

Granskning av lokalförsörjningsprocessen

Västerås stad



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Genomförande och avgränsning.....	6
3.	Utgångspunkter för granskningen	7
3.1	Årsplan 2022.....	7
3.2	Reglementen och direktiv.....	7
3.2.1	Reglemente för kommunstyrelsen	7
3.2.2	Reglemente för fastighetsnämnden.....	7
3.2.3	Särskilt direktiv för fastighetsnämnden	7
3.2.4	Övriga i granskningen omfattade nämnder	8
3.3	Bedömning	8
4.	Resultat av genomförd granskning	9
4.1	Styrning av lokalförsörjning	9
4.1.1	Roller och ansvar enligt styrande dokument	9
4.1.2	Lokalförsörjning i teknik- och fastighetsförvaltningen	10
4.1.3	Mål och nyckeltal för en effektiv lokalförsörjning	10
4.1.4	Strategi och handlingsplan för samhällsfastigheter	11
4.1.5	Styrande dokument avseende försäljning av fastigheter.....	12
4.1.6	Internhyresmodell.....	13
4.1.7	Riktlinjer för lokalplanering – Grundskolenämnden	16
4.1.8	Bedömning.....	17
4.2	Lokalförsörjningsprocessen	18
4.2.1	Befolknings- och behovsanalyser	18
4.2.2	Lokalresursplan och lokalförsörjningsplan	21
4.2.3	Samverkansformer	21
4.2.4	Bedömning.....	23
4.3	Processer för investerings- och underhållsprojekt	24
4.3.1	Styrande dokument för investeringar	24
4.3.2	Riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser i beredningsprocess för underhållsprojekt	28
4.3.3	Bedömning.....	29
4.4	Uppföljning och utvärdering.....	29
4.4.1	Åtterrapporering	29
4.4.2	Bedömning.....	30
	Svar på revisionsfrågor	32
5.	Bilaga 1.....	35
	Källförteckning.....	35
6.	Bilaga 2.....	37

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad granskat den övergripande lokalförsörjningsprocessen. Granskningen omfattar kommunstyrelsen och fastighetsnämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens lokalförsörjningsprocess är ändamålsenlig, avseende styrning, uppföljning och kontroll.

Vår övergripande bedömning är att stadens lokalförsörjningsprocess i nuläget inte är ändamålsenlig eftersom det saknas en formaliserad process i staden. Vi ser därför positivt på att det under granskningens gång sker en omorganisation med en ny lokalförsörjningsavdelning samt ett arbete för att ta fram en lokalförsörjningsprocess. Vi hoppas att vår granskning kan tillföra insikter för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Vår bedömning är att det på övergripande nivå finns en otydlighet i vilken nämnd som ska ansvara för den strategiska lokalförsörjningen. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör bereda förslag på nya reglementen inför beslut i fullmäktige och att en nämnd i en sådan revidering bör få ett tydligt ansvar för den strategiska lokalförsörjningen för att undvika otydlighet och dubbelstyrning. Vidare menar vi att fastighetsnämndens särskilda direktiv bör upphävas och inte ligga till grund för nämndens styrning mot bakgrund av att direktivet inte längre är en del av stadens styrmodell.

Enligt vår bedömning riskerar det att bli svårigheter när fastighetsnämnden ska ha en strategisk funktion och styra övriga nämnder eller besluta om styrande dokument som ska gälla övriga nämnder. Ett sådant exempel är att fastighetsnämnden, med grund i direktivet från fullmäktige, ska ta fram en strategi och handlingsplan för samhällsfastigheter. Vi anser vidare att det är olyckligt att dokumentet för samhällsfastigheter har tagits fram i form av en strategi vilket är ett dokument som inte finns enligt stadens styrmodell. Det riskerar enligt vår bedömning att leda till otydlighet kring dokumentets status och styrande funktion i kommunkoncernen.

Vår bedömning är att avsaknaden av en tydlig lokalförsörjningsprocess med tillhörande styrande dokument leder till otydligheter i hantering av beslut och i arbetsätt. Därtill saknas viktiga delar för att en lokalförsörjningsprocess ska fungera såsom att alla nämnder upprättar behovsanalyser, en övergripande lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan. Det har lett till att stadens lokalförsörjningsarbete inte varit tillräckligt proaktivt utan snarare reaktivt där situationer fått hanteras ad hoc. Vi bedömer därför att fastighetsnämnden bör bereda ett förslag till policy för lokalförsörjning för beslut i kommunfullmäktige i syfte att fastställa förhållningssätt för det strategiska lokalförsörjningsarbetet. Arbetet med mål och nyckeltal för att kunna styra mot och ha möjlighet att utvärdera om staden har en effektiv lokalförsörjning bör utvecklas och utgå från ett nytt styrande dokument när fastighetsnämndens direktiv avvecklas.

Vi bedömer att det genomförs analyser som tar stadens mål om expansion tydligt i beaktande och att stadens behovsanalyser, i förekommande fall, bygger på ändamålsenliga och tillräckliga underlag. Det är dock enbart vissa förvaltningar i staden som upprättar behovsanalyser. Vi ser därför ett behov av att tydliggöra ansvaret för behovsanalyser i nämndernas reglementen samt i arbetet med den nya lokalförsörjningsprocessen. Vidare bedömer vi att det bör finnas tydliga riktlinjer eller mallar för behovsanalysernas utformning och innehåll. Avseende de förvaltningar och nämnder som upprättar behovsanalyser så ser vi att dessa har ett tillräckligt långsiktigt perspektiv. Vi bedömer dock att arbetet med lokalförsörjning i staden i sin helhet inte bedrivs med tillräcklig framförhållning eller med ett långsiktigt perspektiv vilket kan innebära att tillfälliga och dyrare lösningar behöver nyttjas. Det innebär också en påtaglig risk för att staden inte hinner hantera projekt vilket medför ett större beroende av externa aktörer.

Vår bedömning är vidare att formerna för samverkan i lokalförsörjningsprocessen i kommunkoncernen kan tydliggöras. Förutsättningarna för en tydlig samverkan försvåras av att det

saknas en tydlig roll och ansvarsfördelning och att det har skett flera olika omorganisationer under senare år. Vi ser risker i att samverkan inte fungerar, exempelvis kan det leda till att frågor inte hanteras, suboptimering i lokalutnyttjandet, bristande kvalitet och fördyringar då frågor hanteras olika beroende på vilka personer som är involverade.

Vår bedömning är att stadens internhyressystem inte är utformat på ett sätt som bidrar till kostnadsmedvetenhet och rättvisa lokalkostnader internt inom staden. Riktlinjerna för internhyra beskriver inte hyressättningen så som den idag fungerar vilket vi menar skapar otydlighet kring vilka modeller som egentligen gäller. Vidare anser vi att riktlinjer för internhyra och förändringar av riktlinjerna, till följd av dess påverkan på verksamheterna, bör vara föremål för ett politiskt beslut. Hyresmodellen innebär att vissa verksamheter kompenseras fullt ut för sina tillkommande lokalkostnader vilket gör att det finns en inbyggd risk för att det saknas incitament att effektivisera lokalutnyttjandet. Vi anser därför att fastighetsnämnden bör sträva efter att skapa en struktur där verksamheterna har incitament att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Vidare bedömer vi att hyresmodellen, till följd av att det inte finns någon lokalbank, inte ger incitament att lämna lokaler som verksamheten saknar behov av.

Ansvarsfördelningen mellan nämnden för idrott, fritid och förebyggande och fastighetsnämnden är otydlig gällande uthyrning till föreningslivet. Vår bedömning är därför att nämnden för idrott, fritid och förebyggande, i samråd med fastighetsnämnden, bör utreda vem som ska ansvara för samtlig uthyrning till föreningslivet. Vi bedömer även att det saknas riktlinjer för hur hyror till föreningslivet ska sättas och att nämnden för idrott, fritid och förebyggande bör upprätta sådana.

Vi bedömer att stadens process för ny- och ombyggnationer inte är helt ändamålsenligt och tydligt utformad. Styrande dokument för investeringar är under framtagande och är en viktig del i att säkerställa större tydlighet. Investerings- och lokalförsörjningsprocesserna är nära sammanlänkade. Otydligheten i lokalförsörjningsprocessen leder till att det även blir otydligheter i investeringsprocessen. En sådan följd är att projekten i årsplanens investeringsplan inte är tillräckligt utredda. I granskningen framkommer att det idag saknas tydliga ramar och riktlinjer kring prioriteringar vid ny- och ombyggnationer och vi bedömer att det därför är viktigt att investeringspolicyn och investeringsriktlinjen snarast beslutas. Vi bedömer att beredningsprocessen för enskilda investeringsprojekt omfattas av riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser men har inom ramen för granskningen, till följd av dess omfattning, inte fullt ut kunnat verifiera ändamålsenligheten.

Vi bedömer att förutsättningarna för att genomföra ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser i beredningsprocessen för underhållsprojekt har stärkts. Vi ser positivt på att resurser ska tillsättas för att säkerställa att åtgärder kan utföras i rätt tid och att underhållsprocessen ska ses över och uppdateras vilket stärker förvaltningens möjligheter att lösa de svårigheter inom området som tidigare funnits.

Vår bedömning är att det delvis sker en tillräcklig återrapportering till fastighetsnämnden i lokalfrågor men konstaterar att det saknas en dokumenterad lokalförsörjningsprocess att följa upp. Fastighetsnämnden får, i enlighet med sitt direktiv, uppföljning av nyckeltal med koppling till lokal- och fastighetsfrågor. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte får någon tydlig uppföljning av sitt ansvar för strategisk lokalförsörjning i reglementet. Vidare bedömer vi att utvärderingar av om staden har en effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning kan stärkas. Det finns nyckeltal att följa upp men nyckeltalen behöver sättas i relation till exempelvis en målsättning eller jämförelsetal från liknande kommuner för att möjliggöra uppföljning av om lokalförsörjningen är effektiv och ändamålsenlig. Vår bedömning är att det i avsaknad av detta är svårt för att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning. Avslutningsvis gör den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och fastighetsnämnden och att det är otydligt vilken part som skulle ansvara för att genomföra en sådan utvärdering.

Till det fortsatta utvecklingsarbetet ger vi följande rekommendationer

Till kommunstyrelsen:

- ▶ Bereda förslag till nya reglementen för beslut i kommunfullmäktige i syfte att harmonisera ansvar kring strategiska lokalfrågor i reglementen och direktiv samt att tydliggöra nämndernas ansvar för lokalförsörjning.

Beroende på vem som, till följd av rekommendationen ovan, i reglementet får i uppgift att hantera strategiska lokalfrågor ges följande rekommendationer till den nämnd som får ansvaret:

- ▶ Bereda förslag till policy för lokalförsörjning för beslut i kommunfullmäktige.
- ▶ Bereda förslag till styrande dokument för samhällsfastigheter för beslut i kommunfullmäktige som är i enlighet med nomenklaturen i stadens styrmodell.
- ▶ Bereda förslag till nytt styrande dokument för internhyresmodellen för beslut i kommunfullmäktige.
- ▶ Ta fram mål, resultatindikatorer och nyckeltal för stadens lokalförsörjning i syfte att stärka styrningen mot en effektiv lokalförsörjning i hela kommunen.

Till fastighetsnämnden:

- ▶ Utred hur en incitamentsstruktur kan skapas där verksamheterna uppmuntras att effektivisera sitt lokalutnyttjande.
- ▶ Tydliggör nämndernas ansvar för att göra behovsanalys för lokaler i lokalförsörjningsprocessen och ta fram tydliga riktlinjer eller mallar för behovsanalysernas utformning och innehåll.
- ▶ Säkerställ att nämnden får en uppföljning som möjliggör utvärdering av om stadens lokalförsörjning är effektiv och ändamålsenlig.

Till nämnden för idrott, fritid och förebyggande:

- ▶ Utred, i dialog med fastighetsnämnden, ett övertagande av samtlig uthyrning till föreningslivet inom staden och upprätta riktlinjer för hur hyror till föreningslivet ska sättas.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Lokalförsörjning och lokalplanering är av strategisk betydelse för all verksamhet. Det gäller inte minst Västerås stad som är inne i en intensiv expansionsfas, vilket påverkar alla de verksamheter som staden bedriver. Fastighetsnämnden i Västerås stad ansvarar för de fastigheter som staden äger inklusive köp och försäljning av all fast egendom. I uppdraget ingår även exploateringsverksamhet och beställning av alla detaljplaner som initierats av fastighetsnämnden och som berör stadens mark. Fastighetsnämnden ska styra stadens samlade lokalutnyttjande och besluta om hur lokalbehov ska tillgodoses. Nämnden förvaltar även stadens bebyggda fastigheter, markreserven och stadens tomträtter.

För att en lokalförsörjningsprocess ska vara ändamålsenlig är det av absolut nödvändighet att det föreligger tydliga roller och ansvar för samtliga delar av processen samt att strategier för att uppnå mål är dokumenterade och samordnade i organisationen. Även de verksamheter som bedrivs i bolagsform behöver omfattas i detta arbete.

En lokalförsörjningsprocess berör allt från verksamhetsplanering, rutiner för uppföljning och intern kontroll till upphandling och inköpsprocesserna. Revisorerna har med utgångspunkt från sin riskanalys för år 2022 identifierat den övergripande lokalförsörjningsprocessen som ett väsentligt område att granska.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om stadens lokalförsörjningsprocess är ändamålsenlig, avseende styrning, uppföljning och kontroll.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Bygger stadens behovsanalys avseende lokalförsörjning på ändamålsenliga och tillräckliga underlag? Tas stadens mål om expansion i tydligt beaktande?
- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen ändamålsenlig och sker en tydlig samverkan mellan kommunstyrelsen, nämnder, stadens bolag samt i förekommande fall externa aktörer?
- ▶ Omfattas beredningsprocessen för investerings- och underhållsprojekt av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser?
- ▶ Är stadens process för ny- och ombyggnationer ändamålsenligt och tydligt utformad?
- ▶ Är stadens internhyressystem utformat på ett sätt som bidrar till kostnadsmedvetenhet och rättvisa lokalkostnader internt inom staden?
- ▶ Sker en tillräcklig återrapportering till berörd nämnd avseende lokalförsörjningsprocessen?
- ▶ Sker ändamålsenliga utvärderingar av huruvida staden har en effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning?
- ▶ Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
- ▶ Finns ändamålsenliga styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen? Omfattas försäljning av fastigheter av dessa styrdokument?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna utgörs av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Relevanta styrdokument fastställda av fullmäktige

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen avser fastighetsnämnden och kommunstyrelsen utifrån sitt samordnande ansvar. Inom ramen för granskningen har även former för samverkan särskilt belysts för Grundskolenämnden, Äldrenämnden samt Nämnden för idrott, fritid och förebyggande

Granskningen har genomförts genom en genomgång av relevant dokumentation samt intervjuer med ansvariga tjänstemän. För en sammanställning av genomgången dokumentation samt intervjuade personer, se bilaga 1.

