



KANSLIÄVDELNINGEN
SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN
LOKALÄVDELNINGEN
UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN
Handläggare: Lennart Svensson
Tfn: 08 508 25 015
Handläggare: Thomas Eriksson
Tfn: 08 508 339 39

GEMENSAMT
TJÄNSTEUTLÅTANDE
2004-04-15

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2004-05-24
DNR 110-161/2004
UTBILDNINGSNÄMNDEN
2004-05-19
DNR 04-301/80

Till
Utbildningsnämnden
Socialtjänstnämnden

(bilaga/or)

1. Direktiv till utredning om sammanslagning.
2. MBL-protokoll 2004-04-28

ÅTERREDOVISNING AV KOMMUNFULLMÄKTIGES UPPDRAG OM SAMMANSLAGNING AV LOKAL- OCH BYGGNADSKONSULTERNA (LOBEN) OCH PROJEKT- OCH BESTÄLLARSTÖD.

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden och Utbildningsnämnden beslutar vardera för sin del godkänna förslag till sammanläggning av Lokal- och byggnadskonsulterna inom Socialtjänstförvaltningen och Projekt- och beställarstöd inom Utbildningsförvaltningen enligt detta tjänsteutlåtande.
2. Kommunstyrelsen föreslås besluta att placera enheten inom Utbildningsnämnden och att ge Socialtjänstnämnden och Utbildningsnämnden i uppdrag att genomföra sammanslagningen med den inriktning som anges i tjänsteutlåtandet.
3. Kommunstyrelsen föreslås besluta att och att för egen del beställa ett grundutbud med den inriktning som anges i tjänsteutlåtandet.
4. Tjänsteutlåtandet översänds till Kommunstyrelsen som återredovisning av kommunfullmäktiges uppdrag om sammanslagning av Lokal- och byggnadskonsulterna (LoBen) och Projekt- och beställarstöd.
5. Förvaltningen ges i uppdrag att gemensamt med Socialtjänstförvaltningen /Utbildningsförvaltningen påbörja rekryteringen av enhetschef och att villkora anställningen med kommunstyrelsens godkännande av sammanslagningen.

Dag Helin
Förvaltningschef

Thomas Persson
Direktör

Eddie Friberg
Bitr förvaltningschef

Peter Nordebäck
Avdelningschef

Sammanfattning

LoBen inom Socialtjänstförvaltningen och Projekt- och beställarstöd inom Utbildningsförvaltningen erbjuder beställarstöd till stadsdelsförvaltningar och de egna förvaltningarna. Beställarstödet syftar till att stärka förvaltningarna i deras beställarroll i samband med om-, ny- och tillbyggnad av lokaler.

Sammantaget tyder utredningen på en vikande efterfrågan. Utredningen har inte kunnat finna några sakliga skäl till att denna utveckling inte skulle fortsätta om inte åtgärder för att säkra och utveckla beställarstödet vidtas. Avgörande för förvaltningarnas efterfrågan är hur de uppfattar konsulternas kompetens och i vilken omfattning de har eller uppfattar att de har behov av denna kompetens. Utredningen anser att det finns behov av att erbjuda utbildning, rådgivning och erfarenhetsåterföring för att utveckla stadens förvaltningar som beställare. Vidare är den nya enheten i behov av såväl legitimitet i staden som ekonomisk stabilitet. En förutsättning för samgåendet är därför att enheten erhåller en grundbeställning som syftar till att såväl ge ökad ekonomisk stabilitet som att utveckla förvaltningarna som beställare.

Den sammanslagna enheten föreslås placeras inom utbildningsförvaltningens uppdragsavdelning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Utbildningsförvaltningens lokalavdelning och Socialtjänstförvaltningens kansliavdelning. De båda förvaltningarna har utsett vardera en utredare. Förvaltningarnas direktiv till utredningen redovisas i *bilaga 1*.

Bakgrund

I kommunfullmäktiges budget för 2004 har Socialtjänstnämnden och Utbildningsnämnden fått i uppdrag att ta fram förslag till sammanslagning av Lokal- och byggnadskonsulterna (LoBen) inom Socialtjänstnämnden och delar av Utbildningsnämndens lokalavdelning, programområdet Projekt- och beställarstöd.

Syftet med sammanslagningen är att stärka staden som beställare vid ny- om- och tillbyggnader av verksamhetslokaler och därmed på sikt sänka lokalkostnaderna. Den nya enheten ska enligt kommunfullmäktige arbeta på uppdragsbasis, bidra med hög kompetens och vara stadens specialistfunktion vid beställning av ny- om- och tillbyggnader av verksamhetslokaler.

Utredningen

Utredarna har tagit del av ett urval av de ärenden¹ som ligger till grund för hanteringsordningen vid förhyrning respektive om- ny och tillbyggnad. Under utredningen har synpunkter inhämtats från

¹ Lokalförsörjning för stadens skolor och SISAB:s framtida roll (Utl 2001:157), Styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt (Utl 1999:174), Arbetsgång vid planering och genomförande av större om-, ny- och tillbyggnader i stadens skolor (UtbF 2002-06-06, SISAB 2002-06-11).

Lokal- och byggnadskonsulterna (LoBen), Projekt- och beställarstöd, Bromma stadsdelsförvaltning, Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning, Referensgruppen för skollokaler och Socialtjänstförvaltningens Stabs representanter för genomförandegruppen för utbyggnad av bostäder för funktionshindrade

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att utreda förutsättningarna för att slå samman de två enheterna. Därutöver har utredningen översiktligt sökt belysa hur den blivande enhetens ekonomiska förutsättningar kan förväntas bli och hur den ska kunna stärka och utveckla staden som beställare.

