

Till
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Östermalms stadsdelsnämnd
Hässelby-Vällingby
stadsdelsnämnd
Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Fastighetsnämnden

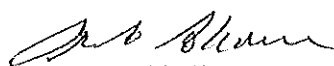
Styrning av lokalförsörjning

Revisorsgrupp 1 har den 4 februari 2014 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 12/2013).

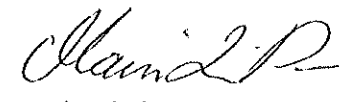
Utifrån budget för åren 2013 och 2014 kan utläsas att det strategiska stödet och ökad samverkan är viktiga områden. Granskningen visar att staden bör utveckla styrningen av lokalförsörjningen gällande strategiskt stöd samt struktur för planering, samordning och samverkan. Det framkommer att kommunstyrelsens samordnande roll anses otydlig. Granskningen visar även att samarbetet mellan berörda verksamheterna bör förbättras.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, Östermalms stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och fastighetsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till Revisorsgrupp 1 senast den 9 maj 2014.

På revisorernas vägnar



Bengt Akalla
Ordförande



Maria Lindgren Persson
Sekreterare



Styrning av lokalförsörjningen Nr 2, 2014

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-123/2013

Sammanfattning

Syftet med denna granskning är att bedöma om staden har en ändamålsenlig styrning av lokalförsörjningen.

Sammanfattningsvis gör revisionskontoret bedömningen att staden bör utveckla styrningen av lokalförsörjningen gällande strategiskt stöd samt struktur för planering, samordning och samverkan. Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och nämnder är tydlig utifrån reglementen och direktiv. Däremot framkommer att kommunstyrelsens samordnande roll uppfattas som otydlig.

För att uppnå en ändamålsenlig lokalförsörjning bör hela organisationen ha en samsyn avseende planeringen för att åstadkomma en så hög kommunnytta som möjligt. Avsaknaden av en stadsgemensam lokalförsörjningsplanering minskar möjligheten till en helhetssyn över stadens lokalbehov och bidrar till att det saknas en gemensam framtidsbild.

Inom staden finns kompetens och erfarenhet som skulle kunna tas tillvara i det långsiktiga strategiska arbetet. Förutom lokalfunktionen på stadsledningskontoret finns lokalplanerarna på socialförvaltningen, lokalstrateger/-handläggare på utbildningsförvaltningen, lokalintendenter på stadsdelsförvaltningarna, lokalutvecklings- och fastighetsutvecklingskompetens på SISAB samt fastighetskontorets kompetens och erfarenhet inom strategiskt lokalresursplanering.

Granskningen visar att samarbetet mellan de olika verksamheterna bör förbättras. För att kunna bygga effektivt och flexibelt bör berörda parter involveras tidigt i projekten. Detta gäller inte minst vid nybyggnation av förskolor och skolor.

Utifrån budget för åren 2013 och 2014 kan utläsas att det strategiska stödet och ökad samverkan är viktiga områden att utveckla.

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	2
Metod	2
Granskningens resultat	4
Ansvarsfördelning	4
Planering, samordning och samverkan av lokalbehoven	10
Sammanfattande slutsatser och bedömning	17
Bilaga 1 Intervjuförteckning	19

Inledning

Bakgrund

Ändamålsenliga lokaler av god kvalitet är en förutsättning för stadens verksamheter. Stadens nämnder hyr lokaler för sina verksamheter och ansvarar själva för sin lokalplanering och lokalförsörjning.

Målsättningen är att stadens verksamheter ska ha ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler. Lokalkostnaderna är en stor del i stadens budget och det är väsentligt att lokalanvändningen är flexibel och effektiv för att frigöra resurser till verksamheterna. Stadens totala årliga hyreskostnad uppgår i dag till cirka 4 miljarder kronor.

Stockholms starka befolkningsutveckling medför att efterfrågan på lokaler i stadens verksamheter fortsätter att vara stor när det gäller pedagogiska lokaler inom förskola och skola. Efterfrågan på lokaler förväntas kulminera vid olika tidpunkter för olika åldersgrupper. Stora investeringar planeras av förskole- och skollokaler. De kommande 10 åren väntas antalet grundskoleelever öka med cirka 27 000, varav cirka 18 000 beräknas efterfråga kommunal skola. Staden planerar att bygga ett flertal nya skolor samt även öka kapaciteten i befintliga skolor.

Revisionskontoret genomförde två fördjupade granskningar under 2012 som gällde samverkan mellan SISAB, Micasa och berörda nämnder i planeringsprocessen. Båda granskningarna visade att former för samverkan behöver förbättras.

Den under 2013 genomförda förstudien avseende lokalförsörjningen i staden visar att en decentraliserad organisation, som staden har, fordrar samordning kring strategiska frågor som rör lokalhanteringen. Den pekar även på att det är viktigt med samverkan mellan berörda parter i planeringsprocessen. Mot bakgrund av identifierade risker, framför allt när det gäller pedagogiska lokaler, är en granskning motiverad.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om staden har en ändamålsenlig styrning av lokalförsörjningen.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Är ansvarsfördelningen tydlig mellan kommunstyrelsen, nämnder och bolag?
- Finns det en tydlig struktur kring planering, samordning och samverkan avseende verksamheternas lokalbehov?
- Är det strategiska stödet för lokalförsörjning ändamålsenligt?

Granskningen av projekt avgränsas till pedagogiska verksamheter.