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1 Årsplan 2022

I Årsplan 2022 framgår att den demografiska utvecklingen ställer krav på att effektivisera verksamheten samtidigt som lokalutnyttjandet ses över för att hålla nere investeringstakten. Under avsnittet ekonomi i Årsplanen framgår att utmaningen framåt är att möta ökade behov inom verksamheterna utifrån bland annat demografi och investeringsbehov. Ökade lokalkostnader är en central faktor i den framtida kostnadsutvecklingen. I Årsplan 2022 får samtliga nämnder i uppdrag att återkomma med lokaloptimeringslösningar inom Västerås stads eget lokalbestånd.

I Årsplanen framgår att fastighetsnämnden ansvarar för de fastigheter som Västerås stad äger, inklusive köp och försäljning av all fast egendom. I uppdraget ingår även exploateringsverksamhet och beställning av alla detaljplaner som berör Västerås stads mark. Fastighetsnämnden ska styra Västerås stads samlade lokalutnyttjande och besluta hur lokalbehovet ska tillgodoses. Fastighetsnämnden förvaltar Västerås stads bebyggda fastigheter, markreserven och Västerås stads tomträtter. Nämnden ansvarar också för bostadsförsörjningsplaneringen och tar årligen fram en handlingsplan till bostadsstrategiska programmet.

3.2 Reglementen och direktiv

3.2.1 Reglemente för kommunstyrelsen

Av reglementet¹ framgår att ett av kommunstyrelsens övergripande ansvarsområden är att ansvara för den strategiska lokalsamordningen.

3.2.2 Reglemente för fastighetsnämnden

Av reglementet² framgår att fastighetsnämnden bland annat ansvarar för följande områden:

- stadens samlade fastighetsägaransvar
- fastighetsförvaltning innebärande drift och underhåll av byggnader och yttre anläggningar, uthyrning av bostäder och lokaler samt uppförande och rivning av byggnader för att därigenom erhålla en tillfredställande avkastning på fastighetskapitalet med beaktande av största möjliga nytta för koncernen
- lokalförsörjning innebärande upplåtelse av lokaler för den kommunala servicens behov, i första hand kommunens egna fastigheter och i andra hand fastigheter med annan ägare

3.2.3 Särskilt direktiv för fastighetsnämnden

Av policyn "Styrsystemet i koncernen Västerås stad" framgår att det för de kommunala utförarförvaltningarna³ finns särskilda direktiv utfärdade av kommunfullmäktige. Direktiven ska möjliggöra för kommunfullmäktige att följa upp de kommunala utförarnas verksamhet avseende hur effektiviteten mäts och säkras, omfattningen på uppdrag, men också för att se omfattningen av det kommunala utförandet. Det särskilda direktivet för fastighetsnämnden är fastställt av kommunfullmäktige 2009 och gäller tills vidare.

Av direktivet framgår att fastighetsnämnden ska stödja kommunens kärnverksamheter genom att tillhandahålla behovsanpassade lokaler och lokaltjänster som uppfyller kraven på rätt miljö,

¹ Reglemente för kommunstyrelsen, beslutat av kommunfullmäktige 2018-10-17 (Dnr: 2018/01299), reviderat efter kommunfullmäktiges beslut 2020-05-07 (dnr KS 2020/00518).

² Reglemente för fastighetsnämnden, beslutat av kommunfullmäktige 2018-09-06 (Dnr KS 2018/01527), reviderat av kommunfullmäktige 2020-04-02 § 115, dnr KS 2020/00405.

³ Västerås Stad har sedan några år gått ifrån modellen med utförarförvaltningar.

arbetsmiljö och tillgänglighet. Fastighetsnämnden har det strategiska ansvaret att styra stadens samlade lokalutnyttjande. Utgångspunkten för fastighetsnämndens arbete med stadens lokalförsörjning är att stadens verksamheter ska ha ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler samt att de lokaler som staden äger är uthyrda och används. Detta innebär bland annat att Fastighetsnämnden beslutar om hur lokalbehovet inom staden ska tillgodoses, samt i vilken omfattning extern in- och uthyrning av lokaler ska förekomma. I granskningen har vi inte kunnat se att direktivet har upphävts men av intervjuer med centrala tjänstemän framgår att direktivet inte är förenligt med nuvarande styrmodell och inte längre gäller.

3.2.4 Övriga i granskningen omfattade nämnder

Det har inte ålagts något ansvar för lokaler i reglementen för nämnden för grundskolenämnden, äldrenämnden eller idrott, fritid och förebyggande. Vid granskningens genomförande pågår en översyn av reglementen i staden.

3.3 Bedömning

Våra utgångspunkter för granskningen har varit av kommunfullmäktige beslutade styrande dokument som styr hur stadens lokalförsörjning och lokalutnyttjande hanteras. Vår bedömning är att det finns en otydlighet i vilken nämnd som ska ansvara för den strategiska lokalförsörjningen. Detta exemplifieras genom att ett av kommunstyrelsens övergripande ansvarsområden i reglementet är att *ansvara för den strategiska lokalsamordningen*. Fastighetsnämnden har enligt vår bedömning främst fått operativa ansvar i reglementet. I det särskilda direktiv som fullmäktige gett fastighetsnämnden framgår dock att *fastighetsnämnden har det strategiska ansvaret att styra stadens samlade lokalutnyttjande*. Av årsplan 2022 framgår att *fastighetsnämnden ska styra Västerås stads samlade lokalutnyttjande och besluta hur lokalbehovet ska tillgodoses*. Vi bedömer att detta är att likställa med ett strategiskt ansvar för lokalförsörjningsfrågor.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör bereda förslag på nya reglementen inför beslut i fullmäktige och att en nämnd i en sådan revidering bör få ett tydligt ansvar för den strategiska lokalförsörjningen för att undvika otydlighet och dubbelstyrning. Vi anser att det är olyckligt att fastighetsnämnden nu får uppdrag i årsplanen som inte åligger nämnden enligt reglementet. Vidare menar vi att fastighetsnämndens särskilda direktiv bör upphävas och inte ligga till grund för nämndens styrning mot bakgrund av att direktivet inte längre är en del av stadens styrmodell. Avslutningsvis bedömer vi att övriga nämnders ansvar för lokalförsörjningen kan tydliggöras i respektive reglemente. Det skulle exempelvis kunna innefatta att upprätta en årlig behovsanalys och inkomma med denna till ansvarig nämnd.

4. Resultat av genomförd granskning

4.1 Styrning av lokalförsörjning

4.1.1 Roller och ansvar enligt styrande dokument

.1.1.1 Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022

Ett av kommunstyrelsens strategiska utvecklingsområden i verksamhetsplanen 2022⁴ är *modern organisation* där viktiga stegförflyttningar är identifierade för området *lokaler*. Av verksamhetsplanen framgår att staden behöver nyttja sina lokaler på ett så optimalt sätt som möjligt för att kunna hushålla med lokalkostnaderna. Dessutom behöver lokalerna anpassas till ett modernare arbetsliv som kan innebära aktivitetsbaserade kontor och en samordnad facility management-organisation för staden. Vidare framgår att ett arbete är påbörjat i syfte att nyttja stadshusets lokaler optimalt och att gemensamma principer framarbetas och fastställs. Dessutom behöver de verksamheter inom staden, som är belägna utanför stadshuset och vars verksamhet kan bedrivas i stadshuset, flyttas in i stadshuset i syfte att spara pengar.

.1.1.2 Fastighetsnämndens verksamhetsplan 2022

Av verksamhetsplanen⁵ framgår att behovet av resursförstärkning är stort för att tillgodose stadens kommande behov av nya fastighetsinvesteringar och utökad fastighetsförvaltning. Inom fastighetsenheten under teknik- och fastighetsförvaltningen berör det projektavdelningen, lokalförsörjningen men även den löpande förvaltningen vilket totalt innebär åtta nya tjänster. Inom fastighetsenheten finns idag kompetens inom bland annat projektledning, förvaltning, teknik, brand, säkerhet och lokalförsörjning. Vidare framgår att arbetet för att planera för den växande staden fortgår. Ökade volymer inom bland annat förskola och skola gör att behovet av investeringar är fortsatt stort. Trycket är fortsatt högt på projektavdelningen såväl inom tidiga skeden som genomförandefasen. En tendens till ökade byggkostnader i projekt kan skönjas som en konsekvens av Covid-19. Av verksamhetsplanen framgår att lokalförsörjningsarbetet har utvecklats positivt under 2021. Bland åtgärderna ses en bättre delaktighet i stadens samhällsbyggnadsprocess samt ökad medvetenhet i staden om samhällsfastigheter. Enheten kommer under 2022 förstärkas med resurser för att intensifiera sin roll i lokalförsörjningsprocessen samt för att möta de utmaningar som en omfattande investeringsplan de närmaste åren medför.

Enheten ansvarar för att styra stadens samlade lokalutnyttjande och tillgodose lokalbehovet inom staden. Utgångspunkten är att stadens verksamheter ska ha ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler och att de lokaler som staden äger är uthyrda och används. Några av de huvudsakliga uppgifterna är arbetet med långsiktig planering för att möta framtidens lokalbehov samt arbetet med att stödja de verksamheter som behöver se över sina lokaler. Fastighetsenheten ansvarar vidare för förvaltningen av stadens lokaler och särskilda boenden. I dagsläget har staden ca 1 100 000 kvm lokaler i inhyrda och egenägda fastigheter. Löpande drift köps av extern part. Enheten ansvarar för att stadens fastighetskapital förräntas till lägsta kostnad. Det sker bland annat genom en effektiv lokalanvändning och genom att avyttra fastigheter som inte uppfyller förvaltningarnas behov. Enheten är en ren beställarorganisation och upphandlar all operativ verksamhet, till exempel ny- och ombyggnad, tillsyn och skötsel av fastighetsbeståndet.

⁴ KS 2021/02071 Verksamhetsplan för kommunstyrelsen 2022

⁵ FN 2021/00262 Verksamhetsplan för fastighetsnämnden 2022

4.1.2 Lokalförsörjning i teknik- och fastighetsförvaltningen

Vid tiden för granskningen är en avdelning för lokalförsörjning under utveckling. Avdelningen ska ingå i fastighetsenheten som har det samlade ägaransvaret för stadens fastigheter samt ansvarar för stadens exploateringsverksamhet. Till avdelningen för lokalförsörjning ska en lokalförsörjningschef rekryteras. Av granskningen framgår att chefens huvudfokus blir att utveckla och säkerställa en hållbar lokalförsörjning för staden utifrån ekologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv. Det innebär bland annat att skapa lokalförsörjningsplaner för alla beställande förvaltningar. Det innebär också att utforma strukturer för arbetet med rutiner, processer och policys. Avdelningen som nu har två medarbetare, en fastighetsplanerare/strateg och en fastighetsutvecklare/strateg, ska framgent även utvidgas med nödvändig kompetens.

Av intervjuer framgår att strategiska lokalförsörjningsfrågor historiskt hanterats i varierande grad. Under perioder har det funnits en lokalförsörjningsenhet vid teknik- och fastighetsförvaltningen med utpekat ansvar för lokalförsörjningsfrågor som i viss utsträckning har arbetat strategiskt. Enheten ansvarade för den kommunövergripande lokalförsörjningsprocessen, att beslutade investeringar genomfördes, att styrningen av projekten fungerade som tänkt samt att projekten genomfördes med så få förändringar som möjligt i ett senare skede.

I en omorganisation 2018 slogs lokalförsörjningsenheten ihop med två andra enheter och sedan dess har det funnits få personer som arbetat med strategiska lokalförsörjningsfrågor. I intervjuer lyfts att det varken funnits resurser eller en tydlig process som möjliggjort att arbeta strategiskt med frågorna och att fokus varit på att lösa operativa frågor och släcka bränder. I intervjuer lyfts även att bristen på tid att prioritera strategiskt arbete har orsakat att fler akuta problem behöver omhändertas. Vidare lyfts att förvaltarorganisationen är liten, vilket inneburit att personer med strategiska arbetsuppgifter även fått hantera förvaltningsfrågor. Riktlinjer för arbetet har utvecklats under senare år arbetet är fortsatt beroende av tjänstepersonernas kunskap och erfarenhet kring hur processer och strukturer fungerar då detta i hög grad fortfarande är odokumenterat. Detta är särskilt problematiskt eftersom personalomsättningen varit relativt stor och fortsatt är en faktor vid tiden för granskningen.

4.1.3 Mål och nyckeltal för en effektiv lokalförsörjning

Av granskningen framgår att det saknas tydliga mål för en effektiv lokalförsörjning. I Särskilt direktiv för Fastighetsnämnden fastslås att särskild uppföljning ska göras av vissa nyckeltal kopplade till utveckling, effektivitet och kvalitet. Uppföljning sker årligen i fastighetsnämndens verksamhetsberättelse⁶ (se även 4.4.1 där nyckeltalen specificeras).


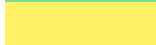

.1.1.3 Verksamhetsområde barn och utbildning

Av Årsplan 2022 framgår att lokalkostnader är en central post inom verksamhetsområdet Barn och utbildning och att Västerås har relativt höga lokalkostnader inom förskola medan grundskola och gymnasium är närmare snittet sett till landets kommuner. Trenden pekar på ökade lokalkostnader över tid, investeringsplanen innehåller omfattande ny- och reinvesteringar av förskolor och grundskolor. I årsplan 2022 (se tabell 1 nedan) saknas mål för lokalkostnaderna – av intervjuer framgår att det är oklart varför. Av intervjuer framgår att barn- och utbildningsförvaltningen gjort egna jämförelser med jämförbara kommuner och där sett att Västerås stad ligger ca 10 procent lägre i lokalkostnad vilket delvis beror på att staden haft eftersatta skollokaler. Kostnaderna har ökat under senare år, delvis till följd av att paviljonglösningar har använts. Paviljonglösningar har enligt intervjuer varit nödvändiga att använda till följd av att frågorna inte hanterats tillräckligt strategiskt vilket inneburit att projekt skjutits på framtiden och arbetet med detaljplaner har försenats. Av intervjuer framgår att lokalkostnaderna kommer att fortsätta öka närmaste fem åren.

