

Handläggare
Therese Alven
Sektorn för administration, ledning och service

Diarienummer
2017KS/0417

Kommunstyrelsen

Ökad insyn byggprojekt

Förslag till beslut

1. Kommundirektörens uppdrag att ta fram ett förslag för fullmäktiges ställningstagande om ökat politiskt ansvarstagande och ökad politisk insyn i nämnden vid upphandlingar av ny-, om- och tillbyggnad av verksamhetslokaler är slutfört.
2. Hemställan från tekniska nämnden avslås.
3. Ansvaret för samtliga byggprojekt åvilar kommunstyrelsen.
4. Förändringar av reglementen och delegationsordningar för kommunstyrelsen och tekniska nämnden i enlighet med förslag i bilaga 3 godkänns.
5. Kommunstyrelsens delegationsordning fastställs under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut i punkt 4.
6. Tekniska nämndens delegationsordning fastställs under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut i punkt 4.
7. Kommundirektören ges i uppdrag att ta fram en rutin för lokalförsörjningsprocessens olika skeden under förutsättning av politiska beslut i punkterna 3-6.

Beslutsnivå

1. Kommunstyrelsen
2. Kommunstyrelsen
3. Kommunfullmäktige
4. Kommunfullmäktige
5. Kommunstyrelsen
6. Tekniska nämnden
7. Kommunstyrelsen

Sammanfattning

Det finns ett stort politiskt ansvarstagande inbyggt i lokalförsörjningsprocessens tidiga skeden. En öppen och tydlig information under hela lokalförsörjningsprocessen borgar för en politisk insyn under hela projektets gång. Så länge projektet håller sig inom de av fullmäktige och nämnd beslutade ramarna bör inga ytterligare politiska beslut behövas.

Det politiska ansvaret avseende lokalförsörjning och byggprojekt är dock idag delat mellan kommunstyrelsen och tekniska nämnden vilket inte borgar för en tydlig och enhetlig lokalförsörjningsprocess. För att erhålla ett enhetligt politiskt ansvarstagande för byggprojekt föreslås det fulla ansvaret åvila kommunstyrelsen.

Val av entreprenör i en upphandling avser en liten del av byggprocessen och är kopplat till hur byggprojektet ska genomföras. Valet av att upphandla en byggentreprenad eller att använda sig av samverkansformen strategisk partnering handlar om att välja en

Diarienummer
2017KS/0417

byggentreprenör. Ett politiskt ansvarstagande utgår från tidigare skeden än upphandlingen av det enskilda projektet. Val av entreprenör bör därmed åvila förvaltningen. Beslut rörande upphandling eller användandet av samverkansformen strategisk partnering föreslås därför även fortsättningsvis fattas av kommundirektören. Därmed föreslås hemställan (2017TEN/0102 § 17) från tekniska nämnden avslås.

Det kan konstateras att det idag saknas en fullödig rutinbeskrivning för lokalförsörjningsprocessens olika skeden, i vilket ett produktionsstartsbeslut likväl som en slutrapport bör ingå. Kommundirektören föreslås få i uppdrag att upprätta en sådan rutin.

Bakgrund

Kommundirektören fick 2017-02-08 § 25 i uppdrag att ta fram ett förslag för fullmäktiges ställningstagande om ökat politiskt ansvarstagande och ökad politisk insyn i nämnden vid upphandlingar av ny-, om- och tillbyggnad av verksamhetslokaler.

Vidare har Tekniska nämnden hemställt hos kommunstyrelsen att beslut rörande beslut av användandet av strategisk partnering tas av tekniska nämnden¹.

Ärendebeskrivning

Lokalförsörjningsprocessen

Det måste finnas ett väl utvecklat arbetssätt för att analysera och anpassa lokalbeståndet efter det förväntade behovet. Lika viktigt är det att veta vem eller vilka som är ansvariga och har beslutsbefogenheter, roller, rutiner och vilka styrmedel som ska utnyttjas samt i vilken prioritetsordning. Lokalförsörjningsprocessen syftar till att på ett enkelt och tydligt sätt beskriva ansvar och process för en effektiv och långsiktig lokalförsörjning.