Utredningen har inte närmare studerat hur stadsdelarnas beställarfunktioner ser ut och vad mån de behöver förstärkas. Inte heller har någon genomgång gjorts av genomförda projekt. Antagandet om att ett utökat centralt beställarstöd ska stärka staden som beställare bygger på de grundantaganden som finns i budgettexten och erfarenheter av problem med sena ändringar i vissa genomförda projekt. Antagandet där är att om man gjort mer noggranna utredningar med bland annat utförliga lokalprogram så skulle staden ha fått betydligt minskade kostnader för sina lokaler.

Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå arbetsformer eller motsvarande då detta är en fråga för den nya enheten. Utredningen har inte heller undersökt alternativa finansieringsformer då det redan i uppdraget har fastlagts att enheten ska vara uppdragsfinansierad.

Utredningen har inte gjort någon genomgång av volymen objekt. Inte heller den kända och förväntade volymen ny-, om- och tillbyggnad inom det aktuella området.

Beställarstödet utformning

Beställarstödet syftar till att stärka stadens förvaltningar i deras beställarroll i samband med ny-, om- och tillbyggnad av lokaler. Beställarstödet ska bistå med kvalificerad kompetens genom hela planerings- och genomförandeprocessen. I beställarstödet uppgifter ingår också att bistå i exempelvis lokalanskaffningsprocesser, hyresförhandlingar eller andra lokalrelaterade frågor som kräver ett kvalificerat beställarstöd.

Beställande förvaltningar kan erhålla stödet genom att anlita stadens beställarstöd eller genom att anlita externa konsulter. Avsikten med att erbjuda beställarstöd i egen regi är att det ska vara lätt att exempelvis få hjälp med behovsanalyser och att ta del av erfarenheter från tidigare projekt i staden.

Uppdrag i olika skeden

Behovet av stöd är som störst i projektens tidiga skede där utredningsansvaret helt och hållet är beställarens (hyresgästens). Allt eftersom fastighetsägaren involveras i projektet så minskar normalt beställarens behov av omfattande utredningsinsatser men det finns ett fortsatt behov av uppföljning och kontroll av att avtalat utförande följs samt för att hantera eventuella ändringar under genomförandet. Såväl stadens som de nuvarande beställarstödsenheternas ambition är att enheterna ska bistå i investeringsprojektens samtliga skeden. Vidare ska förhyrningsärenden behandlas på samma sätt som investeringsärenden.

Arbetsgången vid planering och genomförande av större ny-, om- och tillbyggnader delas upp i fem skeden. Syftet med att dela upp processen i skeden är bl. a att tydliggöra den beställande nämndens respektive fastighetsägarens ansvar.

1. Utredningsskede

Utredningsskedet skall klarlägga behov och ge ett förslag till inriktning för lösning. Beställande förvaltning ansvarar för och leder utredningsskedet. Det är i detta skede som de första och till stor del avgörande ekonomiska besluten fattas. Utredningsskedet skall avslutas med ett *Inriktningsbeslut* i berörd nämnd. Fastighetsägarens roll bör i detta skede vara begränsad till att ta fram fastighets-tekniska underlag och att lämna tekniska synpunkter på föreslagna lösningar.

Utredningsskedet omfattar bland annat att ta fram:

- behovsanalys och mål för projektet,
- verksamhetsbeskrivning,
- ett enkelt rumsfunktionsprogram,
- förslagsskiss (-er),
- översiktlig teknisk utredning,
- kostnadsbedömning,
- preliminär tidplan och
- kostnadsförslag för förslagshandlingar.

2. Förslagshandlingsskede

Förslagshandlingsskedet syftar till att utarbeta underlag för genomförandebeslut och underlag för beställning av genomförande. Beställande förvaltningen ansvarar för programförutsättningar och för projektets inriktning. Fastighetsägaren utarbetar i detta skede systemhandlingar och kalkyler, på uppdrag av förvaltningen. Förslagshandlingsskedet avslutas med ett *Genomförandebeslut* som fattas av berörd nämnd. Kommunstyrelsens ekonomiutskott fattar slutligt beslut om att ge nämnden rätt att genomföra projektet.

3. Projektering

Genomförandebeslutet ger förvaltningen möjlighet att beställa genomförande. Fastighetsägaren ansvarar för att ta fram förfrågningsunderlag. Förvaltningen har skyldighet att kontinuerligt följa arbetet, för att bevaka kontinuiteten och för att fånga upp eventuella avvikelser.

4. Produktion

Baserat på resultatet av projekteringen genomförs produktionen. Förvaltningen har skyldighet att kontinuerligt följa arbetet, för att bevaka kontinuiteten och för att tidigt fånga upp eventuella avvikelser.

5. Uppföljning

Efter genomförande och kontroll skall en förvaltningen upprätta en slutredovisning över projektet.

Stadens nuvarande beställarstöd

LoBen inom Socialtjänstförvaltningen och Projekt- och beställarstöd inom Utbildningsförvaltningen erbjuder beställarstöd till förvaltningar som är beställare av lokaler. I huvudsak avses förvaltningar som svarar för så kallade ”mjuka” verksamheter, det vill säga Socialtjänstförvaltningen, Utbildningsförvaltningen och samtliga stadsdelsförvaltningar.

De dominerande fastighetsägarna är idag Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), Gatu- och fastighetskontoret (GfK) och bostadsbolagen. Fastighetsägarna svarar för en inte obetydlig del av beställarstödet i anslutning till ny-, om- och tillbyggnad. SISAB:s beställarstöd har till viss del begränsats genom kommunfullmäktiges beslut att renodla bolagets uppdrag till fastighetsägande och förvaltning.