Tabell 1. Kostnader för lokaler i kommunal skola

⁶ FN 2021/00451 Verksamhetsberättelse 2021 fastighetsnämnden

Nyckeltal	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Mål 2025
Nettokostnad lokaler i kommunal förskola, kr/inskrivet barn	20 885	22 874	24 652	
Kostnad för lokaler i kommunal grundskola F–9, kr/elev	14 150	15 905	17 242	
Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev	22 197	26 191	26 398	

	Västerås resultat är bland den högsta fjärdedelen av alla resultat i jämförelse med övriga kommuner.
	Västerås resultat är ungefär i mitten av alla resultat i jämförelse med övriga kommuner.
	Västerås resultat är bland den lägsta fjärdedelen av alla resultat i jämförelse med övriga kommuner.

.1.1.4 Övriga i granskningen inkluderade verksamheter

Det finns för närvarande inget arbete med mål och nyckeltal inom äldrenämndens eller nämnden för idrott, fritid och förebyggandes verksamheter. Av granskningen framgår dock att kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen har sett behov av att stärka arbetet med nyckeltal och att det därför pågår ett arbete med att ta fram nyckeltal för att framgent kunna mäta och utvärdera nämndens arbete med lokalförsörjning.

4.1.4 Strategi och handlingsplan för samhällsfastigheter

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde 23 februari 2021 att ge teknik- och fastighetsförvaltningen i uppdrag att ta fram en kommungemensam strategi för samhällsfastigheter. I beslutet ingick även att ge teknik- och fastighetsförvaltningen i uppdrag att ta fram en kommungemensam handlingsplan för samhällsfastigheter samt att återkomma med en presentation med vilka policys och handlingsplaner som kan ersättas. I beslutet finns en juridisk bedömning där det framgår att fastighetsnämnden är behörig att fatta beslutet i enlighet med kommunallagen samt fastighetsnämndens reglemente och direktiv. Av intervjuer framgår att det diskuterats om fastighetsnämnden kan fatta beslut om strategi och handlingsplan som blir styrande för övriga nämnder.

Av tjänsteutlåtandet framgår att komplexiteten i planeringen av stadens samhällsfastigheter⁷ är stor och påverkar såväl den kommunala organisationens medarbetare som stadens invånare och ger förutsättningar för hur verksamheterna kan bedrivas. Västerås växer stadigt och med en planeringsinriktning som visar att befolkningen kan växa till uppemot 230 000 invånare år 2050 finns ett stort investeringsbehov i såväl befintliga som nya samhällsfastigheter. Vidare framgår att investeringarna är stora ekonomiska åtaganden och beslut som får påverkan på Västerås stads ekonomi under lång tid och kräver långsiktiga och väl avvägda strategier kopplat till den demografiska utvecklingen, efterfrågan, behov och marknadsförutsättningar.

Av tjänsteutlåtandet framgår vidare att fastighetsnämnden har ägaransvaret för stadens fastigheter, det strategiska ansvaret att styra stadens försörjning av samhällsfastigheter och lokalutnyttjande samt att besluta om hur behovet av samhällsfastigheter inom staden ska tillgodoses. Detta arbete sker genom samverkan mellan stadens förvaltningar och i samhällsbyggnadsprocessen. För att möta framtida utmaningar, skapa samsyn och kommungemensam styrning föreslås att en kommungemensam strategi och en handlingsplan för samhällsfastigheter tas fram.

⁷ En samhällsfastighet är en fastighet som brukas till övervägande del av skattefinansierad verksamhet och är specifikt anpassad för samhällsservice. Samhällsfastigheter i detta sammanhang innebär de fastigheter med byggnad som kommunen äger eller hyr för att kunna bedriva samhällsservice i form av tex förskola, skola, äldreboende, gruppboende, idrottsanläggning, teater, konserthus, kontor för kommunal service osv.

Målet med en strategi och en handlingsplan för samhällsfastigheter är att skapa större beredskap och prioritering i stadsplaneringen så att den samhällsservice som krävs i takt med att Västerås växer kan tillgodoses på både kort och lång sikt. Syftet är att skapa gemensamma mål, struktur och styrning samt tydliggöra markbehovet och skaffa planberedskap samt att tydliggöra samhällsfastigheternas roll i samhällsplaneringen och kopplingen till den översiktliga planeringen och byggandet av den hållbara staden.

Strategin föreslås ha ett tidsperspektiv i linje med den översiktliga planeringen med fokus på övergripande inriktningsmål, riktlinjer, nyckeltal, strategier, principer och kriterier för planeringen av stadens samhällsfastigheter. Strategin ska ta ett samlat grepp om redan befintliga styrdokument inom området och ge möjlighet till avveckling av dessa. Av granskningen framgår att det inte finns några centrala dokument att avveckla på fastighets- och lokalförsörjningsområdet.

Handlingsplanen ska ha ett 15-årsperspektiv med fokus på övergripande åtgärder för stadens samhällsfastigheter samt åtgärder för försörjning av samhällsfastigheter på stadsdelsnivå. Handlingsplanen ska också utgöra underlag till stadens investeringsplan.

Vid tiden för granskningen har strategi eller handlingsplan ännu inte beslutats. I intervjuer lyfts att strategin blir en viktig del i arbetet att styra och prioritera i arbetet med lokalförsörjning och för att säkerställa att stadens process för ny- och ombyggnationer är ändamålsenligt och tydligt utformad. I sammanhanget noterar vi att det enligt Policy för styrningen i koncernen Västerås stad⁸ finns fyra typer av övergripande styrande dokument i Västerås stad; program, policy, handlingsplan och riktlinje. Strategi är inte ett dokument som finns i stadens styrmodell och därmed är det oklart vilken status eller styrande funktion som dokumentet har. Av intervju med teknik- och fastighetsförvaltningens direktör framgår att styrdokumentets titlar ibland ändras sent i processen utifrån en samlad bedömning. Vid beslut om antagande av dokumentet fastställs titel slutligt, i detta fall om det ska heta strategi eller ej.

Från teknik- och fastighetsförvaltningen lyfts även att det bör beslutas en inriktning för hur de strategiska fastigheter av kulturellt värde som staden äger ska hanteras. I nuläget uppges det finnas ett antal objekt med mycket eftersatt investerings- och underhållsbehov som därför inte kan nyttjas och därmed enbart kostar nämnden pengar i form av driftkostnader. Av granskningen framgår att det saknas riktlinjer för hur behoven ska hanteras och finansieras.

4.1.5 Styrande dokument avseende försäljning av fastigheter

Fastighetsnämnden beslutade 2022-05-24, på uppdrag från fullmäktige⁹, om Riktlinjer för avyttranden av befintliga fastigheter och byggnader och överlämnade ärendet till kommunstyrelsen för vidare hantering. Vid granskningens slutförande har kommunstyrelsen ännu inte behandlat ärendet. Av granskningen framgår att syftet fortsatt är att ta upp ärendet till beslut men att förvaltningen överväger om det ska föreslås återgå till fastighetsnämnden utifrån ett bredare uppdrag som omfattar både köp och försäljning av fastigheter och tomträtter, arrenden och annat med koppling till jordabalken. I sammanhanget nämns ett behov av att i riktlinjen även inkludera en beloppsbegränsning för när fastighetsnämndens köp och försäljning av fastigheter behöver beslutas i fullmäktige, vilket nu regleras i det särskilda direktivet till fastighetsnämnden.

Syftet med riktlinjerna är att skapa tydlighet och säkerställa att ärenden handläggs på ett enhetligt sätt. Processen ska vara transparent och det ska vara möjligt för en köpare att på förhand förstå vad som gäller och därmed kunna förutse stadens krav och beslutsprocess. Riktlinjerna ska även säkerställa intern styrning, uppföljning och kontroll. Västerås stad har även av kommunfullmäktige

⁸ Antagen av kommunfullmäktige den 6 april 2017.

⁹ Beslutat av fullmäktige 3 februari 2021.

beslutade riktlinjer för markanvisning. Riktlinjerna för markanvisning och riktlinjerna för försäljning av fastigheter ska gälla parallellt och komplettera varandra.

Riktlinjerna fastslår att fem typer av försäljningsförfarande¹⁰ tillämpas beroende på kategori av fastighet. Av riktlinjerna framgår vilka krav som ställs på köpare inom de nyss nämnda kategorierna och hur försäljningsprocessen ser ut. Av ett särskilt direktiv, fastställt av kommunfullmäktige¹¹, framgår att fastighetsnämnden har i uppgift att besluta i ärenden om överlåtelse av fastighet genom försäljning upp till 20 miljoner kronor. Om värdet överskrider 20 miljoner kronor ska beslut fattas av fullmäktige. Fastighetsnämnden ansvarar för att besluta om avyttring av fastigheter får frångå riktlinjerna i enskilda fall när det krävs för att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra en försäljning eller om andra särskilda skäl föreligger. Skälen ska tydligt framgå av beslutsunderlaget. Kommunala beslut av principiell karaktär eller annars av större vikt fattas av kommunfullmäktige.

Fastighetsnämnden är också ansvarig för exploateringsverksamheten och ska bevaka stadens fastighetsjuridiska och ekonomiska intressen i planerings- och genomförandeprocessen. Innan fastighetsnämnden avgör ärenden som är av principiell betydelse eller annars av större vikt ska samråd ske med kommunstyrelsen. Inför försäljning inom bebyggda fastigheter och övriga fastigheter ska samråd ske med berörda förvaltningar och nämnder om eventuella lokalbehov på kort och längre sikt kan tillgodoses inom aktuell fastighet. Resultatet av samrådet ska dokumenteras och framgå av beslutsunderlaget. För det fall det finns ett lokalbehov som inte kan tillgodoses på annan fastighet ska försäljning inte ske. I riktlinjen ingår även rutin för prissättning, uppföljning av avtalade villkor kopplat till utlovade investeringar och vad som ska framgå av beslutsunderlaget för beslut av försäljning av fastighet.

4.1.6 Internhyresmodell

Riktlinje för internhyra beslutades av styrgruppen för lokalsamordning 2016-02-10 och reviderades av samma grupp 2017-01-24. Av riktlinjen framgår att syftet med internhyressystemet är att uppnå en god hushållning med lokaler och därmed öka resurserna för kommunens kärnverksamheter. Den övergripande målsättningen med modellen är att upprätthålla incitament för lokaleffektivitet och styra mot att rätt investeringar genomförs. Samtidigt ska modellen kunna användas som styrinstrument för koncernen och fastighetsenheten samt underlätta att beslut fattas på transparenta och relevanta underlag. I syfte att målsättningarna ska följande nyckelord präglade systemet:

- ▶ Enkelhet och begriplighet – det ska vara lätt att förstå principerna för hyressättningen samt rimligt enkelt att administrera
- ▶ Användbarhet – Systemet ska medge generella lösningar med få avvikelser
- ▶ Flexibilitet, möjligt att justera inför nya förutsättningar
- ▶ Underlätta analys, utvärdering och benchmarking av effektiviteten i fastighetsförvaltningen

Av riktlinjen framgår att internhyresmodellen gäller intern uthyrning inom kommunen. Vidare framgår att tecknande och uppsägning av interna hyresavtal görs av behörig person i enlighet med respektive nämnds eller styrelsens delegationsordning. Av intervjuer framgår att nämnderna kompenseras för samtliga tillkommande lokalkostnader. Det finns en medvetenhet om att detta inte ger verksamheten incitament att verka för kostnadsmedvetenhet och stadsledningskontoret har fått i uppdrag att se över hela resursfördelningsmodellen inklusive modell för kompensation av ökade lokalkostnader. Av granskningen framgår att alternativet att inte fullt ut kompensera nämnderna för ökade lokalkostnader till följd av investeringar övervägs i årets budgetarbete. Vidare framgår att flerårsbudgetering är planerad att utredas och skulle kunna bli ett stöd till att skapa incitament för

¹⁰ Bebyggda fastigheter, obebyggda fastigheter för villor, fastigheter med byggrätt för flerbostadshus, fastigheter med byggrätt för verksamheter samt övriga fastigheter där skolor och bygdegårdar ingår.

¹¹ Dnr KS 2010/00031

kostnadsmedvetenhet för verksamheternas lokalkostnader. Av intervjuer framgår att en flerårig budgethorisont är mer i linje med lokalförsörjningsprocessen med långsiktiga konsekvenser av beslut i lokal- och investeringsfrågor. Samtidigt lyfts att det finns en god kostnadsmedvetenhet ute i verksamheterna och att det inte överinvesteras trots att investeringarna kompenseras fullt ut.

.1.1.5 Hyressättningsmodeller

Av riktlinjen framgår att det i huvudsak finns tre alternativ för prissättning av lokaler för kommunala verksamheter: marknadshyror, självkostnadshyror och funktionshyror. I riktlinjen redogörs för alternativens för- och nackdelar.

Marknadshyror sätts på en nivå som motsvarar kostnaden att hyra en liknande lokal på marknaden. En fördel med marknadshyra är att det går att jämföra hyresnivåer mellan olika aktörer. Ett problem är brist på information om marknadshyrans nivå gällande specialanpassade verksamhetslokaler som skolor och förskolor. Dessutom svänger marknadshyror med konjunkturen vilket ger udda styreffekter för offentlig verksamhet. Marknadshyra kan också ge stora skillnader mellan centralt belägna och perifera objekt. Spelreglerna för marknadshyror är därtill fastlagda i hyreslagen som inte är skriven och anpassad efter koncerninterna förhållanden.

En självkostnadsbaserad hyra baseras på faktiska kostnader för respektive objekt. Fördelen med objektvisa självkostnader är att det är enkelt att se dem och att den som nyttjar en specifik lokal betalar de faktiska kostnaderna. Nackdelen är att hyran inte självklart speglar fastighetens ändamålsenlighet och nytta eftersom kapitalkostnaden för nyare lokaler leder till väsentligt högre hyra än för äldre lokaler.

Funktionsbaserad hyra innebär att de båda principernas fördelar kombineras och lokalerna värderas. Parametrar som används är: ändamålsenlighet för verksamheten, yttre och inre miljö och byggnadens standard. Stadens självkostnader för lokalerna fördelas i förhållande till de poängvärden som erhålls. En funktionshyresmodell ger enligt riktlinjen hyresskillnader som speglar den nytta en enskild verksamhet har av sin lokal. Den bedöms därmed vara lättare att acceptera för verksamheterna genom att hyran upplevs rättvis på grund av sin koppling till lokalens funktion och att den är kostnadsbaserad. En annan fördel med att ha kunskap om lokalernas ändamålsenlighet uppges vara att framtida investeringar viktas mot prioriteringsordningen som tas fram vid bedömningen för respektive objekt. En skola med höga poäng är således underordnad en skola med låga poäng när investeringar måste vägas och prioriteras i förhållande till investeringsramen.