Varje nämnd sammanställer årligen en lokalanalys som beskriver nämndens långsiktiga lokalbehov. Lokalanalyserna ligger i sin tur till grund för den strategiska lokalförsörjningsplanen som redogör hur kommunen avser att uppnå en balans mellan behov, tillgång och efterfrågan på lokaler för kommunens olika välfärdstjänster samt investeringsbehoven kopplade här till. Planen utgör därefter underlag för budgetarbetet och slutliga investeringsplaner godkänns av kommunfullmäktige i oktober. Respektive nämnd fastställer därefter årligen i december de kortsiktiga lokalbehoven i en lokalplan. Det specifika lokalbehovet i lokalplanen är början till ett lokalförsörjningsprojekt. Verksamheten konkretiserar lokalbehovet genom framtagandet av ett funktionsprogram som ska hjälpa utförare samt konsulter och entreprenörer att säkerställa att kvalitet och funktionalitet lever upp till de krav som verksamheten ställer på den framtida lokalen. Funktionsprogrammet ingår nämndens skriftliga beställning av förstudien till utföraren/byggherren.

Utföraren/byggherren sammanställer projektets behov i ett projektdirektiv som beskriver projektets ramar såsom t.ex. organisation, ekonomi, projektets omfattning och mål. Projektdirektivet skrivs under av såväl projektägaren som beställaren. Projektägaren utser, tillsammans med beställaren en styrgrupp som under projektets gång ansvarar för att fatta

¹ 2017TEN/0102 § 17

Diarienummer
2017KS/0417

beslut om åtgärder för att projektets mål ska uppfyllas samt säkerställer projektets bidrag till nyttan. Styrgruppen ska minst bestå av projektägare och beslutsför representant för verksamheten. Styrgruppens medlemmar ansvarar var och en för sig att för att informera vidare inom sin verksamhet och till politiken.

Byggprocess och upphandling

Ett steg i lokalförsörjningsprocessen är byggprocessen. Det är alltid Värmdö kommun som utförare/byggherre som ytterst ansvarar för och fattar samtliga beslut kring byggprojektet. Inför varje byggprocess måste kommunen upphandla en byggtreprenad enligt LOU. LOU främjar konkurrens, öppenhet och tydliga ansvarsgränser. Det är dock ofta administrativt betungande. Alternativet är att använda sig av samverkansformen strategisk partnering som kommunen har upphandlat. Val av upphandlingsform/entreprenör bör ske utifrån förutsättningar i projektet, vilken organisation kommunen själva har att tillgå vid den aktuella tidpunkten m.m.

I det fall byggprojektet genomförs inom samverkan bygger samarbetet på att parternas kompletterande kompetenser och resurser ställs till förfogande att nyttjas i projektets olika skeden. Samarbetet har en öppen ekonomisk redovisning och en aktiv samverkan för att kontinuerligt förbättra processen och projekten. Målet är att utveckla och dra lärdomar av respektive projekt för att överföra till nästa avseende tidplaner, funktion, ekonomi, utformning och teknik. På så sätt blir projekten såväl mer kostnads- som tidseffektiva.

Ansvar enligt reglemente

Kommunstyrelsens reglemente anger att kommunstyrelsen ska ansvara och vidta åtgärder för samordning och utnyttjande av alla lokaler som erfordras för kommunens lokaler i enlighet med kommunens fastighets- och lokalpolicy. Policyn anger bland annat att kommunstyrelsen ska ha den samlade bilden av kommunens lokalbehov och ska bevaka att beslutad lokalprocess hålls samt säkerställa att verksamheterna har en gemensam syn på lokalprocessen. Kommunstyrelsen ska prioritera lokalprojekt och säkra att lokalprojekten hänger samman med helheten.

Tekniska nämndens reglemente anger att nämnden ansvarar för verksamhetslokaler och kommersiella lokaler som ägs av kommunen. Nämnden svarar för drift och underhåll av lokaler och är byggherre vid ny-, om- och tillbyggnad på uppdrag av övriga nämnder och inom kommunfullmäktiges fastställda budgetram.

Bedömning

Lokalförsörjningsprocessen

Lokalförsörjningsprocessen visar att det finns en tydlig politisk förankring i de tidiga skedena. Ett byggprojekt kan aldrig initieras om det inte finns ett beslut om investering fattat av kommunfullmäktige. Inte heller kan ett byggprojekt påbörjas utan att beställande nämnd tydligt har konkretiserat lokalbehovet. Det politiska ansvarstagandet utgår därmed ifrån tidigare skeden än just det enskilda byggprojektet. De politiska nämnderna beslutar vad som ska genomföras.

