

Granskning av lokal försörjningsprocessen

Botkyrka kommun

Januari 2025

Daniel Brandt - Projektledare

Henric Eliasson - Projektmedarbetare

Kristian Damlin - Kvalitetssäkrare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att undersöka om kommunstyrelsen, teknik- och fastighetsnämnden samt utbildningsnämnden har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa behov av lokalförsörjning. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, teknik- och fastighetsnämnden samt utbildningsnämnden delvis har ändamålsenliga processer för att säkerställa lokalförsörjningsbehovet.

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 ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?	Ja	
2. Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringar i övrigt, samt med koppling till fysisk planering?	Delvis	
3. Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?	Delvis	
4. Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?	Delvis	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Utveckla och ta fram generella lokal- och funktionsprogram för pedagogiska lokaler, i syfte att underlätta arbetet med planering och utformning av nya lokaler.
- Utveckla risk- och konsekvensbedömningar i investeringsunderlagen
- Utred kommunens arbete med befolkningsprognoser för att säkerställa att de håller en hög kvalitet
- komplettera styrdokument kopplade till lokalförsörjningen så att det framgår hur uppföljning av enskilda investeringar och den kommunövergripande lokalbehovsplanen ska ske

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	5
Granskningsresultat	6
Roller och ansvar	6
lakttagelser	6
Bedömning	9
Långsiktig planering	10
lakttagelser	10
Bedömning	13
Beslutsunderlag	13
Bedömning	15
Hantering av identifierade behov	16
lakttagelser	16
Bedömning	17
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19
Bilagor	20

Inledning

Bakgrund

Demografiska förändringar tillsammans med reinvesteringsbehov ställer stora krav på en effektiv lokalförsörjningsprocess. En förutsättning för detta är att säkerställa en samlad bild av behov, ekonomiska förutsättningar, genomförandekapacitet, markresurser och fysisk planering.

År 2019 genomfördes en granskning av kommunens investeringsstyrning och lokalförsörjning. Granskningen samlade bedömning var att kommunens processer för planering och anskaffning av lokaler hade väsentliga brister. Förutom förändringar som påverkas av demografin och samhällsstrategiska frågor, behöver kommunen planera utifrån lokalernas ändamålsenlighet med bland annat reinvesteringar och energieffektiviseringar inom befintligt bestånd.

Revisorerna har efter genomförd riskanalys beslutat att granska hur lokalförsörjningsprocessen bedrivs med inriktning mot pedagogiska lokaler.

Syfte och revisionsfrågor

Har kommunstyrelsen, teknik- och fastighetsnämnden, samt utbildningsnämnden ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa behov av lokalförsörjning?

Revisionsfrågor:

1. Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?
2. Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, samt med koppling till fysisk planering?
3. Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?
4. Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning används kommunallagen och kommunfullmäktiges styrande dokument.

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen, teknik- och fastighetsnämnden, samt utbildningsnämndens ansvar avseende lokalförsörjningsprocessen. Granskningen avgränsas vidare till lokalförsörjning som avser pedagogiska lokaler.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrande dokument, planer, beslut, beredningsunderlag och protokoll.

Intervjuer har genomförts med ledande tjänstepersoner och andra för granskningen relevanta tjänstepersoner inom kommunstyrelseförvaltningen, teknik- och fastighetsförvaltningen och utbildningsförvaltningen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Roller och ansvar

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?

lakttagelser

Politiskt ansvar enligt reglemente

Reglemente för kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente (antaget av kommunfullmäktige 2023-01-26) framgår att kommunstyrelsen har följande ansvarsområden med bäring på granskningsområdet:

1. Att leda arbetet med, och samordna utformningen av, övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållen annan nämnd.
2. Att utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut.¹

Reglemente för teknik- och fastighetsnämnden och utbildningsnämnden

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av antaget reglemente för teknik- och fastighetsnämnden samt utbildningsnämnden. Granskningen noterar dock att dessa inte innehåller några särskilda avsnitt med bäring på granskningsområdet.²³

Ansvarsfördelning enligt lokalförsörjningsplan 2023-2032

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kommunens lokalförsörjningsplan för perioden 2023-2032. Av planen framgår att kommunstyrelseförvaltningen tillsammans med teknik- och fastighetsförvaltningen är ansvariga för att säkerställa att nämndernas lokalbehov tillgodoses på bästa sätt för kommunen. Botkyrka kommuns bolag har inte någon roll i lokalförsörjningsprocessen enligt kommunens lokalförsörjningsplan. Lokalförsörjningsprocessen består av tre delprocesser:



Syftet med processen är att säkerställa en god framhållning för kommunens lokalförsörjning på både kort och lång sikt. Planering för lokalresurser görs för att få en

¹Reglemente för kommunstyrelsen, 2023-01-26

² Reglemente för teknik- och fastighetsnämnden, 2022-12-15

³ Reglemente för utbildningsnämnden, 2022-12-15

bild över kommunens fastighetsbestånd och lokaler och att utifrån befolkningsprognosen ta fram ett kortsiktigt och långsiktigt behov. Därefter ska förslag tas fram hur kommunen kan lösa dessa behov genom exempelvis ombyggnation av befintlig lokal, nyinvestering, inhyrning och/eller någon annan typ av lösning.

Den långsiktiga planeringen i kommunen sträcker sig över en tioårsperiod. I våra intervjuer beskrivs att kommunen tidigare arbetade med ett fyraårsperspektiv. Vidare beskrivs i våra intervjuer att det förekommer diskussioner om att ytterligare förlänga planeringstiden så att den omfattar 15 år, detta är dock inte beslutat än.

Varje förvaltning ansvarar för planeringen av sitt eget lokalbehov samt att beskriva vilka krav på lokalerna och boendena som gäller för verksamheten. Lokalbehovet ska sedan rapporteras av respektive förvaltning till kommunstyrelseförvaltningen i form av lokalbehovsplaner.

Årshjul - Planera för lokalresurser

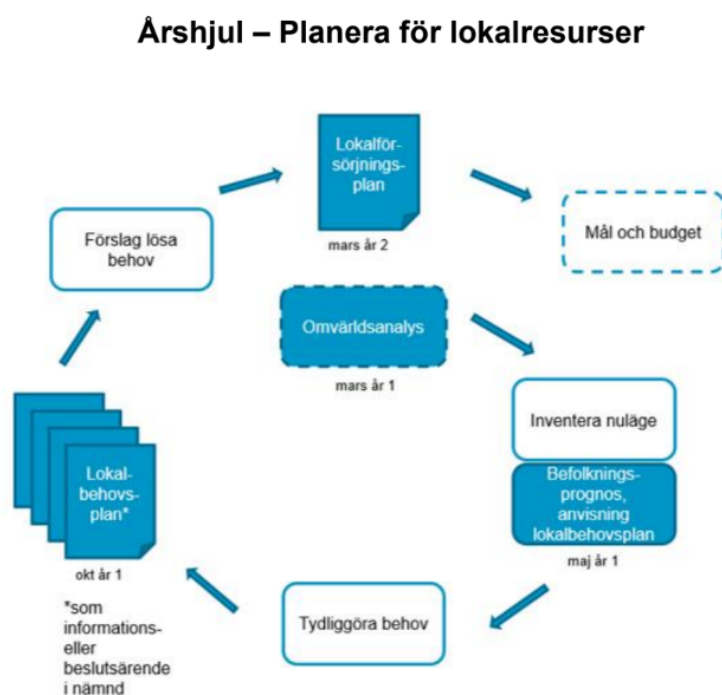


Bild: Kommunens årshjul för planering av lokalförsörjning, framtaget av kommunstyrelseförvaltningen.

I lokalförsörjningsplanen tydliggörs kommunens årshjul för planering av lokalresurser. När befolkningsprognosen för kommunen är framtagen ska förvaltningarna påbörja arbetet med att ta fram respektive lokalbehovsplan. Denna ska sedan anmälas till respektive nämnd som antingen ett informations- eller beslutsärende beroende på förvaltningens verksamhet. Lokalbehovsplanen ska lämnas till

kommunstyrelseförvaltningen den sista oktober varje år. Detta gäller även om respektive nämnd inte behandlat planen.

Riktlinjer för lokalbanken

Vid sammanträdet 2021-02-25 antog kommunfullmäktige styrdokumentet "*Riktlinjer för lokalbanken*". Med lokalbank menas en möjlighet för nämnderna att överföra en lokal till en lokalbank. Syftet med lokalbanken beskrivs vara att underlätta för verksamheterna att arbeta med ett effektivt lokalutnyttjande.

Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för att administrera och hantera lokalbanken. I samband sakavstämningen framgår dock att ansvaret för lokalbanken flyttas till kommunstyrelseförvaltningen. För att en lokal ska föras över till lokalbanken, ska lokalansvarig hos respektive förvaltning göra en skriftlig anmälan.⁴ En verksamhetsnämnd har rätt att med en uppsägningstid på nio månader överföra en verksamhetslokal till lokalbanken, främst gäller detta kommunens egna lokaler, avseende externt inhyrda lokaler så gäller de externa hyresvillkoren även fortsatt vid en överföring till lokalbanken. De lokaler som kommunen äger och som överförs till lokalbanken ska teknik- och fastighetsnämnden i första hand erbjuda andra kommunala verksamheter, i andra hand hyras ut till externa verksamheter eller säljas. Om det inte finns en lämplig användning inom överskådlig tid så ska lokalen avvecklas.

Riktlinjer för investeringar

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av styrdokumentet "*Riktlinjer för investeringar*" (antaget av fullmäktige 2020-12-17). Syftet med dessa riktlinjer är att samla och tydliggöra kommunens hantering av investeringar samt att:

- Stärka, effektivisera och säkerställa styrningen av Botkyrka kommuns investeringar.
- Tydliggöra ansvar, roller och mandat.

Gällande lokalförsörjningsprocessen, tydliggör dokumentet att teknik- och fastighetsförvaltningen samt de beställande verksamhetsförvaltningarna ska träffas löpande under året för att kartlägga lokalbehovet inom varje verksamhet, vilket sedan ska sammanfattas genom en lokalbehovsplan. Informationen som är underlag till lokalförsörjningsplanen ska även ge input till investeringsplanen. De behov som lyfts upp i lokalförsörjningsplanen som utgör nybyggnation eller ombyggnation av befintliga fastigheter som resulterar i ett investeringsprojekt som ska lyftas i investeringsplanen. Samtliga investeringsprojekt ska budgeteras och följas upp med en totalbudget.

Inför varje investeringsbeslut som fattas av respektive nämnd ska ett beslutsunderlag tas fram. Underlaget ska bland annat innehålla en beskrivning och motivering av projektet samt ekonomiska konsekvenser som kapitalkostnader och driftkostnads kalkyler. De ekonomiska konsekvenserna ska tas fram för att visa på investeringens resultatpåverkan. Beslut om investering fattas sedan i samband med

⁴ Riktlinjer för lokalbanken, 2021-02-25

investeringsplanen i Mål och budget med flerårsplan av kommunfullmäktige. Eventuella nya projekt som inte är beslutade i samband med Mål och budget måste beslutas separat av kommunfullmäktige.

Nyinvesteringar

I samband med en nyinvestering är varje nämnd ansvarig för att genomföra en behovsanalys. Analysen ska redovisa uppkommet investeringsbehov utifrån bedömningar av befolkningsprognoser eller till följd av andra förändringar och krav. Varje nyinvestering ska föregås av en förstudie. Förstudien ska presentera olika alternativ för att lösa det som beskrivits behovsanalysen.

För investeringsprojekt med en prognos över 20 mnkr ska beslut fattas av berörd nämnd, både gällande utförande och beställande vid fastighetsinvesteringar. För investeringsprojekt under 20 mnkr ska beslut fattas av den befattningshavare som är behörig enligt nämndens delegationsordning.

Intervjuer

Inom ramen för granskningen har vi intervjuat utbildningsförvaltningens lokalstrateg och planeringschef. Vid intervjun framgår att utbildningsförvaltningen är beställare av lokaler samt hyresgäst, medan teknik- och fastighetsförvaltningen är fastighetsägare samt underhålls ansvarig för kommunens fastigheter. Kommunstyrelseförvaltningen, tillsammans med teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för det första steget i lokalförsörjningsprocessen som omfattar planering och inventering av befintligt fastighetsbestånd. Det är känt att kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för att ta fram förslag till den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen, som fullmäktige beslutar om. Under intervjuerna framgår att teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för att hitta lämpliga lokaler för samtliga verksamhetsförvaltningar efter att en kommunövergripande lokalförsörjningsplan har tagits fram. Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar även för underhåll och förvaltning av det nuvarande fastighetsbeståndet, utför mindre hyresanpassningar och ansvarar även för rivning.