.1.1.6 Val av hyressättningsmodell

I riktlinjen redogörs för hyressättningsmodeller i olika verksamheter. För *pedagogiska lokaler* gäller funktionshyra, baserad på total förvaltningskostnad för respektive skolform. Bedömningen vid införandet var att en sådan hyra är lätt att förstå och acceptera, upplevs rättvis samt att den synliggör kostnader och ger en rättvisande ekonomisk redovisning som blir transparent och tydlig bl.a. mot fristående utförare. I samband med införandet av funktionshyra lades befintliga tilläggshyror in i kostnaden för ny bashyra. Eftersom tilläggshyror var tidsbestämda innebar detta att basen höjdes. För att detta inte skulle innebära en höjd hyra gjordes ett årligt generellt avdrag motsvarande tilläggshyroras årliga avskrivning. Vid införandet av systemet värderades¹² alla lokaler. Självkostnaderna för respektive skolform fördelades ut på berörda objekt och en bashyra räknades fram för varje objekt. Bashyran justeras årligen med konsumentprisindex (KPI) för att kompensera för driftkostnadsökningar. Kostnader och kostnadsökning för värme och el samt avfallshantering ligger utanför hyresavtalet och hanteras av verksamheten direkt.

¹² Poängbedömningen av lokalerna utförs huvudsakligen av lokalstrateg och fastighetsförvaltare vid fastighetskontoret och planerare och verksamhetschef barn-, och utbildningsförvaltningen. Bedömning av objekten sker på en skala från 0–10. Poängen är viktade i förhållande till hyran, där ändamålsenlighet står för 70 % av hyran, inre miljö 20 % och yttre miljö för 10 %. Ny bedömning ska utföras vart femte år.

Av riktlinjer för lokalplanering för grundskolelokaler framgår att ersättningsmodellen för lokaler för nämndens ramberäkning bygger på att nämnden får full kompensation av ökade hyreskostnader till följd av lokalinvesteringar. Fristående utförare ersätts, i enlighet med lagstiftningen om bidragsgivning på lika villkor, med belopp per barn/elev som motsvarar den kommunala utförarens genomsnittliga lokalkostnad per skolform och ålderskategori. Ersättningsmodellen för den enskilda kommunala grundskolan och grundsärskolan innebär att skolan får full kompensation för budgeterad lokalkostnad¹³. Investeringen innebär därför inte någon ekonomisk konsekvens för den enskilda skolan. Av intervjuer framgår att det efterhand konstaterades att modellen inte fungerade för att fördela hyreskostnaderna och att fastighetsnämnden inte fick intäkter som motsvarade kostnaderna. Speciellt stort blev problemet med inhyrda lokaler där fastighetsnämnden hade en hyra som hyresgäst och sedan hyrde ut till en annan hyra. Bara fastighetsnämnden hade vetskap om den egentliga hyreskostnaden och det fanns svårigheter i att se vad som var en korrekt hyra för olika verksamheter.

För *generella kontorslokaler* tillämpas marknadshyra. Marknadshyresprincipen bedömdes lämplig eftersom det finns god information om marknadshyresnivån för kontor med olika kvalitets- och lägesegenskaper. För inhyrda objekt transporteras villkor såsom hyra och hyrestid till fullo till hyresgästen. Bashyran justeras årligen med konsumentprisindex (KPI) för att kompensera för driftskostnadsökningar. Justeringen räknas på 50% av bashyran, vilket ungefärligt motsvarar driftskostnadernas andel av hyran. Inhyrda objekt räknas upp i enlighet med externt hyreskontrakt.

Avseende *verksamhetslokaler* framgår av riktlinjen att detta ofta rör sig om speciallokaler där det inte finns någon information om marknadshyresnivån. Inom verksamhetslokaler tillämpas en bashyra baserad på en bedömd långsiktig kostnad (självkostnad med långsiktigt hållbar nivå för underhåll). Bashyran justeras årligen med konsumentprisindex (KPI) för att kompensera för driftskostnadsökningar.

För stora gymnastikhallar där kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen är huvudhyresgäst tillämpas självkostnadshyra. Samma princip gäller andra objekt med flera hyresgäster där de pedagogiska verksamheterna hyr delar av lokalerna. För objekt där en del hyrs ut till skolverksamhet räknas den självkostnadsbaserade internhyran för skol- eller förskolelokalen in i funktionsmodellen. Av intervjuer framgår att det finns utmaningar kring hur verksamheten ska hantera ökade lokalkostnader över tid samtidigt som omförhandling av självkostnadshyran sker var femte år. Det är otydligt om ökade lokalkostnader ska täckas av en ökad ram till nämnden, av intervjuer framgår att det finns exempel på att ramen inte utökas vilket leder till att pengar behöver tas från verksamheten.

I intervjuer lyfts även otydligheter i internhyresmodellen kring att det i hyran ingår kostnader för administration och underhåll men att det är oklart vad som händer när en komponent är avskriven. Av intervjuer framgår att underhåll som innebär upprätthållande av funktion behandlas olika från fall till fall och att det saknas tydliga riktlinjer för hanteringen. Det framgår även att det mot bakgrund av att det saknas tydliga principer för hanteringen går att påverka om åtgärder blir hyrespåverkande genom att vara påstridig.

.1.1.7 Utvärderingar av hyressättningsmodellen

Under 2018 gjordes en utvärdering av internhyressystemet för pedagogiska lokaler av teknik- och fastighetsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen. Av utredningen framgår att det i stort råder samsyn kring modell för lokalförsörjning där förvaltningarna förespråkar en självkostnadsmodell i stället för funktionshyra utifrån hur nuläget ser ut. I utvärderingen framgår ett antal problem med funktionshyra. Exempelvis att den försvårar ekonomistyrningen för förvaltarna då fastigheternas driftsnetto inte speglar fastighetens verkliga kostnad. Vidare är inhyrda lokaler

¹³ I lokalkostnaden ingår kostnad för internhyra, el, värme, vatten, städning, lokalinventarier, vaktmästeri, övriga fastighetskostnader och avskrivningar.

svårhanterade i funktionshyresmodellen med anledning av att hyresnivån externt skiljer sig mot hyresnivån internt vilket ger stor risk för att felaktiga beslut tas. Utvärderingen tar också upp att det saknas gemensamma mål utifrån kostnad och nytta och att ansvarsfördelningen är otydlig och inte tillräckligt förmedlad till hyresgästerna. Avslutningsvis framgår att det råder språkförbistring kring vad som menas med att uppnå en god hushållning med lokaler.

Av intervjuer framgår att grunderna för funktionshyran har förändrats efter diskussioner mellan teknik- och fastighetsförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen. Sedan utvärderingen genomfördes har även förskolenämnden gått över till självkostnadshyra, av intervjuer framkommer att samma förändring snart kommer att ske avseende grundskolenämnden. Det finns ännu ingen planerad uppdatering av riktlinjerna för intern hyra men i granskningen framkommer att det finns ett behov av att uppdatera riktlinjerna för att styra och spegla de förändringar som gjorts och som förväntas ske. Ett arbete med detta ska ha pågått under en tid och ett förslag på reviderade riktlinjer ska också ha lämnats till fastighetsnämnden. Nämnden har ännu inte fattat något beslut om förslaget.

Av intervjuer framkommer att det saknas incitament i nuvarande hyresmodell att lämna lokaler som verksamheten saknar behov av. Detta till följd av att verksamheterna inte kan lämna över lokalerna till en lokalbank och på så vis bli av med kostnaden utan ändå behöver betala hyra avtalstiden ut.

Av Årsplan 2022 framgår att energieffektiviseringsinvesteringar idag inte finansieras av internhyresmodellen. Vidare framgår att fastighetsnämnden har minskat underhållsinsatser för att finansiera energieffektiviseringsåtgärder. Det bedöms inte vara långsiktigt hållbart eftersom standarden på Västerås stads fastigheter försämras. Kostnaden för genomförda energieffektiviseringsinvesteringar bedöms totalt vara 20–30 mnkr inför 2022. I planeringen finns en höjd hyresnivå med 10 mnkr 2022 och 10 mnkr 2023, för att öka fastighetsunderhållet. Den höjda ramen kommer fördelas ut på beställarna som ska finansiera hyreshöjningen.

4.1.7 Riktlinjer för lokalplanering – Grundskolenämnden

Grundskolenämnden antog 2021-10-13 riktlinjer för lokalplanering¹⁴. Av tjänsteutlåtandet framgår det är viktigt att det finns vägledande riktlinjer för att nämnden ska ha ändamålsenliga lokaler för sin verksamhet och en effektiv ekonomisk styrning av lokalanvändningen. Dokumentet innehåller bärande principer för utformning, placering och planering av skollokaler inklusive restaurang samt beskrivning av ekonomisk styrning av lokalanvändning. Av riktlinjerna framgår att grundskolenämndens uppdrag är tudelat, dels rollen som hemkommun enligt skollagen, dels den specifika roll som kommunen har som skolhuvudman för den kommunalt drivna utbildningsverksamheten. En övergripande princip för skolverksamhet och planering av lokaler är att alla barn ska ges förutsättningar att lyckas i skolan. Barnkonventionen, som nu är svensk lag, ska vara ledande i arbetet med lokaler. Riktlinjerna för lokalplanering innehåller ett antal bärande principer för hemkommunuppdraget och ett antal bärande principer för uppdraget som kommunal huvudman. De bärande principerna ger vägledning för utformning, placering och planering av grundskolor och grundsärskolor.

Riktlinjerna fastslår att i årsplan 2022 finansieras grundskolenämnden för lokalkostnader enligt ny modell som innebär att nämnden kompenseras utifrån tillkommande elever samt en ersättning för den ökade kostnaden som nybyggda lokaler ger. Det innebär att nämnden själv måste finansiera om lokalen inte fylls samt även ersättning till friskolor. Den fristående utföraren ersätts, i enlighet med lagstiftningen om bidragsgivning på lika villkor, med ett belopp per barn/elev som motsvarar den kommunala utförarens genomsnittliga lokalkostnad per skolform och ålderskategori.

¹⁴ Även förskolenämnden och gymnasienämnden har riktlinjer för lokalplanering.

4.1.8 Bedömning

Som vi tidigare avhandlat har både fastighetsnämnden och kommunstyrelsen ålagts ansvar för strategiska lokalförsörjningsfrågor vilket riskerar att skapa otydligheter i styrningen. Enligt vår bedömning riskerar det att bli svårigheter när fastighetsnämnden styra övriga nämnder eller besluta om styrande dokument som ska gälla övriga nämnder. Ett sådant exempel är att fastighetsnämnden, med grund i direktivet från fullmäktige, ska ta fram en strategi och handlingsplan för samhällsfastigheter. Beslut om den typen av dokument fattas vanligtvis av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen¹⁵ om de ska ha en styrande effekt på stadens övriga nämnder. Mot bakgrund av det ser vi positivt på att riktlinjer för avyttranden av befintliga fastigheter och byggnader ska beslutas av kommunstyrelsen.

Vi anser att det är olyckligt att dokumentet för samhällsfastigheter har tagits fram i form av en strategi vilket är ett dokument som inte finns enligt stadens styrmodell. Det riskerar enligt vår bedömning att leda till otydlighet kring dokumentets status och styrande funktion i kommunkoncernen. Vi menar att det vore tydligare om dokumentet får en status som återfinns i stadens styrmodell.

Vi bedömer att stadens internhyressystem inte är utformat på ett sätt som bidrar till kostnadsmedvetenhet och rättvisa lokalkostnader internt inom staden. Det finns idag flera olika modeller för internhyra i staden. Riktlinjerna för internhyra beskriver inte hyressättningen så som den idag fungerar vilket vi bedömer skapar otydlighet kring vilka modeller som egentligen gäller. Vidare anser vi att riktlinjer för internhyra och förändringar av riktlinjerna, till följd av dess påverkan på verksamheterna, bör vara föremål för ett politiskt beslut. Hyresmodellen innebär att vissa verksamheter kompenseras fullt ut för sina tillkommande lokalkostnader vilket gör att det finns en inbyggd risk för att det saknas incitament att effektivisera lokalnyttjandet. Vi anser därför att fastighetsnämnden bör sträva efter att skapa en struktur där verksamheterna har incitament att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Eftersom lokalkompensationen för friskolor baseras på lokalkostnaden i den kommunala skolan ser vi att det är särskilt viktigt att hålla nere lokalkostnaderna som annars får effekter även för verksamhet i extern regi. Vidare bedömer vi att hyresmodellen inte ger incitament att lämna lokaler som verksamheten saknar behov av. Detta beror på att det inte finns någon lokalbank som verksamheterna kan lämna över lokalerna till och bli av med lokalkostnaden.

I sammanhanget anser vi också att arbetet med mål och nyckeltal för att kunna styra mot och ha möjlighet att utvärdera om staden har en effektiv lokalförsörjning bör utvecklas. Vi noterar att det i särskilt direktiv för Fastighetsnämnden fastslås att särskild uppföljning ska göras av vissa nyckeltal kopplade till utveckling, effektivitet och kvalitet. Nyckeltalen används fortfarande men vi bedömer att en genomgång av vilka mål och nyckeltal som ska användas bör ske när direktivet formellt upphävs. Vi bedömer att det sedan är en viktig del i framtagandet av den nya lokalförsörjningsprocessen att säkerställa att det finns fastställda mål och tillhörande indikatorer och nyckeltal. Det kan exempelvis ingå som en del i styrande dokument för samhällsfastigheter. Nyckeltal kan användas i styrande, uppföljande och utvecklande syfte. Av tidigare erfarenhet används styrande nyckeltal primärt vid lokalanskaffningar och kan exempelvis vara kopplad till en riktlinje om att investeringskostnaden inte får överstiga ett visst belopp. Uppföljande nyckeltal används för att jämföra en kommuns utveckling över tid eller för jämförelser med andra kommuner eller mellan enheter inom en kommun. Nyckeltal kan vidare delas in i tre delar, ett som mäter produktivitet, ett för effektiviteten samt ett som mäter om insatsen upplevs som nyttig vilket kan innefatta nöjdheten hos användaren av fastigheten. Målformuleringar är även viktiga för att kunna ompröva och effektivisera arbetet.

¹⁵ Detta mot bakgrund av den särställning som styrelsen har i kommunallagen gällande att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Vi ser positivt på att grundskolenämnden har tagit fram egna styrande dokument för lokalplanering för att tydliggöra den interna hanteringen av lokalförsörjningsfrågor.

4.2 Lokalförsörjningsprocessen

Vid vår granskning finns ingen dokumenterad lokalförsörjningsprocess för staden. Av granskningen framgår att det pågår ett arbete med att utveckla en process för lokalförsörjning med de olika delar och dokument som ska ingå. Vi har tagit del av ett utkast på en beskrivning av processen. Arbetet med processen kommer enligt uppgift att fortsätta under ledning av den lokalförsörjningschef som rekryterats till den nya avdelningen för lokalförsörjning.

