden har enligt reglemente till uppgift att förvalta och hyra ut kommunens byggnadsbestånd. Nämnden har också till uppgift att svara för lokalförsörjningen till de kommunala verksamheterna.

Utbildningsnämnden och barn- och skolnämnden

Utbildningsnämnden samt barn- och skolnämnden har enligt reglemente inom sina respektive verksamhetsområde ansvaret för lokalplaneringen.

3. Granskningsresultat

För respektive avsnitt återges inledningsvis en sammanfattning av de iakttagelser och bedömningar som gjordes vid granskningstillfället 2016. Efter sammanfattningen följer våra iakttagelser utifrån de svar som lämnats i samband med uppföljningen 2019, samt våra bedömningar.

3.1. Förståelse kring lokalinvesteringsprocessen

I granskningen som genomfördes 2016 framkom att den nyligen implementerade lokalinvesteringsprocessen innebar att investeringar i större utsträckning beslutades av kommunstyrelsen, samt att nämndernas uppgift begränsades till lokalplanering inom respektive verksamhetsområde. Lokalinvesteringsprocess skulle utvärderas efter två år. Vid granskningen framkom att särskilt ansvaret och samverkan mellan beställande nämnd, kommunstyrelsen och servicenämnden behövde tydliggöras. Servicenämndens presidium önskade därtill en tydligare definition av sin roll i lokalinvesteringsprocessen. I syfte att uppnå intentionerna med processen bedömde vi att det fanns ett behov av att tydliggöra och kommunicera ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna.

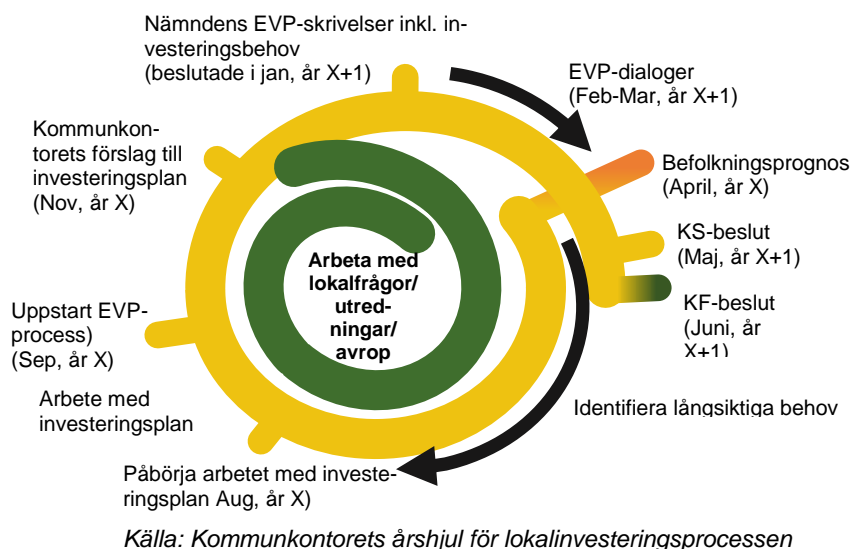
3.1.1. Iakttagelser

Vid tillfället för granskningen har ingen utvärdering av lokalinvesteringsprocessen genomförts. Kommunstyrelsen gav vid sammanträde den 6 februari 2019, 38 § kommunkontoret i uppdrag att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen för lokalinvesteringsprocessen och redovisa resultatet för kommunstyrelsens arbetsutskott i juni 2019. Vid granskningstillfället har detta arbete inte påbörjats. Enligt uppgift ska det ske i samverkan med berörda nämnder. Det framförs från servicenämnden att de efterfrågat möjligheten att delta i utvärderingen från början men fått som svar att kommunkontoret inledningsvis kommer att driva frågan själva.

Trots att processen inte har utvärderats i sin helhet uppger intervjupersoner att det har skett en positiv utveckling sedan den tidigare granskningen. Processen har fått en tydligare struktur, främst i relation till formalisering av arbetsgrupperna. För en fullgod tillämpning på tjänstemannanivå beskrivs dock lokalinvesteringsprocessen i sin helhet fortsatt vara komplex och i behov av omarbetning.

Till följd av granskningen 2016 reviderade kommunkontoret tidigare roll- och ansvarsförteckning i maj 2017, samt uppdragsbeskrivning för arbetsgrupperna i juli 2018. Den reviderade roll- och ansvarsförteckning följer de kronologiska stegen i lokalinvesteringsprocessen. För varje steg i processen (*aktivitet/beslut* enligt förteckningen) anges *ansvarig/beslutande* funktion, samt *mottagare av information/beslut*. Antalet *Aktivitet/beslut* har utökats och *ansvarig/beslutande* har förtydligats. Trots revidering beskrivs att den framtagna ansvarsförteckningen inte följs. Detta exemplifieras med ansvaret för förstudier.