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) samt stadsdelsnämnderna Östermalm och Hässelby-Vällingby. Nämnder som också är berörda av granskade processer är exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och fastighetsnämnden.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna för den här granskningen är följande:

- Budget 2013
- Kommunstyrelsens och berörda nämnders reglementen
- Regler för ekonomisk förvaltning
- Stöd för stora investeringsprojekt, projektstyrningsmetod
- Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) modell för lokalresursplanering

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning samt intervjuer med nyckelpersoner i staden. Tre investeringsprojekt har också granskats utifrån planering, samordning och samverkan. Projekten avser Norra Djurgårdsstadens förskola och skola, Björnbodaskolan och förskolan Tabulatorn 2.

Granskningen har utgått ifrån Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) modell för lokalresursplanering.

Granskningen har genomförts av Åsa Hjortsberg Sandgren (projektledare) och Martin Andersson vid revisionskontoret.

Modell för lokalresursplanering

Enligt SKL:s skrift Strategisk lokalresursplanering innebär lokalresursplanering att kommunen aktivt ska se till att utbudet av lokaler anpassas till efterfrågan, att lokalerna är ändamålsenliga och att de förvaltas och underhålls kostnadseffektivt. Skriften redovisar

en modell för planering som består av fyra faser, se nedan. Innan fas 1 startar måste en kartläggning av styrning, ansvarsfördelning och befogenheter för lokalförsörjningen utföras.

1. Nulägesbeskrivning av stadens lokalbestånd inklusive underhållsbehov som alla nämnder kan enas om.
2. Behovsbedömning utifrån befolkningsprognoser, verksamhetsutveckling samt exploatering i kommunen. Bedömningen bör göras detaljerat för de närmaste fem åren och översiktligt för åren 6-10.
3. Framtagande av lokalförsörjningsplan sker genom analys av insamlad information från förvaltningarna. Analysen mynnar ut i åtgärdsförslag som sammanställs med underlagsinformationen i lokalförsörjningsplanen.
4. Uppföljning av arbetet med lokalresursplaneringen sker inför nästa års arbete med lokalförsörjningsplanen.

Arbetet med lokalresursplaneringen bör ske kontinuerligt och vara väl förankrat i hela organisationen. Det behöver finnas en samsyn kring att målet med lokalresursplaneringen ska uppnå en så hög kommunnytta som möjligt.

I skriften lyfts fram att eftersom planeringen berör många av kommunens verksamheter såväl som dess invånare finns det risk att det uppstår konflikter avseende lokalfrågor. Detta gäller främst om nämnder och bolag ser till nyttan för den egna verksamheten och dess mål. Olika verksamheter kan även tolka kommunnyttan på olika sätt. Det är kommunledningens ansvar att bedöma vad som är den gemensamma kommunnyttan samt att se till att lokalinnehavet utvecklas så att det stöder kommunens långsiktiga utveckling utifrån sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter.

Begreppsdefinitioner

Lokaleffektivitet

Ett effektivt nyttjande av lokaler innebär att kärnverksamheten har rätt mängd lokaler i förhållande till andra resurser, givet ekonomin på kort och lång sikt. Lokaleffektivitet förutsätter en avvägning mellan nytta och kostnad som erhålls genom rätt mängd lokaler, i rätt tid, på rätt plats. Detta kräver god planering och samordning för en resurs som är kapitalintensiv, långlivad och lägesfixerad.

Lokalresursplanering

Att långsiktigt kontinuerligt planera för att anpassa stadens lokalbestånd till den förväntade efterfrågan av verksamhetslokaler.

Lokalförsörjningsplan

Lokalförsörjningsplanen är redovisningen av resultatet avseende lokalresursplaneringen. Den visar de sammanställda underlagen med olika förslag på förändringar i lokalbeståndet samt en redovisning av enskilda förslag till lokalprojekt.

Lokalplanering

Att i enskilda lokalprojekt detaljplanera utformning och genomförande av t.ex. byggande av ny skola.

Granskningens resultat

Ansvarsfördelning

Iakttagelser

Flera av stadens nämnder är involverade i försörjning och hantering av lokaler. Huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på nämnderna. För förskolan ligger det på stadsdelsnämnderna och för grundskolan på utbildningsnämnden. SISAB äger, förvaltar och hyr ut förskole- och skollokaler till stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen har det övergripande samordningsansvaret för lokalförsörjning och lokalhantering. Exploateringsnämnden ansvarar bl.a. för att tillhandahålla mark för stadens nämnder och bolag medan stadsbyggnadsnämnden ansvarar för detaljplaner och områdesbestämmelser.

Kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar styrelsen för uppgifter som rör samordningen av den kommunala förvaltningens lokalförsörjning och lokalhantering. I stadens regler för ekonomisk förvaltning regleras att nämnderna alltid ska samråda med stadsledningskontoret innan beslut tas i lokalärenden som sedan ska godkännas av kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ekonomiskutskott.

Stadsledningskontoret har en funktion för lokalfrågor, en lokalstrateg som bland annat ansvarar för att förbereda lokalärenden som ska godkännas av kommunstyrelsen. Funktionen ansvarar för att kvalitetssäkra ärenden (nämndernas samrådskrav enligt regler för ekonomisk förvaltning) innan beslut ska tas i berörd nämnd. Dess-

utom bidrar lokalstrategen i det löpande arbetet när akuta problem måste lösas. Sedan mars 2012 motsvarar funktionen för lokalfrågor 1,5 heltidstjänst.

Enligt budget 2013 skulle det inrättas en funktion för samplaneringen av produktionen av förskolor och skolor inom stadsledningskontoret. I budget 2014 anges att ”för att stärka samplaneringen av ny-, om- och tillbyggnader av förskolor och skolor finns en särskild skolplaneringssamordnare inom kommunstyrelsen med det övergripande ansvaret att åstadkomma en mer effektiv samverkan mellan berörda parter”. Detta arbete prioriteras, enligt stadsledningskontoret, inom ramen för funktionen för lokalfrågor.