Av intervjuer framkommer att det finns ett behov av att tydliggöra roller och ansvar i lokalförsörjningsprocessen, i synnerhet avseende i vilka forum olika beslut ska fattas vilket i nuläget av flera olika personer beskrivs vara otydligt. I detta ingår att tydliggöra vilka beslut som kan fattas på delegation och vilka som ska beslutas av nämnd för att undvika att processerna blir personstyrda och inte kommer framåt. I intervjuer lyfts även att det händer att beslut inte dokumenteras och förmedlas muntligt vilket skapar otydlighet och motverkar transparens och möjligheten att följa upp beslut. Beslut av styrande dokument för investeringsprocessen (se även 4.3.1) lyfts i sammanhanget också som en faktor som hade förtydligat roll och ansvarsfördelningen.

4.2.1 Befolknings- och behovsanalyser

.1.1.8 Befolkningsanalyser

Stadsledningskontoret genomför årliga befolkningsprognoser i en process som innebär att:

- ▶ Bostadsstrateg samlar in fakta från berörda verksamheter inom Västerås stad som visar existerande byggplaner (detaljplaner och planprogram - beslutade eller planerade) så långt fram i tiden som kunskap finns.
- ▶ Bostadsstrateg samlar in information från byggaktörer om exempelvis byggplanernas storlek, antal lägenheter¹⁶, hustyp, upplåtelseform och startdatum.
- ▶ Bostadsstrateg och stadens ansvariga för befolkningsprognos prognosticerar färdigställandeår för nybyggda lägenheter enligt schablon¹⁷ för befintliga och kommande projekt.

Detta ger ett underlag som visar hur många färdigställda lägenheter/hustyp som kommer att finnas i varje delområde i Västerås under kommande år. Då byggaktörerna ofta överskattar antalet lägenheter räknas antalet ned utifrån var i planprocessen projektet är och därmed vilken säkerhet det är att projektet blir av i uttalad omfattning. Antalet lägenheter kan spridas ut över tid eller dras ned totalt sett. Underlaget, som visar hur många färdigställda lägenheter/hustyp som kommer att finnas i varje delområde i Västerås under kommande år, skickas av Stadsledningskontoret till stadens leverantör av befolkningsprognoser, Statisticon, som tar fram en kommunprognos och en delområdesprognos. Byggaktörernas prognos för antal lägenheter som ska byggas framgår av tabellen:

År	Prognos antal lägenheter
2025	1371
2026	2072
2027	1844
2028	1572

¹⁶ Allt benämns lägenheter oavsett hustyp.

¹⁷ Ett år efter prognosticerad byggstart för småhus, två år för flerbostadshus.

2029	1378
------	------

Västerås stad har under flera år haft som politisk ambition att ha 1 250 lägenheter klara årligen. Färdigställandet har aldrig kommit upp till 1 250 lägenheter, men antalet fungerar som ett riktmärke. Historiken för färdigställda lägenheter framgår av tabellen nedan:

År	Summa lägenheter
2014	437
2015	736
2016	941
2017	1071
2018	1004
2019	1205
2020	874
2021	1026

Från och med 2022 har stadsledningskontoret tittat på täthetsschablonen i nybyggda lägenheter. Av granskningen framkommer att kontoret tar hänsyn till att det finns områden som har många boende per lägenhet. Tidigare har alla småhus och flerbostadshus haft samma täthet oavsett var i stan det gäller. Vi har i granskningen tagit del av kommunens befolkningsprognos. Prognosens utsiktshorisont är 10 år på delområdesnivå, 20 år på "grupperade områden" (kommunen delas in i 5 delar) och 50 år (till 2070) på kommunnivå.

.1.1.9 Behovsanalyser

De tre utbildningsnämnderna och vård- och omsorgsförvaltningen som arbetar på uppdrag av äldrenämnden och nämnden för personer med funktionsnedsättning genomför behovsanalyser och upprättar lokalbehovsplaner och boendeplaner. Resterande verksamheter i staden uppges inte genomföra några behovsanalyser i organiserad form. Av granskningen framgår att det saknas styrning gällande att nämnderna ska upprätta behovsanalyser och kring behovsanalysernas innehåll. Innehållet i de behovsanalyser som faktiskt upprättas skiljer sig därför åt vilket försvårar möjligheterna att använda analyserna i ett strategiskt arbete på kommunnivå. Av intervjuer framgår att mallarna för behovsanalyser behöver utvecklas. Behovsanalyserna uppges ha en direkt koppling till innehållet i investeringsplanen även om behov av lokaler också kan ingå i behovsanalysen.

I granskningen lyfts även att det, till följd av det saknats resurser att arbeta mer strategiskt med lokalförsörjning, funnits en okunskap i fastighetsorganisationen kring det arbete med behovsanalyser som skett ute i verksamheterna. Det uppges inte ha skett någon analys av innehållet i analyserna från fastighetsorganisationen och kopplingen till att arbeta vidare med analyserna i ett arbete med en lokalförsörjningsplan har saknats. Vissa av stadens verksamheter rapporterar in ett lokalbehov men teknik- och fastighetsförvaltningen tar inte på ett systematiskt sätt arbetet vidare till att utreda lösningar på behoven för att tala om var och hur behoven ska adresseras.

Vid tiden för granskningen har grundskolenämnden ännu inte beslutat om lokalbehovsplan för 2022 som var planerad att beslutas i januari 2022. Enligt uppgift inväntas en ny befolkningsprognos och planen för 2022 beslutas därför under hösten 2022. Grundskolenämndens lokalbehovsplan 2021¹⁸ redogör översiktligt för grundskoleverksamhetens lokalbehov. Under 2016 genomfördes en kapacitetsutredning av teknik- och fastighetsförvaltningen avseende grundskoleplatser. Kapacitetsutredningen baseras enbart på olika mått och nyckeltal och tar inte hänsyn till pedagogiska

¹⁸ Beslutad av grundskolenämnden 2020-11-14.

aspekter. I lokalbehovsplan 2021 används kapacitetsutredningen fortsatt som underlag. Av planen framgår att en kapacitetsutredning är kostsam och krävande att ta fram varför den är att se som en enstaka utredning snarare än en årlig. I intervjuer lyfts att det gjorts förändringar i nästan alla lokaler sedan den senaste kapacitetsutredningen genomfördes och att den därför troligtvis behöver uppdateras. I sammanhanget lyfts ett behov av att i en eventuell ny kapacitetsutredning tydligare lyfta det pedagogiska perspektivet.

Lokalbehovsplanen innehåller befolkningsutveckling, kapacitetsbedömningar av befintliga lokaler, antal inskrivna i verksamheter samt lokalbehov per område ett antal år framåt. Av dokumentet framgår att det ska underlätta planering för ny-, till- och ombyggnadsåtgärder, revideras årligen och kan ligga till grund för fördjupade analyser områdesvis. Efter att lokalbehovsplanen beslutats av grundskolenämnden framgår det enligt tjänsteutlåtandet att den planeras utgöra bilaga till teknik- och fastighetsförvaltningens handlingsplan för samhällsfastigheter. Handlingsplanen för samhällsfastigheter beskriver stadens samlade lokalbehov. Som tidigare konstaterats har det ännu inte beslutats om någon handlingsplan för samhällsfastigheter. Grundskolenämnden kan således inte veta vilka underlag som kommer att biläggas en annan nämnds handlingsplan innan nämnden eller tjänstemännen vet det. Vidare framgår i granskningen att lokalbehovsplanen och handlingsplanen fyller olika funktioner och att lokalbehovsplanen snarare hör samman med en eventuell framtida lokalförsörjningsplan.

I intervjuer lyfts att det saknas en sammanställning med helhetsbild av lokalernas skick och tekniska kapacitet avseende exempelvis ventilation och brand vilket är teknik- och fastighetsnämndens ansvar. Detta perspektiv beaktas inte i lokalbehovsplanen som behandlar lokalfrågan utifrån främst demografiska aspekter.

Av Årsplan 2022 framgår att det är av vikt att noggrant följa den demografiska utvecklingen och planera byggnation så att nybyggda lokaler nyttjats så snart som möjligt för bästa effektivitet. En beräkning kring kostnad för tomma platser/överkapacitet har gjorts för förskola och grundskola. Beräkningen baseras på nybyggda lokaler. Från barn- och utbildningsförvaltning lyfts att det finns många problem med att räkna tomma platser och att det inte är något bra mått för att utvärdera effektiviteten. Som skäl för detta anges att antalet elever i olika årskurser varierar mellan olika år där det exempelvis in går att sätta elever i andra klass i lokaler för nionde klass. Dessutom gör skolvalet att siffrorna kan bli skeva för vissa år. En annan faktor som lyfts är att staden behöver bygga nya skolor i nya områden och att skolan då naturligt får många tomma platser innan alla bostäder i området har byggts färdigt. Likaså kan det finnas lediga platser ute i kransorter där det är svårt att begära att barn ska pendla flera mil för att undvika tomma platser.

PLANERING NYA FÖRSKOLOR OCH SKOLOR 2022–2026 FRÅN ÅRSPLAN 2022

	Förskola	Grundskola
Antal tomma platser 2021	150	1 400
Prognos ökat antal elever kommunal regi	419	1 042
Nya platser 2022–2026	955	1 511
Antal tomma platser 2026	686	1 870
Hyreskostnad för tomma platser (nybyggda)	30 mnkr	125 mnkr

Det finns framtagna ramfunktionsprogram inom grundskolan vid planering av nya skollokaler. När det gäller om- och nybyggnation av grundskolor är respektive byggnation mer unika beroende på behov och läge. De ramfunktionsprogram som är framtagna planeras att ses över under 2021 för att ytterligare utveckla dessa för framför allt specialsalar inom högstadiet.

Vård- och omsorgsförvaltningen upprättar boendeplaner för sina två nämnder, äldrenämnden och nämnden för personer med funktionsnedsättning. Vi har tagit del av boendeplaner för 2021. Planerna uppdateras årligen och antas av nämnd. I botten av planerna finns en konsultutredning som låg bakom ett nämndbeslut kring vilken nivå av platser som nämnden ska ha och med vilket intervall

som nya boenden behöver tillkomma. I de senaste planerna har tidshorisonten stäckts ut till år 2040. Av intervjuer framgår att det finns vissa oklarheter kring vilken detaljnivå som planerna ska hålla och att det finns en önskan om att teknik- och fastighetsförvaltningen ska ta ett större ansvar för övergripande analyser utifrån boendepåsen samt för att tala om var och hur något ska byggas. Av intervjuer framkommer att det finns ett eftersatt behov av äldreboenden som temporärt räddats av coronapandemin minskade kötiderna. I intervjuer lyfts att behovet av gruppboenden kopplat till nämnden för personer med funktionsnedsättning är större och svårare att adressera givet att det är en målgrupp som inte har en lika stark röst i samhället. Om nämnden inte kan tillgodose behoven av platser så riskerar staden att få betala viten. Det gör enligt intervjuer att staden i sådana fall måste köpa platser eller hitta andra nödlösningar som är sämre för staden på sikt.

Nämnden för idrott, fritid och förebyggande har ännu inte tagit fram någon behovsanalys eller lokalbehovsplan. Ett arbete har dock inletts på initiativ av kultur-, idrotts och fritidsförvaltningen med att upprätta en plan som behandlar demografisk utveckling, nyckeltal, nuvarande anläggningar och behov av framtida anläggningar. Planen ska troligtvis beslutas av nämnden under hösten 2022. Av intervjuer framgår att det tidigare funnits brist på planering och styrning vilket lett till att arbetet skötts ad hoc och att det funnits risk för att de som hörts och synts mest fått sina behov tillgodosedda i första hand utan att förvaltningen gjort en riktig analys och prioritering.

4.2.2 Lokalresursplan och lokalförsörjningsplan

I Västerås stad upprättas i nuläget ingen lokalresursplan övergripande på kommunnivå. Det upprättas i nuläget inte heller någon lokalförsörjningsplan på övergripande nivå i staden. I intervjuer lyfts att bristen på övergripande dokument och samordning märks i hanteringen av vissa områden. Som exempel lyfts Östra Västerås där det finns en stor brist på förskoleplatser eftersom behovet av förskola inte identifierades i detaljplansprocessen. I granskningen framgår att det tidigare har funnits övergripande planer, exempelvis lokalresursplan, för lokalförsörjningen i staden.

4.2.3 Samverkansformer

I granskningen lyfts frekvent vikten av en tydlig samverkan i lokalfrågor. Av grundskolenämndens riktlinjer för lokalplanering framgår exempelvis att barn- och utbildningsförvaltningens samarbete med stadsbyggnadsförvaltningen i tidiga skeden av översiktsplan, fördjupad översiktsplan och detaljplan är viktigt för att säkerställa att behovet av nya grundskolor kan tillgodoses i staden. Samarbetet med teknik- och fastighetsförvaltning är viktigt för att uppnå en bra och effektiv styrning av lokalförsörjning och lokalanvändning. Såväl på nämndnivå som på förvaltningsnivå behövs regelbundna och återkommande dialoger och gemensamma ställningstagande för en effektiv styrning. Av Årsplanen 2022 framgår att kontinuerligt se över möjligheter till samordning inom och mellan verksamheter är en central del i planeringen för lokaler, då dessa är en stor andel av investeringar och driftkostnader. Av granskningen framgår dock att det idag i hög utsträckning saknas forum för att hantera samordning mellan verksamheter och att det hade varit enklare att skapa samordningsmöjligheter med en tydligare roll och ansvarsfördelning och process att falla tillbaka på.

I intervjuer lyfts att det tidigare funnits samverkansforum i lokalförsörjningsfrågor men att dessa av olika anledningar har försvunnit. Sådana exempel finns i riktlinjerna för internhyra framgår att det för att klargöra roller och ansvar är lokalsamordningsarbetet uppdelat i en styrgrupp och en lokalsamordningsgrupp.

I intervjuer lyfts att samarbetet mellan stadsbyggnadsförvaltningen och teknik- och fastighetsförvaltningen har förbättrats under senare år men att det behöver fortsätta utvecklas för att bättre kunna beräkna hur många samhällsfastigheter som kommer att behövas. Det finns önskemål om att göra fler fördjupade översiktsplaner för att ha bättre framförhållning i fler områden. Från utbildningssidan lyfts att samarbetet på senare år förändrats från att barn- och utbildningsförvaltningen varit involverad i arbetet med stadsbyggnadsförvaltningen till att det till större del är teknik- och fastighetsförvaltningen som sköter kommunikationen. Det uppges nu finnas

en bättre förståelse hos stadsbyggnadsförvaltningen för vad planeringen av bostadsområden behöver innehålla.