Loben

Loben erbjuder sedan början av 90-talet konsulter inom lokal och byggnadsområdet och har sitt ursprung i 80-talets förskoleutbyggnad. Enheten är uppdragsfinansierad och organisatoriskt inordnad i avdelningen för kundorienterade verksamheter inom Socialtjänstförvaltningen. Tyngdpunkten i verksamheten ligger på lokaler för verksamheter som ingår eller har ingått i den sociala sektorn, exempelvis förskola och särskilda boendeformer. LoBen har under åren byggt upp ett omfattande kontaktnät. Enheten har en erkänd kompetens inom framför allt området särskilda boendeformer där de genom åren byggt upp en omfattande kunskapsbas. Till detta kan läggas enhetens arbete med förskolelokaler, stöd i hyresförhandlingar, tillgänglighetsfrågor, upphandlingar med mera.

Enhetens ekonomiska förutsättningar för att behålla och utöka sina kompetenser begränsas av finansieringsformen som gör det svårt att arbeta långsiktigt. Utbudet av tjänster har därför i princip formats av intäcksbehovet och den kompetens som funnits tillgänglig vid tillfället. Alla anställda måste i princip bära sina egna kostnader vid varje enskilt tillfälle. Ju mer specialiserad en person är dess svårare är det att hitta ”utfyllnadsuppdrag” som täcker kostnaden. Det gör det svårt att behålla kompetens som inte fullt ut är belagd. Resultatet blir att resursen inte finns att tillgå när den efterfrågas och att anställning inte är möjlig p g a att tjänsten måste bära sina egna kostnader från i princip första dagen. Möjligheten till fonderingar är samtidigt mycket begränsad. Kompetensbortfallet har till viss del kompenserats med externa konsulter, men bedöms trots detta ha bidragit till att stadsdelarna minskat sin efterfrågan. När verksamheten var som störst fanns 10 anställningar inom enheten.

Idag bemannas enheten av 5 anställningar, varav en enhetschef. Enhetens intäkter uppgick 2003 till 3,3 mnkr och beräknas under 2004 uppgå till 3,5 mnkr. LoBen är intäcksfinansierad utan att vara resultatenhets.

Projekt- och beställarstöd

I samband med att SISAB:s roll begränsades till fastighetsägande och förvaltning fick Utbildningsnämnden i uppdrag att inrätta en enhet för beställarstöd. Uppdraget resulterade i bildandet av programområdet Projekt- och beställarstöd som är en anslagsfinansierad verksamhet inom Utbildningsförvaltningens lokalavdelning.

Verksamheten startade hösten 2002 och erbjuder stadsdelsförvaltningar och förvaltningens egna handläggare stöd i samband med ny-, om- och tillbyggnad av grund- och gymnasieskolor. I detta

ingår exempelvis stöd med att analysera lokalförutsättningar, bearbeta alternativa lösningar och att granska/förhandla offerter. I genomförandeskedet bistår enheten med uppföljning och styrning.

Enheten strävar efter att i ökad utsträckning fungera som projektledare som i sin tur avropar externa konsulter. Detta var också inriktningen när beslut fattades om att inrätta Projekt- och beställarstöd². Upphandlingen av externa konsulter slutfördes hösten 2003 och omfattar ett trettiotal entreprenörer och tekniska konsulter. Vid ett eventuellt samgående kan avtalen enbart nyttjas för det syfte de är tecknade för, det vill säga för utbildningsförvaltningens lokaler och stadens skollokaler i övrigt.

Under 2003 har 78% av enhetens uppdrag riktat sig till den egna förvaltningen och 22% till stadsdelsnämnderna. En förklaring till uppdragsfördelningen är att verksamheten är anslagsfinansierad och finns inom samma avdelning som hanterar förvaltningens egna lokalfrågor. LoBen har dessutom mer än dubbelt så många anställda vilket kräver ett större omfång av uppdrag än vad en förvaltning har.

Programområdet bemannas idag av 2 anställningar. Styrkan ligger i medarbetarnas tekniska kompetens och erfarenhet från byggsektorn.

Bedömning av efterfrågan

Utredningen har försökt bedöma efterfrågan, dels utifrån de beställningar som LoBen erhållit, dels genom bokförda kostnader för tekniska konsulter, dels genom de särskilda stimulansmedel som står till förfogande för bland annat köp av beställarstöd, samt genom de samtal som förts med stadsdelsförvaltningar med flera. Inledningsvis kan då konstateras att det på denna grund är mycket svårt att bedöma en förväntad efterfrågan. Utredningen har inte heller haft möjlighet att detaljstudera beställningar och köp utan har i huvudsak studerat totala volymer för att utifrån dessa göra en uppskattning av efterfrågan.

Sammantaget tyder gjorda utredningar på en vikande efterfrågan från stadsdelsförvaltningarna. Utredningen har inte kunnat finna några sakliga skäl till att denna utveckling inte, med nuvarande förutsättningar, skulle fortsätta. Avgörande för stadsdelsförvaltningarnas beställningar är hur de uppfattar konsulternas kompetens och i vilken omfattning de har eller uppfattar att de har behov av denna kompetens.

En grundförutsättning för en beställarstödsenhet inom staden är att stödet upplevs som kvalificerat och prisvärt. Det måste även gå att påvisa att stödet leder till positiva resultat. Utöver kunskap om verksamhetens behov och fackmannamässighet måste enheten ha kunskap om stadens arbetsformer och kunna bidra med nytänkande och utveckling inom området.

Stadsdelarna

Av de två stadsdelar utredarna har träffat anger en att de i samband med större lokalärenden köper vissa tekniska konsulter och att de säkerligen skulle köpa tjänster av den nya enheten om de visar sig kunna erbjuda det stadsdelen efterfrågar. En förutsättning är då att konsulterna arbetar på stadsdelens uppdrag och inte upplevs som företrädare för stadsledningskontoret, en ”kontrollerande fackförvaltning” eller fastighetsägaren. Vidare uppger en av stadsdelarna att de mycket sällan

²Utl 2001:157 Lokalförsörjning för stadens skolor och SISAB:s framtida roll.

nyttjar tekniska konsulter och att de i första hand löser sina behov genom kontakter med andra förvaltningar. Stadsdelen lyfte fram behovet av ett mer organiserat utvecklingsarbete kring lokalutnyttjande och alternativa lokallösningar.