I syfte att samordna nämndernas årliga planeringsarbete för att skriva fram prioriterade investeringar i tid har kommunkontoret presenterat ett årshjul (se s. 7). Årshjulet följer kommunens budgetprocess, och sträcker sig från april innevarande verksamhetsår till juli nästkommande verksamhetsår. Planeringsåret avslutas i samband med att kommunfullmäktige beslutar om kommunens ekonomi- och verksamhetsplan (EVP).



Barn- och skolenämnden har upprättat ett parallellt årshjul för att internt tydliggöra sin roll i processen (se bilaga 2). Nämnden har brutit ut delar av lokalinvesteringsprocessen i delprocesser. Anledningen är att förenkla arbetet med lokalinvesteringsprocessen. Barn- och skolförvaltningen uppger att de i sin planering särskilt beaktar serviceförvaltningens arbetsrutiner för att planlägga nämndens behov av utredningar.

De lokalplaner som nämnderna beslutar i januari är en övergripande plan för önskade behov med investeringsram för verksamhetsområdet. Av intervju framkommer att det på nämndsnivå finnas en ökad förståelse för styrkedjan i lokalinvesteringsprocessen men att det, likt vid granskningstillfället 2016, finns en önskan om tydligare kommunikation kring prioriteringar. Servicenämndens presidium uppger också att det kommunikationen mellan nämnden och kommunstyrelsen förbättrats sedan granskningen 2016. Samtliga nämnder får ta del av framskrivna prioriteringar genom kommunens EVP. Det finns inte någon ytterligare process vari beslutad prioritering framgår eller återrapporteras till nämnden.

Det framkommer att det råder skilda uppfattningar kring ansvarsfördelningen för delar av lokalinvesteringsprocessen. Vid intervju tillfället lämnas exempel då gällande ansvarsfördelning vilken anses vara förknippad med oklarheter:

- ▶ Då lokaler ska evakueras är intervjupersonerna överens om att det inte ska föregås av ett politiskt beslut. Vid behov av inhyrning hos extern hyresvärd, då årshyran överstiger 500 tkr, ska dock kommunstyrelsen besluta om detta. Det finns inga undantag för evakueringshyror, vilket har lett till förseningar i enskilda projekt.
- ▶ Vilken nämnd som ska ta kostnaden för evakueringshyror beskrivs bero på orsaken till evakueringen. Det finns inga riktlinjer som redogör för hur kostnad för verksamhetsförändring ska beaktas. I samband med renovering/underhåll av lokal åligger kostnaden för evakueringshyror servicenämnden. Vid en verksamhetsförändring ska kostnaden för evakueringshyror belasta beställande nämnds budget. Då renoveringar/underhåll och verksamhetsförändringar ofta genomförs parallellt, beskrivs aktuell fördelning inte vara fullgod.
- ▶ Det råder fortfarande otydligheter kring vem som ska ansvara för projekteringskostnader i sådant fall att investeringen inte genomförs. Mer om detta under 3.3.

Det framförs vidare att internhyressystemet inte är optimalt sett ur ett lokalinvesteringsprocessperspektiv. Internhyressystemet är inte utformat för att skapa ekonomiska incitament för ett effektivt lokalnyttjande. Detta följer av att kommunfullmäktige fullt ut kompenserar nämndernas kostnader för lokaler. Det framförs att detta heller inte är syftet med internhyresmodellen. Vid granskningstillfället uppges att internhyresmodellen ses över för att istället tydligare framhäva den centrala styrningen och planeringen av lokaler. I detta avseende ska lokalbehovet i högre grad matcha det faktiska nyttjandet av lokaler. Genom lokalrevision och införandet av standardlokalprogram är det kommunens intention få en överblick av lokaleffektiviteten. Mer om detta under avsnitt 3.3.

Av intervjuer framgår det att den dokumenterade beskrivningen på ansvarsfördelning inte tillämpas i praktiken. Detta beskrivs skapa förseningar i arbetet då ärenden och beslut skickas mellan förvaltningar, nämnder och kommunstyrelsen.