Från verksamheterna lyfts att samarbetet med teknik- och fastighetsförvaltningen behöver formaliseras i högre grad för att tydliggöra ansvar och roller. Det lyfts att det historiskt gjorts flera omorganisationer där formerna för samverkan succesivt blivit mindre tydliga. Det finns även önskemål om att ha tydligt utpekade tjänstepersoner för respektive verksamhet hos teknik- och fastighetsförvaltningen vilket har försvårats av att det varit relativt få personer som arbetat med lokalfrågor på teknik- och fastighetsförvaltningen och att det dessutom funnits en relativt stor personalomsättning. I granskningen lyfts exempel på hur det tidigare funnits personer på teknik- och fastighetsförvaltningen med ansvar mot särskilda nämnder vilket uppges har varit en framgångsfaktor. Av intervjuer framkommer att det finns behov av att tydliggöra formerna för verksamheternas möjlighet att komma med inspel vid exempelvis byggnation av nya lokaler, det gäller i synnerhet för lokaler där det inte fungerar att ha standardiserade konceptlokaler.

Av intervjuer med verksamheterna framkommer att lokalfrågor faller mellan stolarna eftersom det saknas en tydlig process med instruktioner för hur lokalförsörjningsarbetet ska gå till och forum för att samordna behov med andra verksamheter. Bristen på tydliga processer och former för lokalförsörjningsarbetet leder också till olika förhållningssätt och rutiner beroende på vilka personer som är involverade i arbetet. I granskningen framkommer att verksamheterna i flera fall driver frågor kring att arbeta strategiskt kring exempelvis samnyttjande av lokalutrymmen och ibland har svårt att få gehör för sådana frågor hos teknik- och fastighetsförvaltningen som bör ha ansvaret för att driva frågan. Verksamheterna menar att det saknas ett strategiskt koncernperspektiv på nyttjandet av stadens lokaler. Tidigare uppges det hade funnits sådana forum där exempelvis prioriteringsfrågor i investeringsplaneringen och samordning av lokalfrågor mellan förvaltningar kunde avhandlas. Det lyfts också att risken för att hamna i tidsnöd ökar eftersom det inte finns tydliga processer att arbeta efter vilket i sig riskerar att öka inslaget av akuta, temporära och kostnadsdrivande lösningar samt beroendet av externa aktörer då behov uppkommer med så kort varsel att kommunen inte själv hinner hantera projekt.

Från flera verksamheter lyfts att det finns svårigheter i rollfördelningen där teknik- och fastighetsförvaltningen räknar ut hyreskostnad samtidigt som stadsledningskontoret tar fram nämndernas ramar. Av intervjuer framgår att kostnad och kompensation för lokaler inte alltid går hand i hand. Detta blir ett problem eftersom det kan finnas skillnader mellan kostnad för det preliminära hyreskontraktet och det slutliga hyreskontraktet och att politiken inte alltid vill ersätta fördyringen. Pengar behöver i sådana fall tas från den löpande verksamheten för att täcka ökade lokalkostnader. En uppfattning av om det kommer att finnas pengar till driften av lokalerna finns enligt intervjuer först ungefär ett år innan inflyttning i lokalerna. Av intervjuer framgår att verksamheterna menar att de tidiga kalkylerna eventuellt kan förbättras men framför allt önskar de att de faktiska investeringskostnaderna ska täckas av tillskott till nämndernas ramar och att de olika processerna tydligare behöver gå hand i hand.

Från kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen lyfts att ansvarsfördelningen mot övriga parter i staden i huvudsak är klar vilket möjliggör en god samverkan. Avseende exempelvis samnyttjande med barn- och utbildningsförvaltningen finns överenskommelser. I intervjuer lyfts dock att det finns vissa otydligheter rörande beställningsansvaret för idrottshallar när både nämnden för idrott, fritid och förebyggande samt grundskolenämnden kan vara beställare. Nämnderna har olika lokalbehov vilket gör att idrottens behov kan åsidosättas om grundskolenämnden är beställare och inte samverkar tillräckligt med nämnden för idrott, fritid och förebyggande avseende behoven. Det kan exempelvis röra sig om omklädningsrum, förråd eller läktare. I granskningen lyfts samtidigt att samverkan har förbättrats och att det finns intentioner kring fortsatta förbättringar i de delar där det fortfarande finns sådana behov.

Av granskningen framgår att det saknas en formaliserad samverkan med de kommunala bolagen och därmed också ett koncernperspektiv på lokalförsörjningsfrågorna i staden.

.1.1.10 Samverkan med föreningslivet

Av granskningen framgår att det inte finns några styrande dokument som hanterar uthyrning av stadens lokaler till externa parter, exempelvis till föreningslivet. Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen har önskat skriftliga riktlinjer för idrottsarrangemang och har nu också fått ett uppdrag från nämnden att arbeta fram sådana. Av riktlinjerna för internhyra framgår att uthyrning av stadens lokaler till externa aktörer inte omfattas av internhyressystemet.

Av reglementet för nämnden för idrott, fritid och förebyggande¹⁹ framgår att "nämnden ska leda och samordna stadens frivilliga operativa förebyggande arbete i stadens olika geografiska delar och därvid samverka med civilsamhälle och andra relevanta aktörer." Nämnden ansvarar genom reglementet även för avgifter vid anläggningar inom nämndens verksamhetsområde. Nämnden fattar beslut om taxor och avgifter årligen i samband med budget. Av intervju framgår att fastighetsägaren speglar sina kostnader direkt till nämnden men att en annan hyra, som kan subventioneras, gäller när lokalen hyrs ut till föreningslivet. Det finns inga skriftliga riktlinjer för hur hyrorna ska sättas.

Nämnden för idrott, fritid och förebyggande hanterar uthyrning av merparten av stadens idrottsanläggningar och idrottshallar. Nämnden hanterar även uthyrning av skollokaler vid exempelvis idrottscuper på uppdrag av barn- och utbildningsförvaltningen. Teknik- och fastighetsförvaltningen hyr också ut lokaler till det lokala föreningslivet, exempelvis friidrottshallen. Av intervjuer framgår att uppdelningen mellan vem som hyr ut vad vilar på gammal hävd. Från teknik- och fastighetsförvaltningen finns en önskan om att all uthyrning till föreningslivet ska övergå till nämnden för idrott, fritid och förebyggande då fastighetsnämnden som fastighetsägare egentligen inte ska subventionera lokaler på det sätt som nu sker till föreningslivet.

Inom staden finns även föreningsdrift på 13 idrottsplatser, framför allt idrottsanläggningar, där nämnden för idrott, fritid och förebyggande tecknar avtal med föreningarna som reglerar uppdrag och ersättning.

Det finns en webbportal där det går att se vilka lokaler som är möjliga att hyra för det lokala föreningslivet och privatpersoner. Portalen har byggts av teknik- och fastighetsförvaltningen till barn- och utbildningsförvaltningen men föreningarna som bokar via systemet gör det via kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen. Från teknik- och fastighetsförvaltningen finns ett önskemål om att kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen framgent ska inkomma med en behovsanalys avseende föreningslivets lokalbehov för att teknik- och fastighetsförvaltningen sedan ska kunna matcha detta behov med vakanta lokaler. Något sådant samarbete sker inte i nuläget.

4.2.4 Bedömning

Det saknas en dokumenterad process för stadens lokalförsörjning vilket vi ser som en stor brist. Avsaknaden av en tydlig process med tillhörande styrande dokument leder till otydligheter i hantering av beslut och i arbetssätt. Därtill saknas viktiga delar för att en lokalförsörjningsprocess ska fungera såsom att alla verksamheter upprättar behovsanalys, en övergripande lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan. Vi bedömer därför att fastighetsnämnden bör bereda ett förslag till policy för lokalförsörjning för beslut i kommunfullmäktige i syfte att fastställa förhållningssätt för det strategiska lokalförsörjningsarbetet i koncernen Västerås stad.

Vi bedömer att det genomförs analyser som tar stadens mål om expansion tydligt i beaktande. Det finns en process som omhändertar byggaktörernas prognoser för att upprätta befolkningsprognoser. Vi bedömer således att stadens behovsanalyser i förekommande fall, bygger på ändamålsenliga och

¹⁹ Antaget av kommunfullmäktige den 4 oktober 2018 (Dnr KS 2018/01528) och den 6 december 2018 (Dnr KS 2018/02508).

tillräckliga underlag. Det är dock enbart vissa förvaltningar i staden som upprättar behovsanalyser. Vi ser därför ett behov av att tydliggöra nämndernas ansvar för behovsanalyser i arbetet med den nya lokalförsörjningsprocessen. Vidare bedömer vi att det bör finnas tydliga riktlinjer eller mallar för behovsanalysernas utformning och innehåll. Avseende de förvaltningar och nämnder som upprättar behovsanalyser så ser vi att dessa har ett tillräckligt långsiktigt perspektiv.

Vi bedömer dock att arbetet med lokalförsörjning i staden i sin helhet inte bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv. I granskningen har det framkommit att avsaknaden av en tydlig lokalförsörjningsprocess på olika sätt har inneburit att tillfälliga och dyrare lösningar behövt nyttjas eftersom framförhållningen varit för dålig. Det innebär också att kommunen inte hinner hantera projekt vilket medför ett större beroende av externa aktörer eftersom behov uppkommer med kort varsel.

Vår bedömning är att formerna för samverkan i lokalförsörjningsprocessen kan tydliggöras. Vi bedömer att förutsättningarna för en tydlig samverkan försvåras av att det inte finns en tydlig roll och ansvarsfördelning och att det har skett flera olika omorganisationer under senare år. Vidare menar vi att det bör finnas forum med tydliga uppgifter som hanterar samverkan i lokalförsörjningsfrågor mellan verksamheter i kommunkoncernen. Vi ser risker i att samverkan inte fungerar, exempelvis kan det leda till att frågor inte hanteras, suboptimering i lokalutnyttjandet, bristande kvalitet och fördröjningar då frågor hanteras olika beroende på vilka personer som är involverade.

Hantering av uthyrning av stadens lokaler till det lokala föreningslivet är idag inte reglerad i några styrande dokument. Vår bedömning är att ansvarsfördelningen mellan nämnden för idrott, fritid och förebyggande och fastighetsnämnden är otydlig gällande uthyrning till föreningslivet. Fastighetsnämnden hyr idag ut lokaler med subvention till föreningar vilket inte självklart är förenligt med uppdraget som fastighetsägare. Vår bedömning är därför att nämnden för idrott, fritid och förebyggande, i dialog med fastighetsnämnden, bör utreda vem som ska ansvara för samtlig uthyrning till föreningslivet. Vi bedömer även att det saknas riktlinjer för hur hyror till föreningslivet ska sättas och att nämnden för idrott, fritid och förebyggande bör upprätta sådana för att skapa en större transparens och förutsägbarhet.

4.3 Processer för investerings- och underhållsprojekt

4.3.1 Styrande dokument för investeringar

Västerås stad saknar vid tiden för granskning styrande dokument för investeringar. Vi har tagit del av utkast till investeringspolicy som syftar till att tydliggöra förhållningssätt och prioriteringar, ansvar och beslutsnivåer för processen med syftet att Västerås stads koncern ska göra välgrundade och ekonomiskt och verksamhetsmässigt goda investeringar. Vi har även tagit del av utkast till investeringsriktlinje som syftar till att tydliggöra den övergripande investeringsprocessen så att investeringspolicyn efterlevs och Västerås stads koncern gör välgrundade och ekonomiskt och verksamhetsmässigt goda investeringar. Vi konstaterar att utkastet innehåller delar som har efterfrågats av intervjupersoner i granskningen och som enligt dessa behövs för att skapa en tydlighet i prioriteringar vid ny- och ombyggnationer. Exempel på sådana delar är ställningstagande kring när nybyggnation/nyanskaffning ska ske, en utgångspunkt i eget ägande, vilket förhållningssätt som gäller vid inhyrningar och beslutspunkter i investeringsprocessen.

I det utkast till investeringsriktlinje som vi har tagit del av tydliggörs att beslutsunderlag för investering eller inhyrning/leasingåtagande ska innehålla syfte, behovsanalys, bakgrund/historia, alternativa lösningar med jämförelsekalkyl, påverkan på verksamheten om investeringen inte genomförs, tidplan och ekonomi samt konsekvens för jämställdhet och hållbar utveckling. En vägledning för beslutsunderlag ska tas fram parallellt med riktlinjen och innehålla mall och förslag på utformning av beslut. Investeringskalkylen ska innehålla beräknade drift-, underhålls- och kapitalkostnader samt eventuella effektiviseringar, engångskostnader och externa intäkter till följd av investeringen. I kalkylen ska det också framgå om det är en förändrad verksamhet och den

förändrade verksamhetskostnad som investeringen ger upphov till. I beslutsunderlaget ska det framgå om nämnden bedömer att de kan finansiera de tillkommande kostnaderna inom ram (vilket är utgångspunkten) eller om de behöver en utökad driftbudgetram (lyfts in i nämndens planeringsunderlag). Vid behov av utökad driftbudgetram ska tidpunkt samt delårs- och helårseffekt anges. Av granskningen framkommer att det är oklart när policyn och strategin kommer att beslutas av kommunstyrelsen.

Att Västerås stad saknar styrande dokument för investeringar och riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser i beredningsprocessen för investeringsprojekt innebär dock inte att det inte genomförs några analyser. Sådana sker i investeringsprocessens olika steg, med ansvariga verksamheter för olika delar i processen. Det finns en dokumenterad process för lokalanskaffning som hanterar både investeringar i egenägda lokaler och inhyrningar. Beställande nämnd/förvaltning tar inför beslut om en fastighets-/lokalinvestering fram underlag utifrån behovsanalys. Teknik- och fastighetsförvaltningen har en central roll i investeringsverksamheten i att ta fram kalkylunderlag (kalkyl 0) inför beräkning av hyresofferter till beställande nämnd inför beslut om lokalprogram och indikativ hyra beräknas för att sedan godkännas av beställande förvaltning. Vi har i granskningen också tagit del av ett antal exempel på riskanalyser²⁰ som genomförs efter att beslut om projektering/produktion har fattats och konstaterar att riskbedömningar i dessa projekt har genomförts på en rad olika områden.

I budgetprocessen hämtar stadsledningskontoret uppgifter för projekt i investeringsplanen avseende investeringsbelopp, hyra/kapitalkostnad och övrig driftkostnad som följer av investeringen och, när relevant, antal platser. Det saknas dock övergripande dokument som säkerställer att riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser alltid ska genomföras och att investeringar inom staden hanteras på ett likartat sätt.