Erfarenheterna från LoBen visar samtidigt på en vikande efterfrågan från stadsdelsförvaltningarna. Från 2001 har intäkterna minskat med uppskattningsvis 15% och 2003 svarade stadsdelarna för 61% av LoBens intäkter.

Vad gäller Projekt- och beställarstöd är det inte möjligt att göra samma jämförelse eftersom enheten är anslagsfinansierad och har marknadsförts i mycket begränsad omfattning. Stadsdelarna står för 22% av enhetens uppdrag. Om uppdragen skulle spegla tillgången till skollokaler så skulle stadsdelarnas stå för två tredjedelar av uppdragen. Detta eftersom två tredjedelar av skollokalerna förhys av stadsdelsnämnderna och resterande tredjedel av Utbildningsnämnden. Det är oklart om det är stadsdelarnas bristande efterfrågan eller utbildningsförvaltningens egna nyttjande av enheten som är orsaken till stadsdelarna står för endast 22% av uppdragen. Utredningen gör bedömningen att det är möjligt att utveckla relationen till stadsdelsförvaltningarna.

Utbildningsförvaltningen

Förvaltningen har köpt externa konsulttjänster i mycket begränsad omfattning. Orsaken till detta är dels att Projekt- och beställarstöd finns inom förvaltningens, dels att förvaltningens hyresavtal tillåtit hyresföring av utredningskostnader, samt att förvaltningen är en stor hyresgäst med egna personella resurser. Utredningen gör bedömningen att Utbildningsförvaltningen minskar sina beställningar den dag de ska betala för tjänsterna. I vilken omfattning framtida tjänster kommer att beställas avgörs också av budgetsituationen och vilka personella resurser som kommer att finnas i Utbildningsförvaltningens nya organisation.

Socialtjänstförvaltningen

Socialtjänstförvaltningens behov av beställarstöd är mycket begränsat. I princip uppstår behov enbart i samband med att institutioner ska byggas om eller i samband med nyetablering av verksamhet. Därutöver anlitas beställarstöd i samband med vissa hyresförhandlingar och upphandlingar.

Socialtjänstförvaltningens Stab utgör kansli för stadens genomförandegrupp för utbyggnad av bostäder för funktionshindrade. LoBen är adjungerad på uppdrag av förvaltningens stab. Genomförandegruppen har ingen egen budget och har alltså inte själv kontrollen över beställningar. Ansvaret för genomförandet ligger på stadsdelarna som antas ha ett stort behov av beställarstöd.

Bokförda kostnader

Stadsdelsförvaltningarna, Utbildningsförvaltningen och Socialtjänstförvaltningen har under 2003 köpt externa tekniska konsulter för sammanlagt 6,8 mnkr. Uppgiften är hämtad ur stadens redovisningssystem och avser bokförda kostnader för tekniska konsulter³. Köp av tjänster från LoBen är köp från annan nämnd och bör därför redovisas separat. LoBens intäkter från de aktuella förvaltningarna uppgick 2003 till 2,4 mnkr. De bokförda kostnaderna beräknas därför till totalt cirka 9 mnkr. Uppgiften tyder på en begränsad efterfrågan. Ett mörkertal är det stöd Utbildningsförvaltningen och stadsdelarna fritt erhåller från Projekt- och beställarstöd. Därutöver förekommer det att fastighetsägare förmedlar eller själva erbjuder konsulter.

³ Konto 4730 och 4731.

Bidrag för beställarstöd

Kommunstyrelsen fördelar särskilda bidrag för nämndes behov av beställarstöd. Bidragen har tillkommit vid olika tidpunkter, varför regelverket och hanteringen av bidragen inte är enhetligt. Bidragen används därför på delvis olika sätt även om det huvudsakliga syftet med bidragen är att stärka stadens beställarroll vid ny- om- och tillbyggnad och att säkerställa kvaliteten i nämndernas beslutsunderlag.

2003 fördelades totalt 11,8 mnkr⁴ i bidrag för beställarstöd, vilket överstiger utredningens uppskattning av bokförda kostnader. Det har delvis sin förklaring i att även andra former av konsulter än tekniska konsulter och LoBen kan anlitas, men en viktig förklaring är sannolikt att bidragen används för att finansiera egen personal. Det förekommer även att bidragen används för kontantbetalning till hyresvärden för att sänka den framtida hyresnivån. Exempelvis används stimulansbidraget för nya förskolor för att kontantbetala en del av investeringen.

I budget 2004 finns följande särskilda bidrag för beställarstöd:

- 7,0 mnkr för skollokaler.
- 0,1 mnkr per ny förskola.
- 0,1 mnkr per gruppbostad för fysiskt och psykiskt funktionshindrade.

I vilken omfattning dessa beställarstödsmedel beviljas är beroende av mängden ny-, om- och tillbyggnader. Därutöver förekommer även andra av bidrag för att underlätta nyförhyrning och etablering av ny verksamhet.

Stärka staden som beställare

I kommunfullmäktiges uppdrag anges att sammanslagningen ska göras för att stärka stadens beställarstöd. Inledningsvis konstaterar utredningen att samgåendet i sig enbart marginellt kan stärka staden som beställare. Det handlar istället om att bland annat öka medvetenheten och samsynen kring hanteringen av lokalfrågor och att stärka befintliga styrsystem.

Ökad medvetenhet

Avgörande för om staden ska bli en starkare beställare är i vilken omfattning de beställande förvaltningarna har eller uppfattar att de har kompetens. Det handlar då inte enbart om kompetens för att hantera de egna lokalfrågorna, utan även om kompetens för att bedöma när förvaltningen är i behov av beställarstöd. Referensgruppen för skollokaler har i sammanhanget framfört förslag om certifiering av lokalhandläggare för att på så sätt öka de beställande förvaltningarnas kompetens.