Intervjuer med företrädare som är involverade i nämndernas och bolagens lokalhantering och lokalförsörjning visar att innebörden i kommunstyrelsens samordningsansvar för lokalhantering och lokalförsörjning är otydligt. Kommunstyrelsens samordnande roll vad gäller långsiktiga strategiska lokalfrågor preciseras inte i gällande styrdokument. Vad gäller projektet Skolplanering för ett växande Stockholm, som samordnas av kommunstyrelsen, finns i budget 2014 ett uttalat ansvar för kommunstyrelsen att gemensamt med utbildningsnämnden arbeta med att säkra den framtida tillgången till platser i grundskolan. Projektet startade 2011 med en styrgrupp under ledning av stadsdirektören och pågår till och med 2014. Rapportering sker löpande till kommunstyrelsens ekonomiutskott.

Förvaltningarna upplever att det saknas ett centralt strategiskt stöd för nämnderna avseende lokalförsörjning. Enligt intervjuerna finns det ett behov av en funktion som kan stödja nämnderna i deras arbete med lokalförsörjningen, en funktion som kan fatta strategiska beslut t.ex. när intressen går isär mellan facknämnder, stadsdelsnämnder och bolag. Det vill säga en central funktion som agerar för stadens bästa när olika nämnders mål inte är samkoordinerade med varandra. Till exempel ska 90 procent av exploateringsnämndens genomförandebeslut ha ett positivt resultat över tiden samtidigt som stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden ska leverera barn- och elevplatser till sina medborgare. Inom ett nybyggt område kan dessa mål hamna i strid med varandra eftersom tomter för offentlig service inte ger några intäkter för investeringsprojektet, vilket byggande av bostäder gör.

Kommunstyrelsen fick i budget för 2013 i uppdrag att utreda möjliga metoder för att minska kostnaderna för förskole- och skolutbyggnad, för att undvika dyra hyreskostnader. Uppdraget har enligt intervjuerna inte lett till något faktiskt resultat för staden som

helhet. Inom nuvarande funktion för lokalfrågor anses det ibland svårt att påverka kostnaderna eftersom det förekommer att de kommer in sent i processen. I samband med nyproduktion och prövning av ärenden verkar dock kommunstyrelsen för att hyresnivåerna ska hålla sig på rimliga nivåer. I detta ligger även att granska bakomliggande byggkostnader. När så är motiverat förordar funktionen i ökande omfattning åtgärder för att reducera olika projektkostnader. Exempel kan vara att styra projekt mot SISAB:s nya konceptförskor som baseras på upprepat byggande genom standardmodeller med samordningsvinster som följd. Det nya ramavtal som slutits med SISAB fr.o.m. 2013 har gett en viss utjämning av hyror mellan äldre och nyproducerade lokaler.

En omständighet som kan försvåra möjligheten att bygga billigt är skillnader i projektförutsättningarna. Markanvisningar och planvillkor är exempel på förutsättningar som påverkar kostnaderna. I takt med ökad utbyggnad i staden kommer funktionen för lokalfrågor bli allt mer involverad i frågor rörande samordningen med stadsbyggande nämnder samt fastighetsnämnden.

Stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden

Enligt stadsdelsnämndernas reglemente ansvarar stadsdelsnämnderna inom sitt område för kommunalt driven förskoleverksamhet. Inom stadsdelsnämnderna finns lokalintendenter och samhällsbyggare som bevakar och driver lokal- och byggnadsfrågor i samband med uthyrning och vid ny-, om- och tillbyggnationer av verksamheternas lokaler.

I ytterstadsområdena byggs oftast förskolor i samverkan med SISAB medan stadsdelarna i innerstaden har en stor del av sina förskolor i bostadskvarter där samarbete sker med fastighetsförvaltningen.

Utbildningsnämnden är kommunens huvudman inom skolväsendet för samtliga skolformer. Nämnden ansvarar även för att i nära samverkan med stadsdelsnämnderna hantera frågor som är gemensamma för stadens förskolor oavsett utförare. På utbildningsförvaltningens administrativa avdelning finns en lokalenhet. På enheten finns tre lokalstrateger som ansvarar för den strategiska planeringen av behovet avseende lokaler inom utbildningsnämndens ansvarsområde. De utreder och planerar behovet av pedagogiska lokaler utifrån befolknings- och elevprognoser. Dessutom har en extra resurs knutits till verksamheten utifrån projektet Skolutbyggnad för ett växande Stockholm. Inom lokalenheten finns även handläggare som driver beslutade projekt och fungerar som beställarombud mot

SISAB. Under 2013 har utbildningsnämnden tagit fram ett kapacitetsverktyg. Detta ska användas från januari 2014 för att bedöma kapaciteten på varje befintlig skola.

Nämndernas ansvar för lokalförsörjning och lokalhantering uppfattas av flertalet intervjuade som tydligt.

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB)

Enligt SISAB:s ägardirektiv ska bolaget arbeta med utveckling och förvaltning av förskole- och skollokaler. SISAB ska även tillsammans med stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden verka för kostnadseffektiva lokallösningar. Av budget 2013 framgår att SISAB ska delta aktivt i planeringen och genomförandet av utbyggnaden av förskolor och grundskolor för ett växande Stockholm. Enligt stadens regler för ekonomisk förvaltning ska nämnder och bolag i första hand hyra lokaler av staden eller stadens egna fastighetsbolag.