Det framkommer i granskningen att det finns en pågående diskussion mellan kommunkontoret och serviceförvaltningen för den praktiska tillämpningen av lokalinvesteringsprocessen. Det framförs av båda förvaltningar att ansvarsfördelningen mellan kommunkontoret, i egenskap av sammanhållande, och serviceförvaltningen, som utförare, inte är helt tydlig. Detta grundar sig enligt uppgift i parternas förväntningar på varandras roller för processen. Där råder en diskrepans i uppfattningen om vad som omfattas av servicenämndens roll i egenskap av lokalförsörjare enligt reglemente, samt vilket ansvar detta inbegriper utöver att vara utförare inom ramen för lokalinvesteringsprocessen. Det framförs att parterna har olika uppfattning om hur omfattande serviceförvaltningens roll ska vara kontra vilket mandat servicenämnden har att ta en mer aktiv roll. Kommunkontoret vill se att serviceförvaltningen ska ta ett större ansvar för lokalinvesteringsprocessen men tillstår att kommunstyrelsen också kan vara en tydligare ägare av frågan. Det framförs av servicenämndens presidium att problematiken har lyfts med kommundirektören och att det där finns en god dialog.

Situationen är inte nyuppkommen och är sedan tidigare känd för revisionen. Enligt uppgift kommer frågan lyftas i samband med översynen av lokalinvesteringsprocessen.

3.1.2. Bedömning

Vi menar att det har skett förändringar vilka haft positiv inverkan på lokalinvesteringsprocessen. Vi anser däremot inte att det är tillfredställande att det, likt vid granskningstillfället 2016, fortsatt finns skilda beskrivningar kring ansvarsfördelningen för delar av processen. Kommunstyrelsen bör därför fortsätta arbetet med att säkerställa att det råder en samstämmighet för processen. Vi grundar dels vår bedömning på att den reviderade ansvarsfördelningen inte följs fullt ut, att processen ännu inte har utvärderats och omarbetats, samt att intervjupersoner fortsatt upplever processen som komplex och svårtillämpad.

Därtill anser vi att det är bekymmersamt att det fortsatt råder meningsskiljaktigheter mellan kommunkontoret och serviceförvaltningen. Mot bakgrund av den centrala roll som dessa har för lokalinvesteringsprocessen anser vi att det inte bara är önskvärt utan nödvändigt att det skapas samsyn och produktiva kontaktytor. Vi anser att detta är av särskild vikt då brister i samsyn verksamheterna emellan uppmärksammas även i tidigare revisionsgranskningar.

Vi menar att det är av vikt att den översyn av lokalinvesteringsprocessen som kommunstyrelsen initierat under våren också belyser dessa aspekter.

3.2. Arbetsgruppernas roll

För samordning av lokalinvesteringsprocessen hade, utöver den formaliserade kommungemensamma lokalplaneringsgruppen och investeringsgruppen, även undergrupper formats på förvaltningsnivå. Vid intervjuer framkom ett behov av en övergripande lokalplanerare för kommunens samtliga lokalbestånd. En sådan resurs bedömdes kunna underlätta samordningen av lokalplaneringen.

3.2.1. Iakttagelser

De förvaltningslokala planeringsgrupper som vid granskningen 2016 hade initierats har nu formaliserats. Det har utarbetats uppdragsbeskrivningar för vilka funktioner som ska delta i respektive lokalplaneringsgrupp samt för den kommungemensamma lokalplaneringsgruppen och investeringsgruppen (färdiga juli 2018). Det är inkluderat i dessa uppdragsbeskrivningar att det ska finnas en agenda och dokumentation med instruktioner rörande fasta mötespunkter. Det framgår inte av uppdragsbeskrivningarna vem det är som har det samordnande ansvaret för respektive grupp, undantaget för investeringsgruppen där ekonomidirektör anges vara ordförande.

Kommunens lokalstrateg deltar i den kommunövergripande lokalplaneringsgruppen, samt i investeringsgruppen. Lokalstrategen har i praktiken fått ett samordnande ansvar för processen, då processen har knutits till kommunkontoret. Det framkommer av intervju att lokalstrategen främst ska arbeta med lokalinvesteringsprocessen avseende prioritering och planering av kommunens investeringar. Det finns dock inte en samordnande funktion för hela lokalförsörjningsprocessen.

3.2.1.1 Förvaltningsspecifika lokalplaneringsgrupper

Av uppdragsbeskrivningen framgår att det är den förvaltningsspecifika lokalplaneringsgruppen som ska utreda lösningar på lokalbehov. Däri ingår även att ta beslut om lokalbehov som inte kan lösas inom förvaltningen men inom kommunens totala lokalbestånd, samt stämna av beställningsunderlag. Samtliga uppger att samverkan i grupperna fungerar väl, samt att den främsta delen av lokalplaneringen sker i dessa grupper.