Flera förvaltningar har byggt upp egna personella resurser för detta men skillnaderna mellan förvaltningarna är stora. Enskilda projekt vittnar om bristande insikt i såväl behovet av beslutsunderlag som om projektets komplexitet. För att stärka staden som beställare är det därför angeläget med generella insatser för att öka förståelsen för den komplexitet som kan finnas i lokalärenden.

⁴ 7,1 mnkr stimulansbidrag och 4,7 mnkr budgetmedel (Källa: SLK).

Ett problem är att behovet av beställarstöd många gånger inte är synbart i det inledande skede då processen är som viktigast. Det resulterar då i att beställarstöd efterfrågas alltför sent och att de ekonomiska och verksamhetsmässiga vinster staden kan göra genom ett utvecklat sitt beställarstöd går förlorade. Stödet riskerar då att inriktas på att undanröja problem och på att genomdriva projektet snarare än att komma fram till optimala lokallösningar.

Utredningen anser att det finns behov av att erbjuda utbildning, rådgivning och erfarenhetsåterföring för att utveckla förvaltningarna som beställare. Därutöver har den nya enheten behov av såväl legitimitet i staden som av ekonomisk stabilitet. Även denna del bör, med den utgångspunkt som utredningen har, vara uppdragsfinansierad. Utredningens uppfattning är därför att utbildning, rådgivning och erfarenhetsåterföring är tjänster som Kommunstyrelsen årligen bör beställa från enheten. Erfarenhetsåterföringen kan bland annat ske genom en utökad konferens- och utbildningsverksamhet.

En förutsättning för att stadens beställarstöd ska vara attraktivt är att enheten klarar av erfarenhetsåterföringen mellan stadens olika projekt. Om tillräckliga resurser inte kan avsättas för erfarenhetsåterföringen så riskerar en stor del av vinsten med ett samlat beställarstöd att inte tas tillvara.

Samgående

Samgåendet i sig kan enbart marginellt stärka staden som beställare. Samgåendet kan däremot långsiktigt bidra till att stärka beställarstödet eftersom de nuvarande enheterna är små och därmed sårbara. De har även svårt att var för sig erbjuda den önskvärda breda kompetensen och samtidigt erbjuda spetskompetens inom området. En samlad och större enhet kan på så sätt stärka beställarstödet.

Bidrag för beställarstöd

Särskilda beställarstödsmedel finns för ett flertal typer av verksamhetslokaler och har beskrivits ovan. Det bör enligt utredningen vara möjligt att vidta åtgärder som leder till att bidragen i ökad utsträckning används för att stärka beställarkompetensen. Kommunstyrelsen bör därför redan i samband med nämndernas inriktningsbeslut, ställa krav på redovisning av hur den fackmannamässiga bedömningen säkerställs. Det bör exempelvis vara möjligt att villkora stimulansbidragen med köp av externt stöd. En sådan förändring skulle däremot försvåra för de förvaltningar som själva eller gemensamt med andra förvaltningar vill bygga upp kompetens inom området. Ett alternativ är därför att tydliggöra vilka krav som ställs på beslutsunderlaget och att konsekvent tillämpa dessa.

Utredningen konstaterar att det finns ett stort behov av att klarlägga stadens krav på beställande förvaltningar när det gäller behovet av en fungerande beställkompetens och nödvändigheten av att vid behov komplettera egna resurser med externa resurser vari *stadens beställarstöd* kan vara en del. Detta oavsett hur staden organiserar sitt beställarstöd. Ansvaret för detta måste i huvudsak åvila Stadsledningskontoret.

Lokaltutvecklingsinsatser

En av de två stadsdelar utredningen haft kontakt med, har lyft fram behovet av lokalutvecklingsinsatser. Inom skolan har denna verksamhet i princip utvecklats eftersom den tidigare drevs av SISAB i den så kallade Idéverkstan och inte av staden som hyresgäst.

Avvecklingen av verksamheten har syftat till att renodla SISAB:s och förvaltningarnas roller. Den nuvarande utvecklingsverksamheten inom SISAB berör därför enbart fastighetstekniska frågor.

Utredningen har inte utrett frågan vidare, men anser att behovet av utvecklingsinsatser mycket väl kan kopplas samman med behovet av erfarenhetsåterföring och därmed med den nya enhetens eventuella uppdrag. Formerna för uppdraget bör dock utredas vidare av Stadsledningskontoret.

Nämndtillhörighet

I direktiven framgår att utredningen bör föreslå en placering inom Socialtjänstförvaltningen eller Utbildningsförvaltningen och att utredningen därutöver kan föreslå ytterligare alternativ.

Inledningsvis kan konstateras att stadens nämndorganisation erbjuder ett begränsat antal möjligheter. Det är inte möjligt att placera enheten inom Gatu- och fastighetskontoret eller något av fastighetsbolagen eftersom beställarstödet ska hållas åtskilt från stadens fastighetsägare. Det är inte heller lämpligt att placera verksamheten inom Stadsledningskontoret då kontoret har i uppgift att granska nämndernas investeringsförslag inför Kommunstyrelsens ekonomiutskotts beslut om att genomföra projektet. Dessutom är kontorets uppdrag att arbeta strategiskt och övergripande gentemot stadens nämnder. Detta till skillnad mot beställarstödsverksamheten som är en servicegivande och operativ verksamhet.