Projektavdelningen ansvarar för och genomför alla större om-, till- och nybyggnader av bolagets fastigheter. SISAB har nyligen gjort en omorganisation för att möta kundbehovet utifrån projektet Skolbyggnationer för det växande Stockholm. SISAB har delat in sina fastighetsavdelningar i sex geografiska förvaltningsområden som ansvarar för fastigheternas underhåll, verksamhetsanpassningar och investeringar.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden ansvarar bl.a. för att förvalta stadens obyggda mark samt annan mark avsedd för stadens exploaterings- och byggnadsverksamhet. Nämnden ska möta stadens efterfrågan på mark, bostäder och lokaler och även tillhandahålla den mark som krävs för stadens övriga nämnder och andra kommunala organs verksamheter.

I budget 2014 har exploateringsnämnden fått ett utökat uppdrag att tillsammans med övriga berörda nämnder säkerställa att staden på ett tidigt stadium planerar för offentlig service, inte minst för personer med funktionsnedsättning, men även förskolor, skolor, idrott och rekreation i stadsutvecklingsområdena.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för stadens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet. Fullmäktige har delegerat till nämnden att anta förslag, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser.

I budget 2013 redovisas att antalet barn i förskole- och grundskoleålder kommer att öka och detta ställer höga krav på utbyggnad av förskolor och skolor. Stadsbyggnadsnämnden ska finna former för att effektivisera processen kring byggnation av skolor och förskolor i samverkan med stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden och SISAB. Arbetssättet ska vara problemlösande.

I 2014 års budget har följande tillägg gjorts:

”Utbyggnaden av förskolor och skolor innebär omfattande investeringskostnader för såväl staden som fristående aktörer. Stadens behov av skolor och förskolor ska utgå från en långsiktig planering. Stadsbyggnadsnämnden ska redan i planeringsprocessens tidiga skeden utveckla samverkan med framförallt utbildningsnämnden, berörda stadsdelsnämnder, exploateringsnämnden och SISAB för att säkra tillgången på platser i förskolor och skolor.”

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden ansvarar bland annat för att inom sitt verksamhetsområde utveckla och förvalta stadens förvaltnings-, kommersiella-, och kulturbyggnader innanför stadens gränser. Nämnden har också ansvaret för det långsiktiga förvaltandet av stadens fastigheter som är belägna utanför stadens gränser. Nämnden ska stödja stadens övriga nämnder och andra kommunala organ med lokaler samt mot ersättning sköta förvaltningen av byggnader på uppdrag av andra nämnder. Nämnden ansvarar också för köp av bostadsrätter och externa inhyrningar av exempelvis pedagogiska lokaler på uppdrag av övriga förvaltningar. Vad gäller innerstaden är den övervägande delen av förskolorna inrymda i bostadskvarter.

Fastighetskontoret har inlett ett arbete med att ta fram metod, arbetssätt och stödjande IT-verktyg för strategisk lokalresursplanering i syfte att i första hand förbättra matchningen av nämndens egna fastigheter med verksamheternas lokalbehov. Planeringsarbetet är upplagt i etapper och har förberetts för att på sikt kunna omfatta alla stadens verksamheters lokalbehov. Ett arbete för att förtydliga och beskriva fastighetsnämndens och andra berörda nämnders ansvar och roller kommer att göras i samråd med stadsledningskontoret.

Socialnämnden

På socialförvaltningen finns en grupp lokalplanerare med lång erfarenhet inom staden med kunskaper inom projektledning, fastighetsekonomi och arkitektur. Gruppen härstammar från den stora utbyggnaden av skolor och förskolor på 80-talet då ansvaret för detta

hanterades inom socialförvaltningen. Gruppen fungerar idag som internkonsulter för hela staden. De utför uppdrag gällande fastigheter, lokaler och särskilda boendeformer och lotsar projekt från idé till verksamhet samt gör allt ifrån övergripande behovsanalyser och översikter till lokalresursplaner och inventeringar.

Analys och bedömning

Kommunstyrelsen ska enligt sitt reglemente samordna den kommunala förvaltningens lokalförsörjning och lokalhantering. Granskningen visar att kommunstyrelsens samordnande roll vad gäller långsiktiga strategiska lokalfrågor behöver utvecklas. De personer som intervjuats upplever att det finns en otydlighet i stadsledningskontorets roll som samordnare, både vad gäller innebörden av samordningsansvaret och inom vilka frågor stadsledningskontoret ska involveras. Den strategiska helhetssynen över stadens framtida lokalbehov saknas eftersom stadsledningskontoret inte gör någon stadsgemensam lokalförsörjningsplanering. Genom projektet Skolplanering för ett växande Stockholm, som leds av kommunstyrelsen, har dock den strategiska överblicken över stadens behov av pedagogiska lokaler för grundskolan ökat. Projektet har även bidragit till och utvecklat arbetet med den lokalförsörjningsplan som utbildningsnämnden, i likhet med övriga nämnder, årligen ska redovisa i samband med ärendet underlag för budget de kommande tre åren.

Staden har utrett organisation och ansvarsfördelning när det gäller lokalhanteringen vid flera tillfällen. De utredningar¹ som revisionskontoret tagit del av pekar alla på behovet av central samordning för en långsiktig strategisk planering för stadens lokaler. Den utredning som gjordes av Rerec lämnade förslag till organisationsstruktur och styrformer för kärnverksamhetens lokaler. I rapporten understryks vikten av en strategisk fastighetsgrupp som bl.a. ska ha en övergripande och samordnande funktion, samordna övergripande lokalresursplanering samt utarbeta koncerndirektiv för alla stadsdelsnämnder och facknämnder.