Vid samtliga intervjuer framgår att ansvarsfördelningen inom lokalförsörjningsprocessen upplevs som tydligt definierad.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?

Ja.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt teknik- och fastighetsnämnden har ändamålsenliga styrdokument samt riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen. Bedömningen baseras främst på den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen 2022-2032 samt de dokumenterade riktlinjerna för investeringar. Vi bedömer dock att riktlinjerna med fördel kan kompletteras genom att ta fram lokal-

och funktionsprogram, i syfte att underlätta arbetet med planering och utformning av nya lokaler.

Långsiktig planering

Revisionsfråga 2: Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, samt med koppling till fysisk planering?

lakttagelser

Lokalförsörjningsprocessen - Planera för lokalresurser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kommunstyrelseförvaltningens dokument "Planera för lokalresurser". I dokumentet fastställs principerna för kommunens lokalförsörjningsprocess:

- Ha en samordnad och effektiv lokalförsörjningsprocess.
- Ha processer som är transparenta i alla dess delar och som är lätta att förstå.
- Fungera som ett stöd för nämnder och förvaltningar.

I dokumentet fastställs även rutiner för vilka typer av nyckeltal som ska användas för att lokalförsörjningen ska vara kostnadseffektiv. Varje nämnd ska i varje lokalbehovsplan ta fram relevanta nyckeltal såsom exempelvis yta per elev. Nedan bifogas en modell över processen för planering för lokalresurser:

Planera för lokalresurser



Verksamheterna ansvarar för att ställa krav på lokalerna utifrån verksamheternas behov utifrån generella lokalprogram samt att beskriva lokalbehovet på minst tio års sikt. Verksamhetens behovsanalys ska vara väl genomarbetad och långsiktig. Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för inventering av befintliga lokaler och befintliga fastighetsbestånd. Uppgifter som ska samlas in består bland annat av areor, kostnader, kapacitet (utifrån byggtekniska parametrar), hyreskontraktens giltighetstider och lokalernas fördelning mellan olika användare. Även uppgifter om teknisk status, planerade investeringar och underhållsbehov ska inhämtas. Informationen ska hanteras i kommunens fastighetsdatabas. Det framgår av dokumentet att i detta skede ska inventering ske av planeringsförutsättningar, bygglov, strukturplaner, översiktsplaner med mera. Följande punkter ska ses över i detta skede:

- Att det finns bygglov
- Om det finns ett tidsbegränsat bygglov
- Om det finns kopplingar till projektportföljen för exploateringsprojekt.

Det framgår i dokumentet att kommunfullmäktige är ansvarig för att fastställa kommunens lokalförsörjningsplan i samband med beslut om kommunens mål och budget. Enligt våra intervjuer finns det brister i processen för inventeringen samt i dialogen om utfallet av inventeringen.

Följande punkter ska ingå i bedömningen av verksamheternas lokalbehov:

- Kommunens befolkningsprognos
- Efterfrågan från medborgare och verksamheter
- Lokalernas kapacitet samt tekniska skick och status utifrån inventeringen.
- Nämndernas strategi, viljeinriktning och mål
- In- och utpendling, externa placeringar eller liknande måste ligga till grund för bedömningen.

Utifrån denna bedömning ska respektive nämnd ta fram en lokalbehovsplan. Under framtagandet av lokalbehovsplanen ska dialog ske med lokalförsörjningsgruppen inom kommunstyrelsen och andra berörda aktörer. Lokalbehovsplanen ska enligt rutin innehålla en analys av följande:

- Faktorer i omvärlden som påverkar lokalbehovet.
- Kommunens befolkningsprognos.
- Verksamheternas utveckling och behov av lokaler.
- Utveckling - Nyckeltal för vägledning och styrning av lokalbehov.