Närhet till kunderna

Utredningen har kommit till slutsatsen att närheten till kunderna bör vara vägledande vid fastställandet av lämplig nämndtillhörighet. Med närhet till kunderna menar utredningen att förvaltningen är en erkänd servicegivare gentemot stadsdelarna, det vill säga att förvaltningen erbjuder utbildningsinsatser eller andra tjänster som gör att stadsdelsförvaltningarna kan uppleva det som naturligt att vända sig till förvaltningen även för att erhålla beställarstöd. Just erbjudandet av utbildningsinsatser kan vara av särskilt värde då utredningen ser ett behov av erfarenhetsåterföring och utbildningsinsatser inom lokalområdet. En förutsättning bör vidare vara att förvaltningen kan inrymma enheten inom en uppdragsfinansierad avdelning. En anslagsfinansierad avdelning riskerar att ta mer tid i anspråk för interna uppgifter än vad som är möjligt att finansiera genom enhetens intäkter.

Med den kunskap som idag finns bedöms Utbildningsnämnden och Socialtjänstnämnden vara i princip likvärdiga alternativ vad gäller närhet till kunderna. Det kan däremot komma att påverkas av SPO-utredningen i det fall beslut fattas som innebär att någon av nämnderna inte längre erbjuder uppdragsverksamhet till stadsdelarna.

Viss tveksamhet finns mot att etablera enheten inom Utbildningsförvaltningen. Tveksamheten har framför allt sin grund i att nämnden tidigare har haft i uppdrag att yttra sig över stadsdelsnämndernas förslag till investeringar i skollokalerna.

Den granskning detta innebar kan vara till men för den nya enheten eftersom goda relationer till stadsdelsförvaltningarna är väsentliga för enhetens överlevnad. Under utredningen har även utbildningsförvaltningens omorganisation varit ett osäkerhetsmoment. I dagsläget har nämnden däremot tagit beslut om såväl avdelnings- som enhetsindelning, varför en stor del av den tidigare osäkerheten är borta. Den nya organisationen innebär bland annat att en uppdragsavdelning bildas.

Till Socialtjänstnämndens fördel är att nämnden har lång erfarenhet av intäktsfinansierad verksamhet och att LoBen har en stark och etablerad ställning inom förvaltningen. Därutöver finns redan flertalet av den nya enhetens medarbetare inom Socialtjänstförvaltningen. Utifrån dessa utgångspunkter vore det såväl mindre kostnadskrävande som mindre riskfyllt att placera verksamheten inom Socialtjänstförvaltningen.

Utbildningsnämnden är samtidigt den största hyresgästen och därför den som i framtiden bör ha störst behov av att köpa tjänster från enheten. Även en jämförelse mellan den sociala sektorns och pedagogiska sektorns sammantagna lokalbestånd pekar på en lämplig hemvist inom Utbildningsförvaltningen. Detta utifrån att det sannolikt är lättare för en enhet inom Utbildningsförvaltningen att visa på kompetens och efterfrågas i samband med ny- om- och tillbyggnad av lokaler för pedagogisk verksamhet. Det är också inom den pedagogiska verksamheten som det saknas ett etablerat beställarstöd och där som enhetens nya marknad finns. Den sociala sektorns behov av tjänster från enheten bedöms vara mindre samtidigt som LoBen har en väl upparbetad kundrelation som bör klara en övergång till ny nämnd. Utredningen förordar därför en placering inom Utbildningsförvaltningen före Socialtjänstförvaltningen.

Utöver Socialtjänstnämnden och Utbildningsnämnden har Stadsbyggnadsnämnden (SBN) diskuterats som alternativ. Detta utifrån att Utrednings och statistikkontoret (USK) ligger under SBN. I det tidiga skedet finns vissa beröringspunkter mellan beställarstödsenheterna och USK. De levererar då de prognoser förvaltningarna nyttjar för att bedöma framtida utbyggnadsbehov. Möjligheten att vara fristående enhet på samma sätt som USK bedöms inte som möjligt på grund av att den nuvarande verksamheten är begränsad och saknar tillräcklig ekonomisk stabilitet. Ett alternativ kan vara att inrymma enheten inom USK, vilket Referensgruppen för skollokaler förordar. Utredningen har inte närmare undersökt en eventuell etablering inom USK då utredningens uppdrag enbart varit att föreslå nämndtillhörighet. Ansvar för att eventuellt undersöka USK:s intresset av att överta verksamheten bör åvila Stadsledningskontoret.

Utifrån vad som idag är känt förordar utredningen därför en inplacering inom Utbildningsförvaltningen. Inplaceringen bör omprövas av Kommunstyrelsen om SPO-utredningen leder till förändringar som gör att Socialtjänstförvaltningen är en mer lämplig förvaltning eller om utbildningsförvaltningens omorganisation skulle leda till konsekvenser som gör placeringen olämplig.

Ekonomiska förutsättningar och dimensionering

Utredarna bedömer att den absolut största svårigheten med uppbyggnaden av den nya enheten ligger i att bedöma efterfrågan. Vid en sammanläggning av de nuvarande anställningarna finns inte uppdrag som ger täckning direkt vid övergången. Det betyder att två sjundedelar, det vill säga den nu anslagsfinansierade delen av den nya enhetens kostnader måste komma från delvis nya uppdrag. Det finns ingen självklarhet i att nuvarande uppdragsgivare är villiga att betala för de tjänster de i dag erhåller gratis. Samtidigt riktar sig den nya enheten mot en marknad som volymmässigt mätt i kvm lokalyta utökas med cirka 150%. Även om LoBen har vissa uppdrag inom skolans område så bör ett samgående medföra betydande möjligheter att få nya intäkter.

En kalkyl har upprättats beskrivande den eventuella ny enhetens kostnader och intäkter. Beräkningarna är schablonmässiga och har skett utifrån en utökad organisation (10 tjänster) och nuvarande organisation (7 tjänster). Kalkylen bygger på en genomsnittligt timdebitering om 690 kr.