Med utgångspunkt i genomförda intervjuer kan konstateras att det finns kompetens och erfarenhet som kan vara till nytta i det långsiktiga strategiska arbetet inom staden. Inom staden finns förutom lokalfunktionen på stadsledningskontoret, lokalplanerarna på socialförvaltningen, lokalstrateger/-handläggare på utbildningsförvaltningen, lokalintendenter på stadsdelarna, lokalutvecklings- och

¹ Rerec Fastighets- och lokalhantering i Stockholms stad 1996-05-20 (Stellan Lundström m.fl.), Deloitte utvärdering av Stockholms stads lokalhantering samt förslag till framtida organisation 2010

fastighetsutvecklingskompetens på SISAB samt fastighetskontorets kompetens och erfarenhet inom strategiskt lokalresursplanering.

Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, nämnder och bolag är tydligt uttryckt i reglementen och direktiv. Respektive nämnds ansvar för stadens lokalförsörjning uppfattas av granskade nämnder som tydligt. Det strategiska stödet för lokalförsörjning behöver dock tydliggöras och utvecklas.

Planering, samordning och samverkan av lokalbehoven

lakttagelser

Stöd för stora investeringsprojekt

En gemensam projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt tillämpas i staden sedan januari 2010. Metoden ska användas i alla investeringsprojekt där investeringsutgifterna bedöms överstiga 50 mnkr. Projektstyrningsmetoden är uppdelat i fem faser och sju områden. För varje fas beskriver metodiken de aktiviteter som ska utföras relaterat till de olika områdena; mål och syfte, organisation, tidplan, ekonomi, risk och kvalitet, kommunikation och rapportering. Detta har gjorts för att säkerställa att aktiviteter utförs inom samtliga områden och för att förenkla utförandet av aktiviteterna. Aktiviteterna följer stadens anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringsprojekt.

Planering

Planeringsprocessen

Nedan redovisas kortfattat utbildningsnämndens planeringsprocess för nytt skolprojekt från förstudie till genomförandebeslut.

Förstudien omfattar bl.a. behovsanalyser, resursinventering och uppdragsbeskrivning. I utredningsskedet utreds kapacitet, volymer och ekonomi. Inriktningsärendet skrivs fram och beslutas i nämnden och en detaljplaneändring sker vid behov. En bedömning görs i kommunstyrelsens ekonomiutskott vid projekt över 50 mnkr. Förslagshandlingsskedet omfattar beställning av offert till SISAB, samråd med stadsledningskontoret samt beslut i nämnd och ekonomiutskott avseende genomförandebeslut.

Förstudie och utredningsskedet sker på liknande sätt inom stadsdelsförvaltningarna. Förhandlingsskedet kan dock se annorlunda ut eftersom SISAB:s inblandning är olika stor.

Skolplanering för ett växande Stockholm

I budget 2011 fick kommunstyrelsen och utbildningsnämnden gemensamt i uppdrag att ta fram en plan för att möta ökningen av antalet skolbarn. Projektet hade en politisk styrgrupp under ledning av bland annat finansborgarrådet och en styrgrupp bestående av tjänstemän under ledning av stadsdirektören. Arbetet fokuserade på att ta fram en plan för utbyggnaden av den kommunala grundskolan. Planen redovisar behov av kapacitetsökning genom både förbättrat kapacitetsutnyttjande av befintliga skolor samt nio nya skolor. Planen framhäver vikten av flexibla lokaler för att möta förändrade behov över tid inom skola men också förskola. I planen framhålls avslutningsvis att projektdeltagarna sett positivt på samarbetet mellan fastighetsägare och hyresgäster utifrån att parterna har olika infallsvinklar. Därtill framhävs vikten av ett fortsatt nära samarbete mellan SISAB och berörda förvaltningar och att planeringen uppdateras löpande.

Skolplaneringen uppdateras årligen för en lägesrapportering till ekonomiutskottet 1-2 gånger per år. Senaste rapportering gjordes 19 juni 2013. Den struktur och analysmetod som projektet Skolplanering för ett växande Stockholm baseras på har sedermera integrerats och ingår nu i utbildningsnämndens årliga lokalförsörjningsplan. Den samverkan som fanns i den ursprungliga planeringen sker marginellt idag.

Lokalresursplanering - lokalförsörjningsplan

Stadens nämnder ska årligen ta fram en lokalförsörjningsplan över minst 3 år. Planerna ingår i nämndernas underlag för budget. Anvisningarna för lokalförsörjningsplanen består av en mall med ett antal rubriker där nämnderna ska beskriva och bedöma sitt behov och sin efterfrågan av lokaler. Nämnderna ska redogöra för kapacitet, förändringar i lokalbeståndet, kostnadsutveckling och eventuella effektiviseringsmöjligheter. Lokalförsörjningsplanerna grundas på de årliga centralt beställda befolkningsprognoserna. Prognoserna utgår ifrån kända fakta och beslut avseende stadens utbyggnad.

SISAB har som fastighetsägare inget uppdrag att arbeta med lokalförsörjningsplaner utan arbetet bygger istället på upprättade områdesplaner för de sex förvaltningsområdena i staden. Respektive områdesplan baseras på dialog utifrån nämndernas lokalförsörjningsplaner och fastigheternas behov. Områdesplanen ska överskådligt visa de processer som krävs för en effektiv samverkan, både inom och utanför bolaget. I områdesplanen beskrivs och identifieras större händelser över tid i fyra olika perspektiv, kund, långtidsplanerat underhåll, ventilation samt energi. Planen redovisar

hur gemensamma prioriteringar inom SISAB och kundens verksamhet ser ut över en längre tidsperiod, 7 år. Planen är ett levande dokument vid strategisk samverkan med kunden.