Befolkningsprognoser

Det framgår av planeringsdokumentet att respektive plan för kommande behov ska utgå från Botkyrka kommuns befolkningsprognos. När denna färdigställts i mars och sedan nedbruten på kommundelnivå i maj ska utvecklingsledare/statistiker på kommunstyrelseförvaltningen informera förvaltningarna om den nya prognosen. Nämnderna ska vid bedömning av kommande behov ta hjälp av kommunstyrelseförvaltningens utvecklingsledare/statistiker för att bedöma hur den nya befolkningsprognosen påverkar det framtida lokalbehovet.⁵

⁵ Lokalförsörjningsprocessen - Planera för lokalresurser, 2020-05-20, reviderad 2024-04-26

Befolkningsprognos 2022 – 2031

Ålder	2 022	2 023	2 024	2 025	2 026	2 027	2 028	2 029	2 030	2 031
0	1 025	1 031	1 065	1 066	1 070	1 134	1 147	1 160	1 174	1 188
1-5	5 878	5 702	5 583	5 581	5 597	5 633	5 753	5 867	5 962	6 060
6	1 228	1 246	1 229	1 171	1 165	1 172	1 148	1 162	1 190	1 201
7-12	7 914	7 773	7 735	7 685	7 588	7 501	7 470	7 436	7 405	7 412
13-15	3 905	4 038	4 042	4 071	4 037	4 072	4 055	4 024	4 005	4 017
16-18	3 719	3 711	3 805	3 863	3 986	4 005	4 040	4 027	4 062	4 053
19-64	57 952	58 255	58 608	59 108	59 707	60 440	61 123	61 818	62 442	63 027
65-79	10 463	10 458	10 503	10 522	10 532	10 601	10 764	10 976	11 216	11 520
80-89	2 818	3 042	3 247	3 468	3 642	3 817	3 924	4 014	4 077	4 102
90-w	481	477	490	505	521	555	588	612	647	681
Summa	95 383	95 733	96 307	97 040	97 845	98 930	100 012	101 096	102 180	103 261

Utbildningsförvaltningens lokalbehovsplan 2022-2031

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av utbildningsförvaltningens lokalbehovsplan för åren 2022-2031. Dokumentet redovisar det prognostiserade lokalbehovet för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan och har även brutits ner på områdesnivå i kommunen. Av sammanfattningen framgår att den nya lägre befolkningsprognosen, främst för barn i förskoleåldern men också för barn i grundskolan, gör att behovet av planerat platstillskott i vissa fall skjuts framåt i tiden. Även efter att tidsplanen förändrats kommer utbudet på platser att överstiga efterfrågan. Lokalbehovsplanen innehåller även en del nyckeltal, som exempel kan nämnas antal barn per kvadratmeter samt antal elever per klass.

Intervjuer

Som nämnt tidigare i rapporten, under revisionsfråga 1, framgår under intervjuerna att det finns vissa brister i arbetet med planeringen av framtida lokalbehov. Detta rör främst arbetet med befolkningsprognoser. Vid intervjuer bekräftas att kommunen arbetar med ett långsiktigt perspektiv inom lokalförsörjningen på 10 år.

Mål- och budgetprocessen påbörjas i mars varje år där kommunstyrelseförvaltningens investeringsstrateg gör en genomgång av statusen på samtliga fastigheter där kommunen är fastighetsägare. Utifrån denna genomgång tas sedan en prioriteringslista fram för investeringar för det kommande året. När det gäller planering av enskilda investeringsprojekt, framgår att teknik- och fastighetsförvaltningen tar fram beslutsunderlag i samverkan med utbildningsförvaltningen. Det framgår att det upplevs finnas utmaningar med arbetet kring befolkningsprognoser då detta inte alltid stämmer överens med det faktiska utfallet, vilket skapar utmaningar i planeringsarbetet.

Bedömning

Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, samt med koppling till fysisk planering?

Delvis

Vi bedömer att lokalförsörjningsprocessen delvis bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv. Bedömningen baseras på de dokument vi tagit del av samt våra intervjuer. Viss kritik har framkommit i våra intervjuer avseende inventering av befintliga lokalers status. De lokalbehovsplaner som upprättas har ett tio årigt tidsperspektiv, vilket enligt vår bedömning är i linje med vad som kan anses vara praxis.

Beslut om den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen är även sammankopplad med kommunens process för mål och budget.

Granskningen noterar dock att det finns vissa brister i arbetet med befolkningsprognoser. Under intervjuerna har det framkommit att utfallet vad gäller befolkning avviker relativt mycket jämfört med de befolkningsprognoser som varit grund för planeringen av kommande lokalbehov.

Beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?

lakttagelser

Riktlinje för investeringar

Kommunfullmäktige har den 17 december 2020 antagit *Riktlinje för investeringar i Botkyrka kommun*. I riktlinjerna beskrivs att alla investeringsprojekt beslutas av fullmäktige i investeringsplanen i *Mål och budget med flerårsplan*. Eventuellt nya projekt som inte är beslutade i samband med Mål och budget måste beslutas separat av kommunfullmäktige.

Mål och budget 2024 med flerårsplan 2025-2027

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kommunens mål och budget 2024 med flerårsplan 2025-2027. I dokumentet fastställdes investeringsplanen för varje nämnd fram till 2027. Nedan bifogas investeringsbudget för utbildningsnämndens verksamhet under åren 2023 och 2024.

Utbildningsnämndens investeringsbudget 2023-2024

Status	Projekt- typ	Investeringsprojekt	Beslutad totalbudget	t o m 2023	2024
		Övriga investeringar			
Å	4	Inventarier allmänt			-4 590
Å	4	Verksamhetsanpassning lokaler			-1 530
Å	4	Arbetsmiljöåtgärder			-1 530
B	5	Förskola Posthagen, inventarier	-3 060	-2 060	-1 020
B	5	Björkhaga skola, inventarier	-9 241	-161	-4 430
B	5	Förskola Ametisten, inventarier	-3 060		-3 060
B	5	Förskola Anemonen, inventarier	-3 060	-2 060	-1 020
B	5	Eleonoraskolan, inventarier	-12 610		
P	5	Förskola Gullvivan, inventarier	-3 380	-77	
B	5	Tullinge gymnasium, inventarier	-4 310		-1 190
		Summa			-18 370

Utbildningsnämndens totala investeringsbudget uppgick till 2 848,9 mnkr under 2023.

I kommunens riktlinjer för investeringar beskrivs hur underlag till beslut om investeringar ska utformas. I beslutsärendet ska en beskrivning och motivering av projektet samt ekonomiska konsekvenser som kapitalkostnader och driftkostnads kalkyl beskrivas. I riktlinjerna ställs inte några specifika krav på att någon risk- eller konsekvensbeskrivning ska finnas med i underlaget, däremot ingår de som rubriker i mallen som används som underlag till beslutet.

Beslutsunderlag förskolan Måsen i Alby

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av beslutsunderlaget för projektet ny förskola Måsen i Alby. Beslutsunderlaget består av en beskrivning av bakgrund och motivering till varför projektet genomförs. En av anledningarna till investeringen anges vara att gamla slitna lokaler behöver ersättas med nya bättre anpassade för en god miljö för både anställda och barn. Investeringen i en ny förskola innebär också en utökad kapacitet. Underlaget innehåller även en investeringskalkyl som visar totala utgifter fördelat per år. De ekonomiska effekterna av att genomföra investeringen framgår också. I underlaget beskrivs hur stor den nya internhyran avseende den nya förskolan kommer att bli. Slutligen ingår även en beskrivning av bedömda konsekvenser om investeringen inte skulle beviljas.

Investeringen ingår och beslutades som en del Mål och budget 2017 med flerårsplan 2018-2020.

Slutredovisning av förskolan Måsen i Alby

Enligt kommunens riktlinjer för investeringar ska investeringsprojekt som överstiger 20 miljoner kronor slutredovisas till kommunfullmäktige. Övriga projekt som understiger beloppsgränsen ska slutredovisas i respektive nämnd.

Vi har tagit del av slutredovisning av projektet nya förskolan Måsen i Alby. Av dokumentet framgår att teknik- och fastighetsnämnden har behandlat rapporten. Projektets budget uppgick till 75 mnkr och utfallet blev 64,9 mnkr. Måsens förskola

ingick i projektet "13 förskolor", där syftet var att befintliga förskoleenheter skulle rivas för att ersättas med nybyggda förskoleenheter med kapacitet för 180 barn per enhet. Förskolan Måsen byggdes om i en ny lokal och är en av de tre första modulförskolorna.

Vid våra intervjuer framgår att kommunen inte arbetar med någon generell övergripande form av lokal-, eller funktionsprogram i dagsläget. Däremot ingår lokalprogram som en del av underlaget till investeringar i nya lokaler. Vi har i vår granskning tagit del av ett lokalprogram som avser en ny grundskola.