Debiteringen motsvarar LoBens nuvarande timpris och ligger i nivå med de timpris som anges i utbildningsförvaltningens ramavtal för konsultkategori arkitekt för programarbete, utredningsarbete, ansvarig arkitekt etc. Det finns inga hinder för att den nya enheten övergår till en differentierad prissättning där olika tjänster har olika timpris.

Dimensionering

Utredningen anser att en enhet med cirka tio tjänster är både funktionell och har möjlighet att erbjuda en bred kompetens med såväl verksamhetsspecialister som byggspecialister. Det är då också möjligt att erbjuda stöd och utvecklingsmöjligheter inom den egna gruppen. Kostnaden bedöms då till cirka 7 Mkr vilket är drygt dubbelt så mycket som LoBens nuvarande intäkter.

Dimensioneringen är delvis beroende av vilken balans enheten har mellan olika former av konsultinsatser. Om tyngdpunkten ligger på renodlade projektledarinsatser så innebär det att en större del av övriga konsultinsatser förmedlas genom anlitan av externa konsulter och utan de risker det innebär att expandera genom nya egna anställningar.

Även om utredningen anser att det är önskvärt att enheten expanderar så bedöms det inte som realistiskt att initialt öka intäkterna med mer än vad som krävs för att finansiera enheternas nuvarande sju tjänster. De kontakter som utredarna haft med stadsdelsföreträdare och företrädare för de aktuella förvaltningarna visar på en måttlig efterfrågan samtidigt som den intäktsfinansierade enheten redan idag har en ansträngd ekonomi. Utredningen föreslår därför ingen utökning av antalet tjänster.

Bedömning av uppdrag

Nedan redovisas vilka förvaltningar och i vilken omfattning de beställer stöd från LoBen och Projekt- och beställarstad. Dessa beställningar och utredningens bedömning av framtida efterfrågan har legat till grund för utredningens bedömning av förvaltningarnas framtida beställningar. Beställningarna har fördelats på det antal tjänster som föreslås finnas i samband med samgåendet. Stadsdelsnämndernas, Utbildningsnämndens och Socialtjänstnämndens nuvarande efterfrågan är då inte tillräcklig för att utgöra grund för den nya enheten. Detsamma gäller LoBen idag eftersom Stadsledningskontoret har svarat för 22% av enhetens uppdrag under 2003. Stadsledningskontorets beställningar har därmed delvis kompenserat inkomstbortfallet när stadsdelarna minskat sin beställningsvolym.

Utredningen bedömer att stadsdelsförvaltningarnas framtida beställningar kan komma att uppgå till cirka 50% av de beställningar den nya enheten erhåller. Det motsvarar en ökning från dagens totalt 3,1 tjänster till 3,3 tjänster⁵. Hänsyn har då tagits till att stadsdelsförvaltningarna minskat sina beställningar från LoBen med 15% under en tvåårsperiod och att denna utveckling kan komma att fortsätta.

Socialtjänstförvaltningens beställningar förutsätts vara oförändrade även om det finns en risk att en placering inom Utbildningsförvaltningen leder till en minskad beställningsvolym. De två

⁵ Med antal tjänster avses inte debiterbar konsulttid, utan kundens andel av LoBen och Projekt- och beställarstöds respektive den nya enhetens 6,5 konsulttjänster. Övriga 0,5 tjänst utgörs av LoBen:s respektive den nya enhetens ledning.

förvaltningarnas beställningar bedöms sammantaget motsvara 15% av enhetens beställningar eller 1,0 av enhetens tjänster.

Stadsledningskontorets beställningar har kommenterats ovan. Det är inte troligt att samma behov kommer att finnas i framtiden. LoBen har exempelvis inventerat stadens äldreboenden och tagit fram ett funktionsprogram för förskolor. Utredningen har därför bedömt att kontorets köp minskar från 22% till 10% av enhetens beställningar eller 0,7 av enhetens tjänster.

Under utredningen har det konstaterats att det finns behov av utrymme för allmän rådgivning, erfarenhetsåterföring och att medvetandegöra beställande förvaltningar om behovet av beställarstöd. Detta oavsett om beställande förvaltningar väljer att erhålla beställarstödet internt i staden eller genom externa konsulter. I syfte att uppnå detta föreslår utredningen att den nya enheten erhåller ett sådant grunduppdrag från kommunstyrelsen.

Grunduppdraget föreslås motsvara 20% av enhetens uppdragsvolym, vilket motsvarar 1,3 tjänster. Den föreslagna volymen grundar sig dels på enhetens behov av resurser som kan möjliggöra allmän rådgivning m m, dels på att uppdraget inte får vara så omfattande så att det riskerar att försvåra för förvaltningar att få tillgång till enhetens beställarstöd.

	Loben o Projekt- och beställarstöd			Bedömd initial beställningsvolym	
	Andel av LoBen:s uppdrag	Andel av Projekt och best. stöds uppdrag	Andel av nuvarande enheters uppdrag	Andel av den nya enhetens uppdrag	Antal tjänster som uppdragen motsvarar*
Stadsdelarna	60%	22%	48%	50%	3,3
SLK	22%	0%	15%	10%	0,7
UtbN	0%	78%	24%	8%	0,5
SotN	10%	0%	7%	7%	0,5
Övriga uppdragsgivare	8%	0%	6%	5%	0,3
Grunduppdrag	0%	0%	0%	20%	1,3
Summa	100%	100%	100%	100%	6,5
Fördelning av enhetens tjänster inkl intern tid, exkl. ledning motsvarande 0,5 tjänst.					

Kostnader i samband med samgående

Samgåendet beräknas initialt leda till ökat internt arbete för att exempelvis finna gemensamma arbetsformer och kundrelationer. I samgåendet ingår också att en anslagsfinansierad verksamhet ska bli uppdragsfinansierad. Det är därför troligt att samgåendet initialt leder till uteblivna intäkter och att intäkter tidvis kommer att saknas för den verksamhet som varit anslagsfinansierad.