Enligt intervjuerna träffas utbildningsförvaltningen och SISAB regelbundet för avstämning av sina respektive planeringar.

I respektive nämnds lokalförsörjningsplan finns avsnitt om nulägesbeskrivning och behovsbedömning. Nämndernas lokalförsörjningsplaner grundas på de centralt beställda befolkningsprognoserna. Förvaltningarna bearbetar ofta sina prognoser eftersom förutsättningarna ständigt förändras. Detta gör att nämnderna planerar utifrån olika befolkningsprognoser.

Lokalförsörjningsplanen har olika status inom olika nämnder och revisionskontoret har noterat att ambitionsnivån på nämndernas lokalförsörjningsplaner varierar. Utbildningsnämnden använder planen i sitt löpande arbete med planeringen medan granskade stadsdelar använder annan dokumentation för den löpande bevakningen av lokalbehovet.

Stadsledningskontoret samlar alla lokalförsörjningsplaner men någon generell sammanställning över staden som helhet görs inte. De lokala planerna används främst som uppslags-PM på stadsledningskontoret. Det förekommer dock att särskilda redovisningar ska inarbetas i planerna som då kan bli föremål för central bedömning.

Samordning och samverkan

Stadsbyggnadsnämnden arbetar med att ta fram planer för hur den fysiska miljön i staden ska utvecklas. När ett område ska exploateras tas mark i anspråk. Det är viktigt att kunna bedöma vilket behov av kommunal service detta genererar för att kunna reservera tillräckligt med mark för dessa lokaler. Stadsbyggnadsnämnden behöver därför ha ett nära samarbete med inblandade verksamheter.

Stadsbyggnadsnämndens detaljplaneprocess startar med att ett start-PM tas fram som ska godkännas av nämnden. Därpå hanteras ärendet i plansamråd följt av nytt ställningstagande i nämnden. Samrådet ska ske med berörda parter. Samrådsförslaget består bland annat av plankarta, planbeskrivning, konsekvensbeskrivningar samt illustrationer. Innan förslaget kan antas ska det skickas ut för granskning så att alla som lämnat synpunkter kan kontrollera om de tillgodosetts. Resultatet av granskningen sammanställs i ett gransk-

ningsutlåtande. Efter granskning antas planen i stadsbyggnadsnämnden och i vissa fall även i fullmäktige. Hela processen tar normalt mellan 8-18 månader.

I stadens budget för 2013 lyfts samverkan fram som en viktig pusselbit för att förbättra planering av offentlig service, däribland pedagogiska lokaler. Dessa skrivningar, som förstärks i budgetskrivningarna inför 2014, gäller såväl stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, utbildningsnämnden som stadsdelsnämnderna.

I intervjuerna med förvaltningarna framkommer att det saknas tydliga riktlinjer för samordning av planering kring lokalprocessen. Det skiljer sig från projekt till projekt i vilket skede verksamheterna kommer in i planeringsprocessen av nya bostadsområden. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har upparbetat rutiner för samverkan sinsemellan men övriga verksamheters involvering varierar. Förvaltningarna har olika syn på i vilket skede samverkan bör ske. Enligt stadens projektstyrningsmetod ska en kartläggning av intressenter ske i ett tidigt skede av processen. Det finns dock inget angivet om hur och i vilket skede kontakten ska etableras. Om verksamheterna själva inte är aktiva i ett tidigt skede av planeringsprocessen blir de i vissa fall inte involverade förrän i plansamrådet.

I exploateringsnämndens checklista för stora projekt ska stadsdelsnämnderna kontaktas i planeringsfasen vad gäller behov av kommunala lokaler. Revisionskontoret noterar att utbildningsnämnden inte finns omnämnd i listan. I stadsbyggnadsnämndens lista över samrådsparter finns både stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden med.

Vid intervjuerna har påtalats att det kan uppstå problem när förvaltningarna går in i varandras ansvars- och kunskapsområden i stället för att samarbeta. Till exempel kan regelverk, som staden måste anpassa sig till, förbises i processen om en verksamhet går in på området som egentligen inte är dess kompetensområde. Det kan leda till att omotiverade förseningar uppstår när processen måste göras om.

I intervjuerna framkommer att samarbetet mellan stadsdelsförvaltningarna och SISAB fungerar bra. Planering sker tillsammans för ett snabbt och bra agerande när nya förskolor ska byggas. Stadsdelsförvaltningarna tar hjälp av SISAB i ett tidigt planeringsskede för att ta del av deras kompetens.

Enligt intervjuerna fungerar samarbetet mellan utbildningsförvaltningen och SISAB inte lika smidigt. Det startar oftast i ett senare skede i samband med utbildningsförvaltningens beställning av volymstudie för ett projekt. Utbildningsförvaltningen sköter planeringen i stort på egen hand. Enligt budgeten 2013 ska SISAB involveras i planeringen. Vid intervjuerna har det framkommit att det saknas dokumenterade rutiner över ett sådant samarbete och tidplaner för planeringsskedet. För projektskedet finns detta tydligt definierat och samarbetet fungerar på ett bra sätt. Rutiner för planeringen diskuteras, enligt intervjuerna, mellan utbildningsförvaltningen och SISAB för att få ett effektivare samarbete. Dessutom finns en samordningsgrupp med deltagare från stadsbyggnadsförvaltningen, SISAB och utbildningsförvaltningen. Gruppen startades i samband med genomgången av de tidsbegränsade byggloven.