Diarienummer
2017KS/0417

Det enskilda byggprojektet bygger på tydliga politiska beslut. Förvaltningen ansvarar i sin tur för hur byggprojektet ska genomföras. När ett lokalförsörjningsprojekt inte har fungerat, beror det ofta på att man gjort medvetna eller omedvetna avsteg från processen och/eller kommunens projektstyrning. Det kan också vara så att man underskattat behov och arbetsinsats i något moment – ofta i de tidiga skedena. En tydlig projektstyrning med tydliga roller, beslutsmandat och tydliga informationskanaler i enlighet med lokalförsörjningsprocessen medför en minimering av att brister uppstår i projektet. Ett tydligt projektdirektiv som beskriver hur projektet ska genomföras innebär tydliga ramar för projektet utifrån t.ex. tid, kvalitet och pris. Politisk insyn i projektet sker genom att berörda nämnder löpande får information kring projektets utveckling.

Ovanstående visar att det finns ett stort politiskt ansvarstagande inbyggt i lokalförsörjningsprocessens tidiga skeden. En öppen och tydlig information under hela lokalförsörjningsprocessen borgar för en politisk insyn under hela projektets gång. Så länge projektet håller sig inom de av fullmäktige och nämnd beslutade ramarna bör inga ytterligare politiska beslut behövas.

Det kan konstateras att det idag saknas en fullödig rutinbeskrivning för lokalförsörjningsprocessens olika skeden, i vilket ett produktionsstartsbeslut likväl som en slutrapport bör ingå. Kommundirektören föreslås få i uppdrag att upprätta en sådan rutin.

Byggprocess och upphandling

Val av entreprenör i en upphandling avser en liten del av byggprocessen och är kopplat till hur byggprojektet ska genomföras. Valet av att upphandla en byggentreprenad eller att använda sig av samverkansformen strategisk partnering handlar om att välja en byggentreprenör. Ett politiskt ansvarstagande utgår från tidigare skeden än upphandlingen av det enskilda projektet. Val av entreprenör bör därmed åvila förvaltningen. Beslut rörande upphandling eller användandet av samverkansformen strategisk partnering föreslås därför även fortsättningsvis fattas av kommundirektören. Därmed föreslås hemställan (2017TEN/0102 § 17) från tekniska nämnden avslås.

Ansvar enligt reglemente

Kommunstyrelsens ansvarar för lokalförsörjningsprocessen och ska prioritera lokalprojekt och säkra att de hänger samman med helheten. Helheten handlar bland annat om att hänsyn ska tas till såväl bostadsbebyggelse, befolkningstillväxt som kommunala verksamhetslokaler i förhållande till kommunens ekonomiska situation. Kommunfullmäktige har såväl budget- som investeringsansvar. Kommunstyrelsen övervakar att planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt. Det ansvar som KF och KS har gällande budget och investeringarna kan inte åvila en enskild nämnd. Från det att KF har beslutat om investeringsramen kan mycket ske innan investeringen realiserar. En ny bedömning om projektet kan behöva göras eller omprioritering kan behöva ske. Detta kan inte en enskild nämnd ansvara för utan ansvaret för detta åvilar KS.

Det politiska ansvaret avseende byggprojekt är dock idag reglerat på två olika ställen, beroende på vem det är som beställer projektet. Byggprojekt är förenade med stora

Diarienummer
2017KS/0417

kostnader för kommunen och det är tydligt kopplade till investeringsbudget. Ett delat ansvar borgar varken för en tydlig och enhetlig lokalförsörjningsprocess eller ett enhetligt ekonomiskt perspektiv. För att erhålla ett enhetligt politiskt ansvarstagande avseende byggprojekt föreslås därmed det fulla ansvaret för byggprojekt åvila kommunstyrelsen. Med anledning av detta föreslås flera förändringar i den interna styrprocessen, revideringar i reglementen och delegationsordningar.

Ekonomiska konsekvenser

En väl fungerande lokalförsörjningsprocess bedöms möjliggöra en kostnadseffektiv lokalthushållning inom Värmdö kommun. Ingen förändring sker avseende budget- och investeringsansvaret för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Ingen förändring sker i tekniska nämndens detaljbudget.

Konsekvenser för miljön

Förslag till beslut bedöms inte ha några konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

Förslag till beslut bedöms inte ha några konsekvenser för medborgarna.

Konsekvenser för barn

Förslag till beslut bedöms inte ha några konsekvenser för barn.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av kommunens lokalstrateg tillsammans fastighetsenheten.

Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Biläggs/Biläggs ej
1	Lokalförsörjningsprocessen	Biläggs
2	Upphandling och samverkan	Biläggs
3	Förslag på ändring av reglemente och delegationsordning	Biläggs

Camilla Bro
Kommundirektör

Frida Nilsson
Sektorschef administration

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunfullmäktige
Kommundirektör
Författningssamling