Det har tidigare inte funnits någon strategi²¹ för hur lokalbehoven ska omhändertas i syfte att säkerställa en god resurshållning. Flera intervjuade upplever därför att nybyggnationer prioriterats eftersom verksamheterna önskar detta och att det kommuniceras via behovsplaner. Andra lyfter att en stor fördel med att i stället bygga om är att detaljplaneprocessen kan undvikas. Från verksamheterna lyfts att följderna av att det inte finns någon tydlig styrning för hur behov ska omhändertas blir att beslut ofta fattas ad hoc och med för kort framförhållning. Från verksamheterna lyfts också att det finns en stor andel inhyrda lokaler i stadens verksamheter, speciellt inom äldrenämndens område. Av intervjuer framgår att det tidigare genomfördes kostnadsanalyser vid inhyrningar men att detta under senare år genomförts i betydligt mindre grad samtidigt som flera verksamheter är helt beroende av att kunna hyra lokaler för sina verksamheter. Detta eftersom behov ofta uppkommit med kort varsel och behövt snabba lösningar. Att kommunen äger relativt lite mark lyfts som en annan anledning till inhyrningar är en nödvändighet. Av intervjuer framgår vidare att det är stor skillnad mellan olika externa ägare av samhällsfastigheter. Vissa har mycket goda kunskaper om verksamheternas behov och där samarbetet därför är mycket gott vilket också ofta leder till lägre kostnader, men att det också finns exempel på motsatsen. Från verksamheterna lyfts vikten av att kunna skriva bra kontrakt då fastighetsägarna ofta vill ha avbetalning av byggkostnaderna under en kortare tidsperiod än vad kommunen använder sig av.

²⁰ Idrottshall Emausskolan 2022, Irstaskolan etapp 2 2022, äldreboende ÖM fas 2 2020 samt ombyggnad/nybyggnad av skola 2022.

²¹ Ett exempel på en sådan strategi som används av många kommuner är Trafikverkets fyrstegsprincip som i korthet består av följande steg:

1. Tänka om – överväga åtgärder som kan påverka behovet av lokaler samt kraven på lokalerna.
2. Optimera – genomföra åtgärder som medför effektivare utnyttjande av befintliga lokaler.
3. Bygga om – begränsade ombyggnationer. Steg tre genomförs enbart vid behov.
4. Bygg nytt – nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder. Steg fyra är enbart aktuellt om behovet inte tillgodosetts genom steg ett till tre.

.1.1.11 Investeringar i Årsplan 2022

Västerås stad har under senare år haft en brant utveckling gällande investeringar (se bild nedan) vilket innebär att uppdraget för stadens lokalförsörjning har ökat betydligt i storlek. Enligt prognosen toppar investeringstakten under 2023 och 2024 med 2 mdkr per år för att sedan falla tillbaka.



Planerade investeringar under perioden 2022–2026 uppgår till nästan 7,9 miljarder kronor varav huvuddelen avser fastighetsnämndens investeringar. Vårdsinvesteringar i skolor, förskolor, äldreboenden, gruppboenden, idrottsanläggningar är den största delen i investeringsplanen, med lokaler för skolor och förskolor som största post. I intervjuer lyfts att kommunstyrelsen efterfrågat en mer långsiktig investeringsplan varför en tioårig investeringsplan nu har börjat användas.

Av Årsplan 2022 framgår att planerade investeringar 2022 omfattar totalt cirka 1,4 miljarder kronor, varav den största andelen av investeringarna avser skolverksamheterna. Både förskola och grundskola har behov av nya lokaler utifrån växande antal barn och nya stadsdelar. Till detta kommer behov av att rusta upp grundskolor med undermåliga lokaler och ersätta paviljonglösningar och förskolor med lokaler som inte är ändamålsenliga. I vissa fall är förskoleverksamheten lokaliserad tillsammans med grundskolan. Av Årsplan 2022 framgår att bygga nya förskolor dit förskoleverksamheten kan flytta kan vara en lösning för att skapa mer utrymme för de trångbodda grundskolorna. Några exempel på investeringsbehov som identifierats inom förskola och grundskola är för områdena Bäckby, Skälby, Gäddeholm, Irsta och Sättra, högstadieskola vid Herta/Bryggargården och förskolor i Barkarö (Gotö), Hökåsen och på Rönby. I årsplanen för verksamheten ska en budget för de investeringar och hyreshöjande åtgärder som planeras under kommande år fastställas. I processen för att fastställa denna budget tas önskemål in från enhetschefer. Dessa önskemål vägs mot lokalernas funktionsvärden, nyttan med åtgärderna och den budget som finns till förfogande. Planeringsgruppen har sedan samordnings- och kontaktansvaret med teknik- och fastighetsförvaltningen samt avstämning med nämnden.

På samma sätt som politiken fastställer en ram för investeringsåtgärder och hyreshöjande åtgärder så fastställs budgeten för lokalkostnader per verksamhetsområde i den av grundskolenämnden beslutade verksamhetsbudgeten. Detta i syfte att säkerställa att lokalkostnaderna håller sig inom planerade ramar.

Även för övriga verksamhetsområden drivs investeringarna främst av ett växande Västerås och behov av upprustning och ersättningsinvesteringar. För äldreboende planeras ytterligare inhyrning. Antal platser inom äldreboenden och servicehus behöver byggas ut utifrån den demografiska utvecklingen. Vidare finns ett behov av att ersätta befintliga boenden, både på grund av bristande funktionalitet och att vissa myndighetskrav inte kan tillgodoses. Se planerade investeringar i bilaga 2.

Av årsplanen 2022 framgår att den totala investeringsramen för Västerås stad bestäms utifrån de kostnader som investeringarna beräknas medföra och det bedömda finansiella utrymmet framåt i

tiden. Västerås stads nämnder tilldelas utifrån detta budgetmedel för sin löpande drift och har att prioritera sina investeringar utifrån sina verksamheters behov och tilldelade budgetramar. Därmed är årsplanens lista på investeringsprojekt preliminär i väntan på de prioriteringar som ska göras.

Av intervjuer framgår att det faktum att det saknas en tydlig process för lokalförsörjning och styrande dokument för investeringar innebär att de projekt som beslutas politiskt i investeringsplanen inte alltid är utredda. Av intervjuer framkommer att investeringsplanen under senare år i princip innehållit de behov som förvaltningarna rapporterat in eftersom det saknats en strategisk lokalförsörjningsfunktion som arbetat med att utreda, samordna och prioritera behoven. I intervjuer lyfts också att investeringsplanen kan innehålla flera olika lösningar på ett och samma behov vilket innebär att endast ett projekt av många kommer att realiseraras. Detta har bidragit till lägre genomförandegrad i investeringsplanen vilket lyfts som ett pedagogiskt problem att förklara, främst gentemot politiken. Enligt uppgift kan politiken uppfatta att beslut i investeringsplanen fattas om väl utredda projekt. Det finns projekt i investeringsplanen där osäkerhet råder kring genomförandemöjligheten då vissa projekt utreds ordentligt först efter det att investeringsplanen har beslutats. Detta riskerar att leda till att det först efter att investeringsplanen har beslutats, i samband med att beslut om att starta projektet fattas i fastighetsnämnden, uppdragas att de beslutade projekten inte är genomförbara av ekonomiska eller verksamhetsmässiga skäl. I vissa fall forceras sådana projekt igenom ändå eftersom det finns ett starkt tryck på att driva igenom projekten även om tjänstemannaorganisationen önskar utreda projekten vidare. Detta riskerar enligt uppgift att resultera i att dyra eller tillfälliga lösningar väljs. I intervjuer lyfts även att det finns ett behov av att tydligare signalera vad olika typer av krav kostar, exempelvis gällande tillgänglighet och miljöaspekter, vilket också uppges vara två perspektiv som ofta är motstridiga. I Årsplan 2022 beräknas genomförandegraden av investeringar vara knappt 70 procent. I intervjuer lyfts att de flesta projekt i investeringsplanen till slut ändå genomförs även om genomförandet försenas.

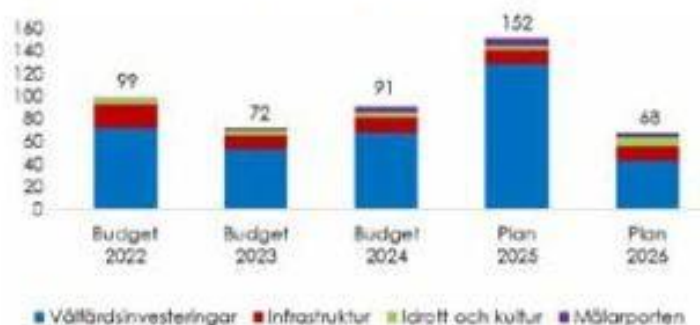
I sammanhanget nämns att de belopp som nu ligger i investeringsplanen bygger på äldre schablonberäkningar och att det finns en stor oro för kostnadsökningar kopplat till bland annat ökade råvarupriser. Det har funnits en ambition att utöka investeringsplanen med kostnader kopplade till en investering, exempelvis rivning och inhyrning av paviljonger, i syfte att tydligare åskådliggöra konsekvenserna av beslut för politiken. Av intervjuer framgår att det allra flesta investeringsprojekten håller budget. Om ett projekt går över 10 procent av den budget som beslutades vid anskaffningsbeslutet så ska det uppför nytt beslut i nämnden, något som beskrivs vara ovanligt. Uppföljningar till ansvarig nämnd sker vid delår och helår.

.1.1.12 Investeringarnas påverkan på driftkostnader

Stadens driftskostnader i form av hyror och kapitalkostnader ökar betydligt under kommande år som en följd av väsentligt högre investeringsnivåer. Till detta kommer kostnader för inhyrningar av lokaler. Sammantaget beräknas tillkommande hyres- och kapitalkostnader på närmare 0,5 miljarder kronor de närmaste fem åren, frånräknat hyreskostnader som avvecklas. Utöver detta tillkommer ökade kostnader till fristående utförare av skolverksamhet när stadens kostnadsnivå ökar.

Driftskostnadskonsekvenserna kommer året efter att investeringen är färdigställd och tagen i bruk. Av Årsplan 2022 framgår att det är viktigt att Västerås stads investeringsnivå anpassas till stadens finansiella situation, ekonomi och ekonomiska resultat. Detta för att ekonomin ska vara långsiktigt hållbar. Investeringsplaneringen behöver ha ett långsiktigt perspektiv eftersom kostnaderna av fattade beslut kommer med eftersläpning efter genomförande och kvarstår under lång tid. Av intervjuer framgår att det finns en hög medvetenhet bland politiker och tjänstepersoner om att investeringarna driver drift-, kapital och personalkostnader och att dessa kostnader separeras i budgetprocessen.

Hyreskostnad och kapitalkostnad, mnkr



Diagrammet visar hyreskostnad och kapitalkostnad (i mnkr) kopplat till investeringar och inhyrningar för perioden 2022–2026 och omfattar totalt 0,5 miljarder kronor.

4.3.2 Riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser i beredningsprocess för underhållprojekt

Vi har tagit del av en rutin för underhållsprojekt som innefattar stegen inventering och registrering av behov, sammanställt behov, prioritering, genomförande och återrapportering/avslut av projekt. Av granskningen framkommer att förvaltningen, till följd av resursbrist och att det historiskt har saknats ett komplett fastighetssystem med modul för underhållsplanering, har haft svårt att hålla de tider som anges i rutinen och att genomföra de analyser som skulle behövas. Detta är något som revisionen tidigare påtalat i en rapport²² där fastighetsnämnden rekommenderades att utan dröjsmål upprätta riskbedömningar och konsekvensbeskrivningar avseende fastighetsunderhåll då konsekvensbeskrivningar och analyser av det eftersatta underhållet på enskilda fastigheter inte bedömdes göras på ett ändamålsenligt sätt.

Från och med 2021 har underhållet hanterats helt i en underhållsmodul. Vi har tagit del av interna instruktioner för underhållsmodulen. I underhållsmodulen matas information in från fastighetsförvaltare, sakkunniga, drifttekniker och verksamheter. Förvaltarna tar fram underhållsbehovet efter prioriteringar. Vi har tagit del av en Excel-mall för poängbedömning av tillstånd och konsekvens avseende underhållsbehov som används för att prioritera åtgärder. Därefter görs ytterligare prioritering enligt det underhållsutrymme som ekonomichefen anger. Underhållsutrymmet avser planerat underhåll samt reinvestering. När planeringen är beslutad beställs åtgärder av förvaltarna via modulen projektstyrning i fastighetssystemet i enlighet med delegationsordningen. Under året sker uppföljning.

Under 2022 anställs resurser för att möjliggöra att rätt åtgärder utförs i rätt tid i underhållsplaneringen. Bland annat sker utökning av byggsamordnare samt förvaltningscontroller. Den senare får i uppgift att se över underhållsprocessen som just nu är inaktuell utifrån organisationsförändringar och arbetssätt.

I intervjuer med verksamheterna lyfts att de saknar en sammanställning med helhetsbild av lokalernas skick. Från verksamheterna lyfts även att det saknas möjligheter att ha inflytande kring vilka insatser som ska genomföras i vilka lokaler. Det förekommer enligt intervjuer fall där verksamheterna får kännedom om åtgärder först när de redan är beslutade vilket får konsekvenser för den verksamhet som bedrivs i lokalerna. I granskningen lyfts önskemål om att i högre utsträckning få vara med och påverka prioriteringen av åtgärder. I intervjuer lyfts även att verksamheterna inte får ta del av underhållsplaner för olika objekt för att kunna följa att underhåll verkligen utförs i enlighet med vad verksamheten betalar för i hyran. Från teknik- och fastighetsförvaltningen lyfts att fastighetsenheten beslutar och prioriterar vilka underhållsåtgärder

²² Revisionsrapport 2018:9 Västerås stad - Granskning rörande det strategiska underhållet av stadens anläggningstillgångar.

som behöver utföras. Varje förvaltare har verksamhetsmöten löpande (2–3 ggr/år), där det i agendan finns en punkt för just kommande planerade åtgärder i lokalerna. Verksamheterna har få eller inga möjligheter att ha synpunkter på vilka åtgärder som är nödvändiga utifrån ett fastighetsperspektiv. Verksamheterna kan däremot vara med i dialoger kring underhållsåtgärder såsom ytskikt invändigt.

4.3.3 Bedömning

Vi bedömer att stadens process för ny- och ombyggnationer inte är helt ändamålsenligt och tydligt utformad. Styrande dokument för investeringar är under framtagande och är en viktig del i att säkerställa en mer ändamålsenligt och tydligt utformad process. Investeringsprocessen och lokalförsörjningsprocessen är nära sammanlänkade. Otydligheten i lokalförsörjningsprocessen leder till att det även blir otydligheter i investeringsprocessen. En sådan följd är att projekten i årsplanens investeringsplan inte är tillräckligt utredda vilket vi menar ytterligare betonar vikten av en tydlig lokalförsörjningsprocess. I granskningen framkommer att det idag saknas tydliga ramar och riktlinjer kring prioriteringar vid ny- och ombyggnationer och vi bedömer att det därför är viktigt att investeringspolicyn och investeringsriktlinjen snarast beslutas.