I budget för 2013 har stadsbyggnadsnämnden fått ansvar för att effektivisera processen kring byggnation av skolor och förskolor i samverkan med stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden och SISAB. I budget för 2014 förstärks stadsbyggnadsnämndens ansvar att samverka i ett tidigt skede i planeringen med framförallt utbildningsnämnden, stadsdelsnämnder, exploateringsnämnden och SISAB.

Projekten

Nedan redovisas kortfattat de projekt vi har granskat utifrån dokumenterade beslutsunderlag som revisionskontoret tagit del av från SISAB och berörda nämnder samt genomförda intervjuer.

Norra Djurgårdsstadens skola inklusive förskola

I mars 2009 tog exploateringsnämnden ett inriktningsbeslut om detaljplan för Norra I, Norra Djurgårdsstaden, i stadsdelen Hjorthagen. Beslutet omfattar sju förskoleavdelningar men inte någon skola. I maj 2009 redovisades ett fördjupat program för Hjorthagen där en ny skola bedöms behövas för omkring 900 elever. Under 2010 skrevs en avsiktsförklaring mellan utbildningsnämnden och Östermalms stadsdelsnämnd för planering av kombinerad skola och förskola i Norra Djurgårdsstaden som beräknades att vara klar 2014.

I november 2011 tog stadsbyggnadsnämnden fram en behovsanalys av ny skola i Norra Djurgårdsstaden där utbildningsnämnden bedömde att det fanns behov av en skola för 550 elever. Sommaren 2012 beställde utbildningsnämnden en volymstudie av SISAB för en skola med 760-840 elever.

Våren 2013 beslutade stadsbyggnadsnämnden om start-PM för förskola och skola för 760 elever och därefter beställde utbildningsnämnden och Östermalms stadsdelsnämnd markanvisning av SISAB. I juni 2013 skrevs ett markanvisningsavtal för en skola med 760 platser samt en förskola med 72 platser. Därefter skickade utbildningsnämnden en beställning om detaljplaneändring till SISAB. I december 2013 tog exploateringsnämnden ett reviderat inriktningsbeslut inom Gasverket som inkluderade både förskola och skola. Förskolan beräknas starta sin verksamhet tidigast 2017 medan skolan kan stå klar tidigast till höstterminen 2018.

Planeringen av Norra Djurgårdsstadens förskola och skola har pågått under minst fyra år och slutgiltigt genomförandebeslut beräknas tas sommaren 2014. Det fanns tidigt i planeringen en tanke om att få skolan på plats 2014-2015 för att delvis nyttjas som förskola innan behovet av skolplatser ökade. I och med den försenade tidplanen kommer utbildningsnämnden att tvingas lösa vissa skolplatser genom uppställning av tillfälliga paviljonger vid Hjorthagens skola. Liknande tillfällig lösning måste även stadsdelsnämnden ha för förskoleplatser innan förskolan är klar.

Beslutsprocessen för skola och förskola i Norra Djurgårdsstaden har även dragit ut på tiden på grund av de diskussioner som förts kring nyttjandet av befintliga byggnader i området där man tidigare haft gasverksamhet. Utbildningsnämnden har inte velat acceptera en lösning som inkluderar dessa lokaler eftersom man anser att de är olämpliga för förskole- och skolverksamhet. I nuvarande förslag är dessa lokaler inte aktuella.

Björnbodaskolan, Hässelby-Vällingby

Björnbodaskolan består i nuläget av en skolbyggnad i behov av upprustning och av paviljonger. Utbildningsnämnden avser att ersätta skolan med en helt nybyggd skola för cirka 1 000 elever. I anslutning till skolan ligger en tillfällig förskolepaviljong.

I juni 2012 beställde utbildningsnämnden en första volymstudie av SISAB utan precisering av antal elever. Våren 2013 beställdes en uppdaterad volymstudie för en skola med 1 000 elever klasserna F-6 och i juni 2013 beställdes ytterligare en justering av studien.

Enligt intervjuerna har det varit svårt att få till en optimal lösning inom nuvarande detaljplan där byggnaden inte får vara högre än två våningar. I nuläget finns inget beslut om förslag.

Trots att det finns en förskolepaviljong bredvid skolan har utbildningsförvaltningen, enligt intervjun, inte kontaktat stadsdelsförvaltningen om samverkan. Vid nybyggnation av en skola med en angränsande förskola är det rimligt att kontakt upprättas med stadsdelsförvaltningen för en gemensam lösning. Särskilt om förskolan har en tillfällig lokallösning.

Förskolan Tabulatorn 2, Håsjögränd 8 Hässelby-Vällingby

År 2007 valde stadsdelsnämnden att säga upp kontraktet till en förskola på Håsjögränd 8 på grund av att den var i för dåligt skick och för att man bedömde att det inte fanns något behov av platserna framöver. När exploateringsförvaltningen ett drygt år senare frågade stadsdelsförvaltningen om intresset av en förskola på tomten hade läget förändrats. Ett nytt område i Vällingby Parkstad var på gång att planeras. Stadsdelsnämnden gjorde därför bedömningen att behovet av förskoleplatser kommer att öka framöver och bestämde sig för att undersöka möjligheten om att bygga en ny förskola.

Enligt intervjuerna hade stadsdelsförvaltningen hört talas om en ny förskola med väldigt låg energiförbrukning, Passivhus, som byggts i Åkersberga. Efter ett studiebesök i Åkersberga beslutades det att beställa en förstudie av arkitekten bakom förskolan i Åkersberga. När SISAB fick information om detta sammanföll det med deras interna arbete med koncept för framtidens förskola. Stadsdelsnämnden gav då SISAB i uppdrag att ta fram en alternativ lösning. Lösningen blev konceptförskolor med låg energiförbrukning och kostnad. Förvaltningen har beställt fyra stycken konceptförskolor varav en är Tabulatorn 2.