Grupperna består av respektive förvaltnings lokalplanerare, projektchef och chef för fastighetsförvaltningen, som organisatoriskt tillhör serviceförvaltningen. Av intervju framkommer att serviceförvaltningen har en samordnande roll och att minnesanteckningar förs vid varje möte. Minnesanteckningar utgör agendan vid kommande möte. Dessa delges lokalstrateg.

En god samverkan mellan kommunstyrelsen, barn- och skolnämnden och servicenämnden beskrivs vara särskilt viktig då 70 procent av kommunens lokalbestånd är inom barn- och skolnämndens verksamhetsområde. Kommunens lokalstrateg deltar därför även vid barn- och skolnämndens förvaltningsspecifika lokalplaneringsgruppsmöten. Lokalstrateg deltar inte vid utbildningsnämndens förvaltningsspecifika lokalplaneringsgrupp.

3.2.1.2 Kommungemensam lokalplaneringsgrupp

Den kommungemensamma lokalplaneringsgruppen ska identifiera långsiktiga behov och "ta fram underlag och förutsättningar för respektive förvaltnings verkställighet". I den kommungemensamma gruppen ska även lokalbehov och lösningar mellan förvaltningar diskuteras. Detta ska delvis ske utifrån minnesanteckningar från de förvaltningsspecifika gruppernas möten. Det

framkommer av intervju att kommunens lokalstrateg har det samordnande ansvaret för gruppen. Denne tillser att det förs minnesanteckningar vid gruppens möten.

Underlag till den kommungemensamma investeringsplanen ska arbetas fram inom ramen för gruppens uppdrag, samt underlag för prioriteringar inom beslutad ram. Gruppen sammanträder månatligen.

Då det inte finns en dokumenterad rutin eller en övergripande funktion med ansvar för hur behov och matchning av lokalbehov mellan förvaltningar/nämnder ska ske, beskrivs det vara svårt att fullgöra gruppens uppdrag.

3.2.1.3 Investeringsgruppen

Även investeringsgruppen träffas regelbundet. Gruppens utgörs av kommunens förvaltningsdirektörer. Investeringsgruppen beskrivs därför internt uppfattas som undergrupp till kommunens ledningsgrupp. Detta har föranlett att övriga ledningsfrågor diskuteras inom ramen för gruppens möten, men även att en del gruppmedlemmar väljer att inte delta vid samtliga möten.

Investeringsgruppen ska enligt uppdragsbeskrivning motta information från den kommungemensamma lokalplaneringsgruppen och även lämna uppdrag till denna. Av intervju beskrivs främst att långsiktigt planeringsarbete lyfts vid gruppens sammanträden. Prioritering av investeringar genomförs i praktiken av kommunkontoret. Det framförs att det ska tydliggöras att prioriteringarna framgent ska vara kommunkontorets uppgift.

Samtliga intervjupersoner uppger att processen som helhet kan effektiviseras om intentionen med respektive arbetsgrupp och en god samverkan mellan arbetsgruppen uppnås.

3.2.2. Bedömningar

Vi bedömer det vara positivt att gruppernas uppdrag har tydliggjorts sedan den tidigare genomförda granskningen, särskilt att de förvaltningsspecifika grupperna beskrivs fungera väl. Trots löpande möten framkommer dock att det finns utvecklingspotential avseende de kommunövergripande arbetsgrupperna. Däri finns det ett behov av ytterligare struktur för den kommungemensamma lokalplaneringsgruppen. Denna bedömning baseras på påtalade önskemål från beställande nämnder enligt intervju.

3.3. Beställningsunderlag och lokalutredningar

Det ansågs i granskningen från 2016 inte vara tydliggjort vilken nämnd som skulle belastas med kostnaden vid utredning för projekt som inte blev av. Det fanns även skilda uppfattningar mellan nämnderna om beställningars omfattning. Omfattningen och detaljgraden i lokalbeställningarna varierade. Det fanns en checklista, men det upplevdes inte vara tydligt vad en beställning skulle innehålla. Vi rekommenderade kommunstyrelsen att i dialog med de beställande nämnderna tydliggöra vad beställningar av lokaler förväntas innehålla. Även att det var angeläget att inblandade nämnder agerade på ett likvärdigt och förväntat sätt för att öka samordningen i processen.