Det framgår att de befolkningsprognoser som tas fram av kommunen, utvärderas kontinuerligt. Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för att ta fram beslutsunderlag kopplat till lokalernas tekniska förutsättningar, vilket främst görs inom större byggprojekt. Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar även för att ta fram underlag kopplat till underhållsbehovet avseende kommunens lokaler.

Det framgår även att det finns diskussioner om behovet av att utöka tidsperspektivet av befolkningsprognoserna till 15 år. Det framgår även att UF är delaktiga i att ta fram underlag inför nyinvesteringar, där beslut om investering fattas av fullmäktige.

Bedömning

Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?

Delvis

I kommunens riktlinjer för investeringar anges hur beslutsunderlag ska utformas. En beskrivning och motivering av projektet samt ekonomiska konsekvenser ska finnas med i beslutsunderlaget. Riktlinjerna omfattar samtliga nämnder.

Vi har tagit del av ett exempel på beslutsunderlag för en nybyggnation av förskola. I underlaget kan vi konstatera att underlaget till beslut innehåller det som anges i riktlinjerna.

Kommunen har i dagsläget inte tagit fram något generellt rums-, lokalprogram eller funktionsprogram avseende pedagogiska lokaler som förskola och grundskola. Däremot har vi i granskningen tagit del av ett exempel på lokalprogram avseende en nybyggnation av en skola. Vår rekommendation är att kommunen tar fram övergripande funktions- och lokalprogram i syfte att säkerställa att lokalerna kan användas på rätt sätt. Till viss del ingår risk- och konsekvensanalys i beslutsunderlaget till investeringar. Vår bedömning är dock att dessa områden kan utvecklas ytterligare.

Hantering av identifierade behov

Revisionsfråga 4: Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

lakttagelser

Lokalförsörjningsprocessen - Planera för lokalresurser

I dokumentet "*Lokalförsörjningsprocessen - Planera för lokalresurser*" framgår att uppföljning av kommunens lokalförsörjningsplan ska göras av lokalstrateg på kommunstyrelseförvaltningen. I uppföljningsarbetet ingår att se till att kommunens behov löses enligt lokalförsörjningsplanen. Detta bekräftas också vid intervjuerna. Under intervjuerna framgår dock att inga skriftliga rutiner finns för uppföljning av dels enskilda investeringar eller den kommunövergripande lokalbehovsplanen. I praktiken hålls dock uppföljningsmöten mellan kommunledningsförvaltningen och utbildningsförvaltningen avseende större investeringsprojekt.

I dokumentet beskrivs vad respektive del i processen innehåller.

- Inventera nuläge
- Tydliggöra behov
- Förslag på lösning av behov
- Förändra lokalkapacitet

Under denna revisionsfråga behandlas hur hanteringen går till efter att ett behov har identifierats.

Kommunstyrelsen ansvarar för att ta fram en lokalförsörjningsplan för hela kommunen. Kommunstyrelseförvaltningen är sedan ansvarig för att tillsammans med teknik- och fastighetsförvaltningen, ta fram förslag på lösning av de beskrivna lokalbehoven. Detta ska ske i samråd med respektive verksamhetsförvaltning. I dokumentet beskrivs olika funktioner och enheter som är lämpliga att diskutera förslagen med. Som exempel kan nämnas planenheten, investeringsstrateg samt mark- och exploateringsenheten.

Prioritering samt förslag till lösningar på lokalbehoven ska förankras i KLG Samhällsbyggnad på tjänsteorganisationsnivå. Ärendet ingår sedan i den ordinarie budgetprocessen och beslut sker av kommunfullmäktige i samband med Mål och budget.

Lokalstrateg inom kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för att följa upp att lokalförsörjningsplanen följs. Förändringar av lokala behoven som innebär en investering följer den ordinarie uppföljningsprocessen som rör investeringsprocessen.