Stadsdelsnämnden tog ett inriktningsbeslut gällande förskolan i juni 2011 och en första beställning till SISAB av förslagshandling gjordes i september 2011. Slutgiltig förslagshandling beställdes i mars 2012 och genomförandebeslutet togs av nämnden i augusti 2012. Ekonomiutskottet godkände förskolan i september och direkt där efter beställde förvaltningen en ny förskola. Förskolan beräknas vara i drift senast hösten 2014.

Analys och bedömning

Granskningen visar att strukturen kring planering, samordning och samverkan mellan berörda nämnderna i lokalförsörjningsprocessen är ett utvecklingsområde.

I de granskade projekten har framkommit att samverkan mellan olika nämnder/bolag bör utvecklas. För att kunna bygga effektivt

och flexibelt bör berörda parter involveras tidigt i projekt. Detta gäller inte minst vid nybyggnation av förskolor och skolor.

Utifrån genomförda intervjuer ges en bild av otydlighet i ansvar för de frågor som överlappar mellan nämnderna och även bolagen. Det handlar både om ansvarsfrågan och vid vilken tidpunkt samverkan bör ske.

Riktlinjer fordras för att underlätta processen avseende när och hur alla inblandade nämnder och bolag ska involveras i planeringen samt när och hur samarbete och samverkan bör ske. De behövs för att underlätta planeringsarbetet för respektive part och för att undvika förseningar som orsakas av bristen på information och kunskap om regler inom olika ansvarsområden. Kunskap och information är viktigt för en effektiv och tillfredställande planering av stadens lokaler, vilket till stor del kan hanteras med hjälp av ett tidigt informationsutbyte och en ökad samverkan. Detta kräver dock en ökad tillit för varandras kompetenser och en vilja att samarbeta för stadens bästa.

Revisionskontoret kan konstatera att stadens budget för 2014 förstärker kraven på samverkan inom organisationen avseende planering och utbyggnad av förskolor och skolor. Med ett ökat tryck på platser inom förskola och skola måste stadens nämnder samverka för att lösa detta på ett effektivt och bra sätt för staden som helhet. Utifrån en organisation med många inblandade parter när det gäller planering av investeringar krävs en tydlig struktur för en bra samordning och samverkan.

Sammanfattande slutsatser och bedömning

Sammanfattningsvis gör revisionskontoret bedömningen att staden bör utveckla styrning av lokalförsörjningen gällande strategiskt stöd samt strukturen för planering, samordning och samverkan. Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och nämnder är tydlig utifrån reglementen och direktiv. Däremot framkommer genom intervjuer att kommunstyrelsens samordnande roll uppfattas som otydlig.

För att uppnå en ändamålsenlig lokalförsörjning bör hela organisationen ha en samsyn avseende planeringen för att åstadkomma en så hög kommunnytta som möjligt. Avsaknaden av en stadsgemensam lokalförsörjningsplanering minskar möjligheten till en helhets-

syn över stadens lokalbehov och gör att en gemensam framtidsbild saknas.

Vidare framkommer det att samarbetet mellan de olika verksamheterna bör förbättras. För att kunna bygga effektivt och flexibelt bör berörda parter involveras tidigt i projekt. Detta gäller inte minst vid nybyggnation av förskolor och skolor.

I en stad med ett stort antal lokaler bör en effektiv lokalförsörjning leda till både att verksamheterna får tillgång till ändamålsenliga lokaler enligt plan och minskade kostnader. När förseningar leder till tillfälliga lösningar, t.ex. genom paviljonger, fördyras oftast kostnaden för lokaler. Genom god strategisk planering och framförhållning kan lokalkostnaderna med största sannolikhet minska.

Utifrån budget för åren 2013 och 2014 kan utläsas att strategiskt stöd och ökad samverkan inom lokalplaneringen är viktiga områden att utveckla. Granskningen visar att dessa områden är fortsatta utvecklingsområden.

Utifrån redovisade bedömningar och iakttagelser lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör precisera sitt samordningsuppdrag och strategiska stöd avseende lokalförsörjning och lokalhantering.
- Kommunstyrelsen bör följa upp utvecklingen av samverkansarbetet mellan verksamheterna.
- Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden bör, utifrån budgetbeslut, se över sina rutiner för samverkan i planeringsprocessens tidiga skeden för att säkra tillgången på platser i förskolor och skolor.
- Utbildningsnämnden och SISAB bör komma överens om hur SISAB kan ges ökade möjligheter till att aktivt delta i planeringsarbetet av utbyggnaden av skolor, utifrån budgetbeslut.

Bilaga 1 Intervjuförteckning

Följande personer har bidragit med underlag till granskningen genom intervju.

Stadsledningskontoret

Biträdande stadsdirektör och avdelningschef förnyelseavdelningen
Controller/fastighetsstrateg förnyelseavdelningen

Utbildningsförvaltningen

Avdelningschef administrativa avdelningen
Enhetschef lokalenheten
Projektledare lokalenheten
Samordnare lokalenheten

SISAB

Chef Fastigheter Söder
Chef förvaltningsområde
Chef förvaltningsområde

Exploateringsförvaltningen

Planeringschef

Stadsbyggnadsförvaltningen

Utredare planavdelningen

Fastighetskontoret

Fastighetsdirektör
Enhetschef verksamhetsutveckling
Chef förvaltningsenheten
Förvaltare förvaltningsenheten

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

Enhetschef lokal- och parkenheten
Avdelningschef avdelningen för förskola, fritid och kultur

Östermalms stadsdelsförvaltning

Avdelningschef barn och ungdom
Samhällsplanerare