3.3.1. Iakttagelser

I januari 2018 arbetade kommunkontoret fram en ny checklista för beredning av beställningar av lokaler. Av checklistan framgår dels uppgifter för vad en beställning ska innehålla, samt

vilka aspekter kommunkontoret bedömer vid beredning. Av intervju framkommer att när arbetsprocessen utifrån checklistan implementerats fullt ut kommer det fungera som en form av kvalitetssäkring. Detta då avstämning sker mellan beställande nämnds lokalplanerare, kommunkontorets lokalstrateg och företrädare för serviceförvaltningen. Samtliga intervjupersoner uppger att det tydliggjorts vad en beställning ska innehålla och hur den ska genomföras (se bilaga 4 för illustrerad beställningsprocess).

Serviceförvaltningen uppger att det i enskilda projekt fortfarande finns behov av kompletteringar men att beställningarna i högre grad än vid granskningstillfället 2016 motsvarar förväntningarna. Processen är uppdelad i följande steg:

- ▶ Förbeställning/förstudie
- ▶ Utredning för om-/nybyggnation
- ▶ Beställning

Barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen uppger att de kan skriva fram den initiala förbeställningen internt, men att denna inte är tillräcklig för en beställning. Här lämnas exempel som vilken tomt som ska nyttjas och framställning av nyckeltal såsom kostnad per elev. En fullständig beställning enligt checklistan ställer högre krav på innehållet, vilket fortsatt beskrivs vara en begränsning sett till förvaltningarnas lokala kompetens. Vid utredning för om-/nybyggnation utgör serviceförvaltningen en resurs till de beställande förvaltningarna.

Avseende utredning för om-/nybyggnation framgår det vid intervjuer att det fortsatt finns skilda uppfattningar kring vilken nämnd som bör belastas för kostnaden vid utredningar för projekt som inte genomförs. Av intervju med servicenämndens presidium framförs att de anser att kostnader för utredningar bör belasta kommunstyrelsens investeringsram eller beställande nämnd då servicenämnden saknar budgeterade medel för sådant arbete. Det är i dagsläget servicenämndens budget som belastas för utredningskostnaden. Enligt processen finns det däremot möjlighet för kommunstyrelsens arbetsutskott att ta betalningsansvaret. Syftet med detta beskrivs vara att synliggöra kommunens lokalkostnader genom att samla dem hos servicenämnden som får rapportera avvikelse mot budget. Eventuella avvikelser för investeringar belastar dock kommunstyrelsen efter beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott.

Servicenämndens presidium uppger att de kontinuerligt arbetar för att det alltid läggs en beställning om utredning för att arbetet ska genomföras.

Samtliga beskriver att processen fortsatt är långdragen. Trots att antalet beslut har minimerats sker återkommande fördröjningar vid beställningar. Vissa utredningar beskrivs därför bli inaktuella vid projektets start. Utbildningsförvaltningen uppger att beställningar som skrivits fram har ändrats av kommunstyrelsen till den grad att de upplever att de tappat kontrollen över sin beställning. Barn- och skolförvaltningen lyfter att nämnden ställt sig frågande över beställningar som gjorts, men inte fortskridit, samt att det för detta inte finns en given kommunikationskanal.

Av kommunfullmäktige beslutad lokalinvesteringsprocess, 26 mars 2015, § 47, framgår det att det övergripande målet är att lokalinvesteringsprocessen ska leda till att kommunen genomför "rätt investeringar, till rätt kostnad och rätt kvalitet". Av den tjänsteskrivelsen som legat till grund för kommunfullmäktiges beslut framgår dock att kommunen ska genomföra "rätt investeringar till rätt kvalitet och låg kostnad. Av intervju framgår det att skrivelsen som kommunstyrelsen arbetar efter är den förstnämnda. Det påtalas däremot att de alltid arbetar för att kostnader ska vara så låga som möjligt, därmed anses det inte råda någon motsättning i skrivelseerna emellan.

För att nå kommunfullmäktiges målsättning om "rätt kvalitet" har kommunstyrelsen den 7 september 2018 beslutat att ställa sig bakom servicenämndens beslut om att miljöbyggnadsklassning "Silver", enligt miljöcertifieringssystem Miljöbyggnad, ska vara standard vid kommunens val av lokaler.

Det framförs vid intervju att serviceförvaltningen inte har mandat att påverka verksamheternas lokalbeläggning. Detta på grund av att förvaltningarna efter inhyrning har fri nyttighet av lokalerna. Serviceförvaltningen kan inte hyra ut fastigheter till annan när de ej nyttjas av förvaltningen som har hyreskontraktet. Detta anser servicenämnden begränsar deras roll som lokalförsörjare. Därtill framförs att nämnder som hyr lokaler av servicenämnden inte enkelt kan lämna övertaliga lokaler som de inte har ett behov av. Detta på grund av att de är bundna till hyresavtal. Det framförs att det inom ramen för översynen av internhyressystemet ska tas hänsyn till möjligheten för hyresgästen att lättare kunna lämna övertaliga lokalyta.