Även om de största förändringarna sker under 2004 så är det inte troligt att enheten kommer att ha full kostnadsteckning från 1 januari 2005 då den ska vara en resultatenhet. Utredningens bedömning är att samgåendet i någon mån kan komma att påverka enheten under en stor del av 2005. Det är därför viktigt att Socialtjänstförvaltningen och Utbildningsförvaltningen initialt försöker undvika att göra alltför drastiska förändringar av mängden beställningar.

Genomförande/Tidplan

Så snart nämnderna fattat beslut om ett samgående och placering föreslås rekryteringsprocessen för anställning av enhetschef påbörjas. Rekryteringen villkoras då med kommunstyrelsens godkännande av sammanslagningen. Ansvaret för rekryteringsprocessen föreslås ligga på enhetens framtida förvaltning, även om urvalsprocessen bör skötas av de två förvaltningarna i samverkan. Det bör även övervägas om Stadsledningskontoret ska inbjudas att delta.

De två enheterna föreslås föras samman så snart tjänsten som enhetschef är besatt. Viktiga uppgifter är att brygga över de nuvarande enheternas olikheter och att skapa gemensamma arbetsformer och relationer till kunderna.

Den fysiska etableringen inom Utbildningsförvaltningen föreslås ske i anslutning till att förvaltningens nya organisation träder i kraft den 1 september. Det är först då förvaltningen kommer att ha en renodlad uppdragsavdelning, vilket är en förutsättning för att placera enheten inom Utbildningsförvaltningen.

Verksamheterna drivs initialt i samverkan mellan de två förvaltningarna. Under denna tid har respektive förvaltning det fulla ekonomiska ansvaret för sin del av verksamheten. Det samma gäller ansvaret för personal- och lönefrågor respektive samverkan med fackliga organisationer. En genomförandegrupp föreslås bildas för att samordna respektive förvaltnings hantering och för att fortlöpande lösa frågor kring genomförandet.

Det gemensamma åtagandet upphör vid årsskiftet då Socialtjänstförvaltningens del av verksamheten formellt överförs till Utbildningsförvaltningen. Enheten blir då en resultatenhet med eget ekonomiskt ansvar.

Förvaltningens förslag

Även om förvaltningarna i dagsläget inte ser några direkta problem med den nuvarande organisationen där beställarstödet är delat på två nämnder, så är förvaltningarna övertygade om att det långsiktigt bästa för staden är att samla beställarstödet i en enhet.

En samlad enhet bör ha bättre möjlighet att erbjuda en bred kompetens med såväl verksamhets- som byggspecialister. Enheten bör så långt det är möjligt erbjuda en bred kompetens under framför allt de tidiga skedena i planeringen. Därutöver ska enheten ge ett kontinuerligt stöd genom hela investerings- eller lokalanskaffningsprocessen från att behovet uppstått till att en lokal är färdig och ianspråktagen. Enheten bör även utgöra en resurs för att bättre ta tillvara gjorda erfarenheter och för att utveckla förvaltningarna som beställare.

Trots den vikt förvaltningarna fäster vid tillgången till beställarstöd så är det ingen kärnverksamhet för någon av förvaltningarna. Förvaltningarna är därför inte främmande för en annan placering än inom Utbildningsförvaltningen. Det förutsätter däremot att enheten kan behålla en stark koppling till de verksamheter som de har i uppgift att bistå. En möjlighet bedöms vara att placera verksamheten inom USK, vilket har förordats av Referensgruppen för skollokaler. Förvaltningarna anser däremot att detta är en fråga för Kommunstyrelsen och Stadsledningskontoret att ta ställning till.

En etablering inom Utbildningsförvaltningen förutsätter att enheten kan starta under rimliga ekonomiska förutsättningar och att den inte riskerar att bli en ekonomisk belastning för kärnverksamheten. Bristande ekonomiska förutsättningar leder erfarenhetsmässigt också till att enheten tvingas ta uppdrag utanför sitt egentliga uppdrag. En sådan utveckling är självfallet inte önskvärd då det leder till ett försvagat beställarstöd.

Förvaltningarna anser att en förutsättning för samgåendet och en etablering inom Utbildningsförvaltningen är att enheten erhåller en grundbeställning. Syftet med beställningen är att skapa ett grundutbud i form av rådgivning och erfarenhetsåterkoppling, vilket kan ge enheten såväl ekonomisk stabilitet som legitimitet i staden.

Socialtjänstnämnden och Utbildningsnämnden föreslås besluta enligt följande.

Socialtjänstnämnden och Utbildningsnämnden beslutar vardera för sin del godkänna förslag till sammanläggning av Lokal- och byggnadskonsulterna inom Socialtjänstförvaltningen och Projekt- och beställarstöd inom Utbildningsförvaltningen enligt detta tjänsteutlåtande.

Kommunstyrelsen föreslås besluta att placera enheten inom Utbildningsnämnden och att ge Socialtjänstnämnden och Utbildningsnämnden i uppdrag att genomföra sammanslagningen med den inriktning som anges i tjänsteutlåtandet.

Kommunstyrelsen föreslås besluta att och att för egen del beställa ett grundutbud med den inriktning som anges i tjänsteutlåtandet.

Tjänsteutlåtandet översänds till Kommunstyrelsen som återredovisning av kommunfullmäktiges uppdrag om sammanslagning av Lokal- och byggnadskonsulterna (LoBen) och Projekt- och beställarstöd.

Förvaltningen ges i uppdrag att gemensamt med Socialtjänstförvaltningen /Utbildningsförvaltningen påbörja rekryteringen av enhetschef och att villkora anställningen med kommunstyrelsens godkännande av sammanslagningen.

Bilaga

1. Direktiv till utredning ang sammanslagning av Projekt- och beställarstöd och Loben