Genomgång av protokoll

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom samtliga protokoll från kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och teknik- och fastighetsnämndens

sammanträden under åren 2023-2024. Granskningen noterar att kommunstyrelsen samt nämnderna tar del av uppföljning av lokalbehovsplanen 2022-2032. Nämnderna och styrelsen har fattat beslut om respektive lokalbehovsplan, samt tagit del av ekonomisk uppföljning relaterat till lokalkostnader. Teknik- och fastighetsnämnden beslutade vid sammanträdet 2023-08-29 §65 att godkänna återsrapporteringen av uppdraget att utreda kommunens lokalkostnader för verksamhetslokaler i jämförelse med motsvarande kommuner. I uppdraget ingick att teknik- och fastighetsförvaltningen skulle jämföra lokalkostnader för kommunens verksamhetslokaler med andra motsvarande kommuner, med fokus på förskola, skola samt vård- och omsorgsboenden. Jämförelse gjordes mellan Botkyrka kommun och sju andra kommuner. Rapporten innehåller en tabell där genomsnittlig hyresintäkt per kvadratmeter under år 2022 redovisas. Enligt rapporten finns det vissa utmaningar kring att jämföra kostnader avseende förskolor då Botkyrka kommun har flera nybyggda förskolor som drar upp snittet. Genomsnittshyran för skolor i Botkyrka kommun ligger under snittet i de andra sju kommunerna.

Bedömning

Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

Delvis

Vi bedömer, utifrån tillhandahållna underlag och utifrån vad som framkommit vid intervjuer, att det delvis finns rutiner för effektiv hantering av identifierade lokalbehov. Vi bedömer dock att det inte finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning av lokalförsörjningsprocessen.

Vi kan konstatera att det saknas skriftliga rutiner för uppföljning av enskilda investeringar och för den kommunövergripande lokalbehovsplanen. I praktiken hanteras detta dock genom att det sker uppföljningsmöten mellan kommunledningsförvaltningen och utbildningsförvaltningen avseende större investeringsprojekt.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att undersöka om kommunstyrelsen, teknik- och fastighetsnämnden samt utbildningsnämnden har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa behov av lokalförsörjning. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, teknik- och fastighetsnämnden samt utbildningsnämnden *delvis* har ändamålsenliga processer för att säkerställa lokalförsörjningsbehovet.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Utveckla och ta fram generella lokal- och funktionsprogram för pedagogiska lokaler, i syfte att underlätta arbetet med planering och utformning av nya lokaler. .
- Utveckla risk- och konsekvensbedömningar i investeringsunderlagen
- Utred kommunens arbete med befolkningsprognoser för att säkerställa att de håller en hög kvalitet
- komplettera styrdokument kopplade till lokalförsörjningen så att det framgår hur uppföljning av enskilda investeringar och den kommunövergripande lokalbehovsplanen ska ske

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?	Ja Vår bedömning är att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt teknik- och fastighetsnämnden har ändamålsenliga styrdokumentet samt riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen. Bedömningen baseras främst på den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen 2022-2032 samt de dokumenterade riktlinjerna för investeringar.	
2. Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, samt med koppling till fysisk planering?	Delvis Vi bedömer att lokalförsörjningsprocessen delvis bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv. Bedömningen baseras på de dokument vi tagit del av samt våra intervjuer. Beslut om den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen är även sammankopplad med kommunens process för mål och budget. Granskningen noterar dock att det finns vissa brister i arbetet med befolkningsprognoser. Under intervjuerna har det framkommit att utfallet vad gäller befolkning avviker relativt mycket jämfört med prognoserna.	
3. Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?	Delvis Kommunen har i dagsläget inte tagit fram något övergripande rumsprogram eller funktionsprogram vilket enligt vår bedömning ger sämre förutsättningar för att lokalerna kan användas på rätt sätt.	

4. Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

Delvis

Vi bedömer, utifrån tillhandahållna underlag och utifrån vad som framkommit vid intervjuer, att det delvis finns rutiner för effektiv hantering av identifierade lokalbehov. Vi bedömer dock att det inte finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning av lokalförsörjningsprocessen

Vi kan konstatera att det saknas skriftliga rutiner för uppföljning av enskilda investeringar och för den kommunövergripande lokalbehovsplanen. I praktiken hanteras detta genom att det sker uppföljningsmöten mellan kommunledningsförvaltningen och utbildningsförvaltningen avseende större investeringsprojekt.



Bilagor

- Lokalförsörjningsplan 2023-2032
- Lokalbehovsplan utbildningsförvaltningen 2022-2031
- Riktlinjer för lokalbanken
- Lokalbehovsplan teknik- och fastighetsnämnden 2022-2031
- Riktlinjer för investeringar
- Mål och Budget 2024 med flerårsplan 2025-2027
- Lokalförsörjningsprocessen - Planera för lokalresurser

2025-01-28

Rebecka Hansson

Daniel Brandt

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2024-02-05. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.