Vid uppföljningstillfället genomför Horisont Arkitekter AB och kommunkontoret en lokalrevision av elevkapaciteten i Lund kommuns grundskolelokaler. Syftet är att ta reda på den teoretiska lokalkapaciteten genom en lokalrevision av kommunens befintliga grundskoleskollokaler. Utredningen kommer att belysa detta genom att presentera elevkapacitet utifrån skolornas salsammansättning.

Genom förvaltnings- och nämndgemensamt arbete utarbetas standardlokalprogram och råd och riktlinjer för lokaler och utemiljöer. Standardlokalprogrammen består av lokalförsörjningsprinciper med en flexibilitet i relation till nyckeltal. Genom att delvis standardisera förskolor och skolor är målsättningen att produktionen kommer bli mer kostnadseffektiv, samtidigt som kvalitets- och livvärdighetsaspekter säkras. Vid uppföljningstillfället har kommunfullmäktige vid sitt sammanträde den 22 mars 2018, § 58, antagit programmet, gällande råd och riktlinjer för utemiljö vid förskolor. Standardlokalprogram för kommunens grundskolor har färdigställts men ännu inte presenterats för kommunfullmäktige. Standardlokalprogram för kommunens idrottslokaler och kökslokaler ska även tas fram, men är ett pågående arbete.

3.3.2. Bedömning

Det är positivt att beställningar förtydligats, samt att det finns en ökad förståelse kring processen. Det är dock inte tillfredställande att det trots att processen förtydligats fortsatt inte helt nått syftet om en effektiv process. Vi noterar att det inte är ovanligt att projekt försenas på grund av omarbetningar och långa projekteringsskeden.

Det har vidtagits åtgärder vilka syftar till att skapa en likriktighet för lokalinvesteringsprocessen vilket vi anser är positivt, exempelvis checklistor. Vi anser därtill att det är positivt att det inom kommunen utarbetas standardlokalprogram. Detta är enligt vår mening ett effektivt sätt att likrikta lokalinvesteringsprocessen och samtidigt hörsamma kommunfullmäktiges målsättningar för processen. Därför anser vi också att det är av vikt att kommunstyrelsen och servicenämnden säkerställer att dessa färdigställs. I dagsläget finns det endast standardlokalprogram för förskolors utemiljöer.

Vi anser att det är positivt att internhyressystemet ska ses över i och med att det i dagsläget inte fyller en styrande funktion för verksamheten.

4. Sammanfattande bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder för att förtydliga lokalinvesteringsprocessen. Vi menar att det trots detta råder otydligheter och delade uppfattningar avseende ansvar och arbetsuppgifter i delar av processen. Ur denna aspekt menar vi att processen är tydlig för lokalinvesteringar där genomförandet följer en förutsägbar struktur med givna förutsättningar. Däremot ser vi att processen brister för investeringar som av olika anledningar är mer komplexa och inte lika förutsägbara.

Vid granskningen 2016 bedömde vi det vara angeläget att inblandade nämnder agerade på ett likvärdigt och förväntat sätt för att öka samordningen av processen. Vi vidhåller fortsatt den bedömningen och understryker att det är kommunstyrelsen och servicenämnden som i enlighet med reglementen har ansvar för den samordnande, respektive lokalförsörjande rollen för processen. Det är i detta avseende kontraproduktivt att det saknas en samsyn kring omfattningen av servicenämndens uppdrag som lokalförsörjare.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att det finns en samstämmighet och förståelse för lokalinvesteringsprocessen?	Nej, Förteckningar och uppdragsbeskrivningar har reviderats och ett arbete har påbörjats för att utvärdera lokalinvesteringsprocessen. Det finns dock fortsatt skilda beskrivningar av den ansvarsfördelning som finns och framtagna dokumentation efterföljs inte.
Har lokalplaneringsgruppen och investeringsgruppens roll och ansvar tydliggjorts? <ul style="list-style-type: none"> ○ Fungerar lokalplaneringsgruppen och investeringsgruppen tillfredsställande? 	Delvis, Samtliga arbetsgruppers roller har tydliggjorts, men det framförs att det fortsatt finns utvecklingspotential för de kommunövergripande grupperna.
Har det tydliggjorts vad en lokalbeställning förväntas innehålla? <ul style="list-style-type: none"> ○ Motsvarar beställningar förväntningarna? ○ Beaktar servicenämndens beräkningar för lokaler, fullmäktiges målsättning om lokaler av rätt kvalitet till lågt pris? 	Ja, Checklista har omarbetats och uppfattas av samtliga vara tydlig. Beställningarna anses motsvara förväntningarna och behöver endast i enskilda fall kompletteras. Inrättandet av standardlokalprogram bidrar till genomförandet av investeringar till rätt kvalitet och lågt pris (rätt pris). Det finns dock endast standardlokalprogram för förskolors utemiljö i dagsläget. Fler standardlokalprogram är under utarbetning.
Har ansvarsfördelningen vad avser lokalutredningar tydliggjorts?	Delvis, Enligt ansvarsbeskrivning är det tydlig att servicenämnden ansvarar för detta. Det råder dock fortfarande till viss del skilda uppfattningar kring hur detta bör ske framledes. I praktiken uppstår det fortsatt problem kring vem som bör ta kostnaden för utredningar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar kommunstyrelsen och servicenämnden att:

- ▶ säkerställa att beslut fattas om ansvarsfördelning och uppdragsbeskrivning avseende servicenämndens roll som lokalförsörjare.
- ▶ säkerställa att arbetet med standardlokalprogram färdigställs.

Vi rekommenderar därtill kommunstyrelsen att:

- ▶ tillse att ansvar tydligt kommuniceras efter utvärdering av lokalinvesteringsprocessen.
- ▶ i samband med översyn säkerställa att internhyressystemet skapar möjligheter för effektivt lokalnyttjande.

Lund den 12 juni 2019

Linus Aldefors
Verksamhetsrevisor, EY

Tijana Sutalo
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1: Källförteckning

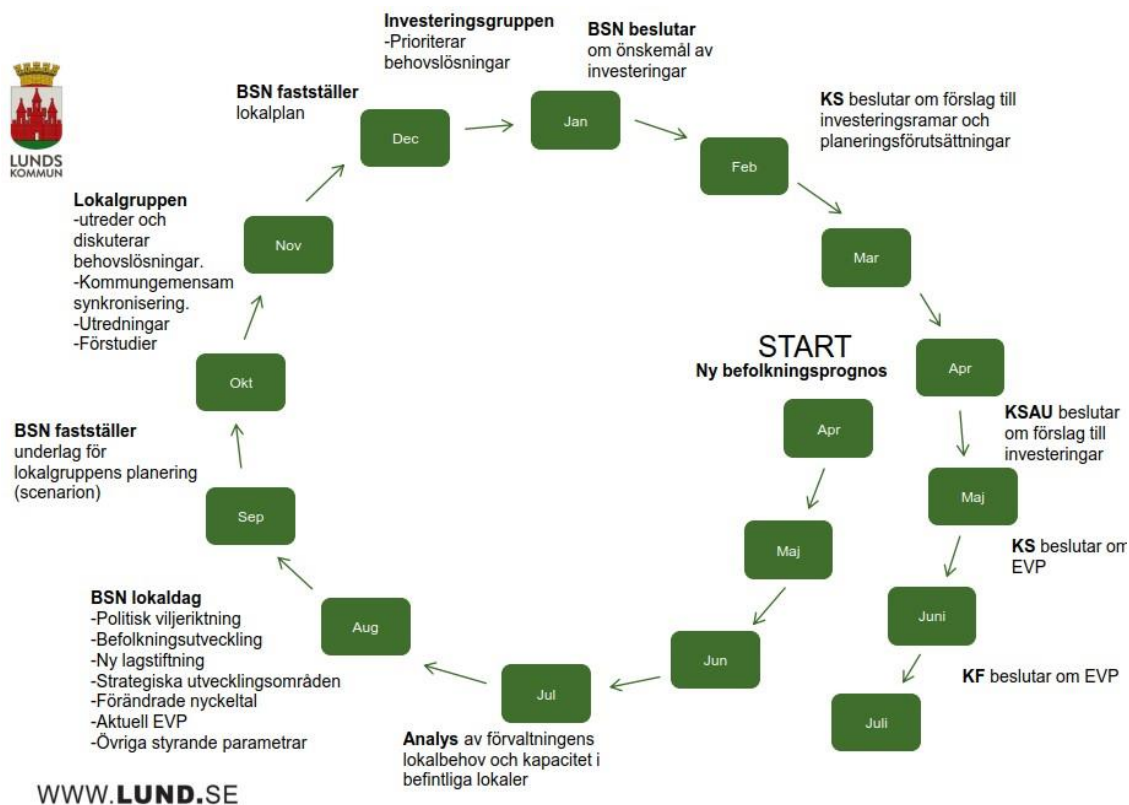
Intervjuade funktioner

- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Lokalstrateg
- ▶ Skoldirektör
- ▶ Lokalplanerare, barn- och skolförvaltningen
- ▶ Ekonomichef, barn- och skolförvaltningen
- ▶ Utbildningsdirektör
- ▶ Lokalplanerare, utbildningsförvaltningen
- ▶ Servicedirektör
- ▶ Stabschef, serviceförvaltningen
- ▶ Servicenämndens presidium

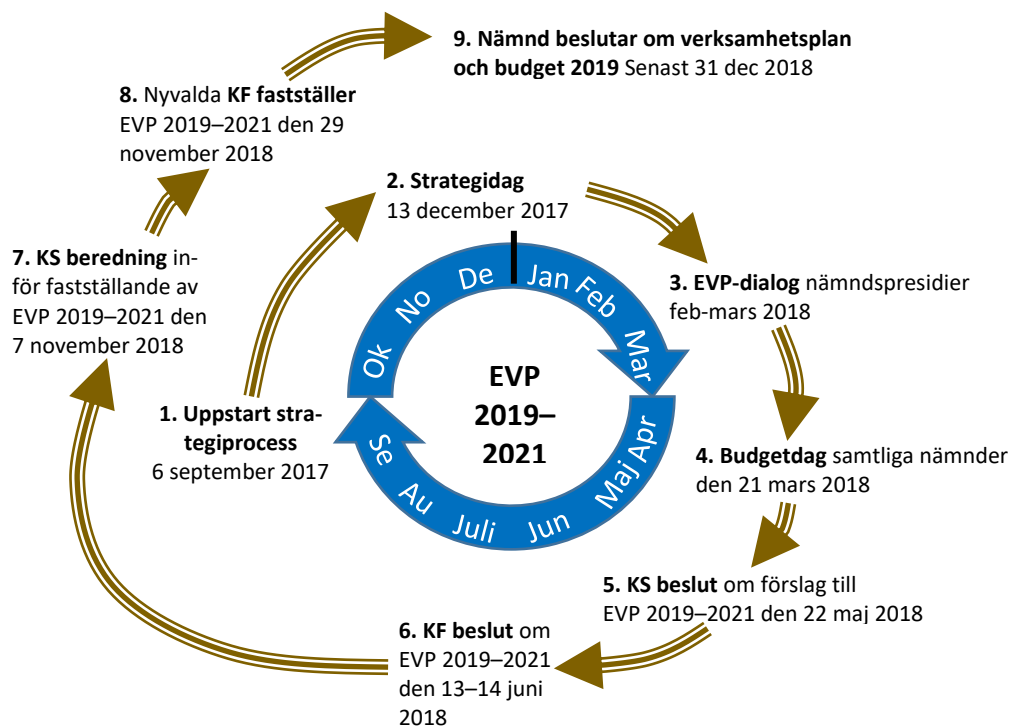
Dokumentation

- ▶ Lokalinvesteringsprocessen, en kortfattad beskrivning, 2015.08.17
- ▶ Lokalinvesteringsprocessen vid Lunds kommun, 2017.05.23
- ▶ PM – ny lokalinvesteringsprocess, 2014.11.05
- ▶ Lokalrevision, 2019.04.17
- ▶ Fördelning av roller och ansvar, 2017.05.23
- ▶ Uppdrag och sammansättning för lokalplaneringsgrupper och investeringsgrupp, 2018.07.02
- ▶ Checklista vid beredning av beställningar- behov av utveckling, 2018.05.09
- ▶ Riktlinjer vid nybyggnad enligt Miljöbyggnad, kommunstyrelsens protokoll, 2016.09.07
- ▶ Ekonomi- och verksamhetsplan med budget för 2019–2021
(Presentation av processen, kommunkontoret)
- ▶ Lokalplaneringsprocessen, barn- och skolnämnden
- ▶ Utemiljö vid förskolor inkl. bilagor, 2017.11.02, antagen i KF 2018.03.22, § 58
- ▶ Riktlinjer vid nybyggnad enligt Miljöbyggnad, 2016.09.07, § 242

Bilaga 2: Barn- och skolnämndens årshjul för lokalplaneringsprocessen



Bilaga 3: Budgetprocessen



Bilaga 4: Beställningsprocessen