Vi bedömer att beredningsprocessen för enskilda investeringsprojekt omfattas av riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser men har inom ramen för granskningen, till följd av dess omfattning, inte fullt ut kunnat verifiera ändamålsenligheten. Det finns en dokumenterad lokalanskaffningsprocess som fastställer att det inför beslut om en fastighets-/lokalinvestering genomförs en behovsanalys, ett lokalprogram och kalkyl 0 I samband med att lokalprogrammet beslutas godkänns även indikativ hyra av beställande förvaltning.

Vi bedömer att förutsättningarna för att genomföra ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser i beredningsprocessen för underhållsprojekt har stärkts. Åtgärder värderas och prioriteras nu i förhållande till tillgängligt underhållsutrymme. Förvaltningen har stärkt arbetet genom användandet av ett fastighetssystem med underhållsmodul och nyss nämnda riskanalyser sedan vår tidigare granskning. Vi ser positivt på att resurser ska tillsättas för att säkerställa att åtgärder kan utföras i rätt tid och att underhållsprocessen ska ses över och uppdateras vilket ytterligare stärker förvaltningen i att lösa de svårigheter inom området som tidigare funnits.

4.4 Uppföljning och utvärdering

4.4.1 Åtterrapporering

Fastighetsnämnden har i sitt särskilda direktiv fått uppdrag att i verksamhetsberättelsen årligen göra en särskild uppföljning av nyckeltal kopplade till utveckling, effektivitet och kvalitet. I verksamhetsberättelsen 2021 sker åtterrapporering enligt tabell 2.

Tabell 2. Nyckeltal

Nyckeltal	2019	2020	2021
NKI för fastighetsenheten	59	60	62
Energianvändning, kWh/m ²	144,2	147,4	131
Koldioxidnivå, kg/m ²	40,1	43,1	36,1
Underhåll, inkl. underhållsinvesteringar, egenägda lokaler, kr/m ²	133	132	147
Vakansgrad, skollokaler, procent av hyra	0,1	0,1	0,1
Vakansgrad, skollokaler, procent av area	0,1	0,1	0,1
Vakansgrad, verksamhetslokaler, procent av hyra	1,8	1,8	1,8
Vakansgrad, verksamhetslokaler, procent av area	2,2	2,2	2,2

Förvaltd area, egna lokaler, kvm	512 056	531 061	546 622
Förvaltd area, inhyrda lokaler inkl. Brf, kvm	412 011	415 278	432 306

Nyckeltalet värme kW/m² som direktivet specificerar ska framgå i verksamhetsberättelsen presenteras inte. Vissa nyckeltal har tillhörande och förklarande kommentarer kring utveckling eller utfall, men inte alla. I övrigt sker en summarisk återkoppling kring arbetet med lokalförsörjning i fastighetsnämndens verksamhetsberättelse där det framgår att arbetet för att planera för den växande staden fortgår. Ökade volymer inom bland annat förskola och skola gör att behovet av investeringar är fortsatt stort. Trycket är fortsatt högt på projektavdelningen såväl inom tidiga skeden som genomförandefasen. Det finns en tendens till ökade byggkostnader i projekt som en konsekvens av Covid-19. Vidare framgår att förvaltningen arbetar aktivt för bättre delaktighet i stadens samhällsbyggnadsprocess samt ökad medvetenhet i staden om samhällsfastigheter. Förvaltningen behöver förstärka med resurser för att möta de utmaningar som en omfattande investeringsplan de närmaste åren medför.

I kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2021²³ sker ingen åiterrapportering i lokalförsörjningsfrågor eller det ansvar kommunstyrelsen ålagts genom reglementet.

Av Årsredovisning och bokslut - Västerås stad 2021²⁴ framgår att investeringarna har ökat de senaste åren då staden står inför omfattande behov av nya lokaler för förskola, skola och omvårdnad, samt att renoveringsbehovet är stort i befintliga lokaler.

I granskningen framkommer att det finns en otydlighet kring hur uppdraget i Årsplan 2022 till samtliga nämnder "att återkomma med lokaloptimeringslösningar inom Västerås stads eget lokalbestånd" – ska hanteras avseende var, till vem och när det ska åiterrapporteras. Av granskningen framkommer att uppdraget troligtvis ligger hos stadsledningskontoret då stadsledningskontoret tidigare hanterat liknande uppdrag. Det råder osäkerhet kring om uppdraget ska rapporteras tillbaka eller om det ska hanteras och tolkas inom varje nämnd. I intervjuer lyfts även att uppdraget egentligen har en mer operativ karaktär och därför borde ligga hos teknik- och fastighetsförvaltningen.

Åiterrapportering i lokalfrågor till övriga nämnder sker i varierande utsträckning. Gemensamt är dock att det av intervjuer framgår att nämnderna har ett stort intresse av lokalfrågor och är medvetna om frågornas vikt för nämndernas verksamhet. Det har hittills inte skett någon uppföljning kring lokalförsörjningsfrågor till nämnden för idrott, fritid och förebyggande. I sammanhanget nämns att den koppling mellan demografi och lokalbestånd som finns i andra verksamheter saknas avseende exempelvis idrottsanläggningar och att en tydligare åiterrapportering är viktig för att öka förståelsen för att nämndens lokalbudget behöver öka med en ökande befolkning.

4.4.2 Bedömning

Vi bedömer att det delvis sker en tillräcklig åiterrapportering till fastighetsnämnden avseende lokalfrågor men konstaterar att det saknas en dokumenterad lokalförsörjningsprocess att följa upp. Fastighetsnämnden får, i enlighet med sitt direktiv, uppföljning av nyckeltal med koppling till lokal- och fastighetsfrågor. Vi bedömer att uppföljningen bör baseras på annan grund när direktivet tas bort. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte får någon tydlig uppföljning av sitt ansvar för strategisk lokalsamordning i reglementet.

Vi har tidigare bedömt att roller och ansvar avseende lokalförsörjningsfrågor kan förtydligas. Vår bedömning är att den otydlighet som finns kring åiterrapportering av uppdrag i Årsplan 2022 är ytterligare ett exempel på detta.

²³ KS 2022/00118 Verksamhetsberättelse 2021 för kommunstyrelsen

²⁴ KS 2022/00015 Årsredovisning och bokslut - Västerås stad 2021.

Vi bedömer att utvärderingar av huruvida staden har en effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning kan stärkas. Det finns nyckeltal att följa upp men nyckeltalen behöver sättas i relation till exempelvis en målsättning eller jämförelsetal från liknande kommuner för att möjliggöra uppföljning av om lokalförsörjningen är effektiv och ändamålsenlig. Vår bedömning är att det i avsaknad av detta är svårt för att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning. Avslutningsvis gör den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och fastighetsnämnden och att det är otydligt vilken part som skulle ansvara för att genomföra en sådan utvärdering.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>Bygger stadens behovsanalyser avseende lokalförsörjning på ändamålsenliga och tillräckliga underlag? Tas stadens mål om expansion i tydligt beaktande?</p>	<p>Delvis. Det genomförs årliga befolkningsprognoser där stadens mål om expansion tas i tydligt beaktande. Skolnämnderna och äldrenämnden genomför behovsanalyser med befolkningsanalysen som grund och upprättar lokalbehovsplaner/boendeplaner. Det finns inget som styr att nämnderna ska genomföra behovsanalyser, majoriteten av nämnderna genomför heller ingen behovsanalys.</p>
<p>Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen ändamålsenlig och sker en tydlig samverkan mellan kommunstyrelsen, nämnder, stadens bolag samt i förekommande fall externa aktörer?</p>	<p>Nej. Ansvarsfördelningen avseende strategiska lokalförsörjningsfrågor på övergripande nivå mellan kommunstyrelsen och fastighetsnämnden bör tydliggöras. Det direktiv som den nuvarande organisationen under fastighetsnämnden är baserat på är inte förenligt med stadens nuvarande styrmodell. Av granskningen framgår att direktivet framgent ska tas bort. Vi menar att ansvaret för strategiska lokalförsörjningsfrågor bör utgå från reglementet och ansvarsfördelningen i reglementena därför bör ses över. Roller och ansvar i lokalförsörjningsprocessen behöver dokumenteras och tydliggöras för att skapa förutsättningar för att i nästa led ha en tydlig samverkan mellan berörda parter. Behovet har identifierats i staden och ett arbete pågår för att strukturera upp roller och ansvar samt samverkan.</p>
<p>Omfattas beredningsprocessen för investerings- och underhållsprojekt av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser?</p>	<p>Delvis. Det finns en dokumenterad lokalanskaffningsprocess för investeringsprojekt där risk- och konsekvensanalyser ingår. Det saknas dock övergripande styrande dokument som reglerar vilken typ av risk- och konsekvensanalyser som ska genomföras i beredningsprocessen inför investeringar. Utkast till sådana dokument har tagits fram på tjänstemannanivå men inte beslutats politiskt.</p> <p>Avseende underhåll har vi tagit del av rutiner och mallar för riskanalyser. Av granskningen framkommer att förvaltningen haft svårigheter att genomföra de analyser som skulle behövas till följd av resursbrist och för att det historiskt har saknats ett komplett fastighetssystem med modul för underhållsplanering. En modul för underhållsplanering finns sedan en tid på plats och resurserna för att arbeta med att stärka processer för underhållsplanering ska stärkas under året vilket förbättrar förutsättningarna för att genomföra ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser i beredningsprocessen för underhållsprojekt.</p>

<p>Är stadens process för ny- och ombyggnationer ändamålsenligt och tydligt utformad?</p>	<p>I viss mån. I granskningen framkommer att processen kan förtydligas genom tydligare styrning och upprättande av styrande dokument. I granskningen lyfts att strategi och handlingsplan för samhällsfastigheter kommer att förtydliga processen för ny- och ombyggnationer. I granskningen lyfts även behovet av en investeringspolicy och en investeringsriktlinje i syfte att tydliggöra vägval och förhållningssätt vid investeringar.</p>
<p>Är stadens internhyressystem utformat på ett sätt som bidrar till kostnadsmedvetenhet och rättvisa lokalkostnader internt inom staden?</p>	<p>I viss mån. Nämnderna kompenseras för samtliga tillkommande lokalkostnader vilket inte ger verksamheterna incitament att verka för kostnadsmedvetenhet. Hyresmodellen ger inte incitament att lämna lokaler som verksamheten saknar behov av då det inte finns någon lokalbank som verksamheterna kan lämna över lokalerna till och bli av med lokalkostnaden. Internhyressystemet har olika konstruktioner för olika verksamheter. I vissa delar fungerar modellen bra. Funktionshyresmodellen som används för bland annat grundskolenämnden bidrar inte till kostnadsmedvetenhet. Ett arbete pågår med att förändra internhyresmodellen där bland annat grundskolenämnden ska övergå till självkostnadshyra. Riktlinjen för internhyra behöver uppdateras för att spegla nuvarande förhållanden.</p>
<p>Sker en tillräcklig återrapportering till berörd nämnd avseende lokalförsörjningsprocessen?</p>	<p>Delvis. Det saknas en tydlig lokalförsörjningsprocess att återrapportera. Det sker dock viss uppföljning i nämnderna även om den inte är tydligt definierad. Fastighetsnämnden får en återrapportering av lokalrelaterade nyckeltal utifrån sitt direktiv. Vi bedömer att återrapporteringen till nämnden bör ses över i samband med arbetet med lokalförsörjningsprocess och styrande dokument.</p>
<p>Sker ändamålsenliga utvärderingar av huruvida staden har en effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning?</p>	<p>Delvis. Det sker viss utvärdering genom uppföljning av nyckeltal inom ramen för fastighetsnämndens egen verksamhetsuppföljning. Det sker dock ingen samlad utvärdering som kan svara på om stadens lokalförsörjning är effektiv. Det saknas även mål att styra mot eller jämförelsetal i syfte att kunna utvärdera stadens lokalförsörjning.</p>
<p>Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?</p>	<p>I viss mån. Det finns framförhållning genom befolkningsprognoser och genom lokalbehovsplaner och boendeplaner i vissa av stadens verksamheter. Kopplingen till en övergripande lokalförsörjningsprocess för hela staden saknas dock. Det finns därmed en risk för att lokalförsörjningsarbetet blir reaktivt snarare än proaktivt. I granskningen kopplas också frånvaron av en övergripande process ihop med att det tidvis uppstår tidsnöd i lokalförsörjningen som föranleder temporära lösningar.</p>

Finns ändamålsenliga styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen? Omfattas försäljning av fastigheter av dessa dokument?

Nej. Det saknas styrande dokument och strukturer för lokalförsörjningsprocessen på övergripande nivå. De tre utbildningsnämnderna har dock på eget initiativ antagit egna riktlinjer och lokalbehovsplaner.

Försäljning av fastigheter omfattas inte i styrdokument för lokalförsörjningsprocessen. Fastighetsnämnden godkände 2022-05-24 riktlinje för avyttranden av befintliga fastigheter och byggnader och överlämnade ärendet till kommunstyrelsen för vidare hantering. Vid granskningens slutförande har kommunstyrelsen ännu inte behandlat ärendet.

5. Bilaga 1

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Stadsdirektör, stadsledningskontoret
- Direktör, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Budgetchef, stadsledningskontoret
- Enhetschef stadsledningskontoret, strategisk samhällsutveckling
- Bit. direktör/Fastighetschef teknik- och fastighetsförvaltningen
- Ekonomichef, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Controller, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Strateg, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Fastighetsstrateg, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Fastighetsutvecklare/strateg, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Fastighetsplanerare/strateg, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Projektchef, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Avdelningschef underhåll, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Avdelningschef underhåll, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Ekonomichef, barn- och utbildningsförvaltningen
- Strateg, barn- och utbildningsförvaltningen
- Mark- och exploateringschef
- Idrotts- och friluftschef
- Boendestrateg, Vård- och omsorgsförvaltningen
- Boendestrateg, Vård- och omsorgsförvaltningen

Dokument

- Årsplan 2022 med utblick mot 2025, beslutad av kommunfullmäktige 2021-10-28, KS 2021/00277
- Årsredovisning och bokslut - Västerås stad 2021, beslutad av kommunfullmäktige 2022-04-07/KS 2022/00015
- Reglemente för kommunstyrelsen, beslutat av kommunfullmäktige 2018-10-17 (Dnr: 2018/01299), reviderat efter kommunfullmäktiges beslut 2020-05-07 (dnr KS 2020/00518).
- Reglemente för fastighetsnämnden, beslutat av kommunfullmäktige den 6 september 2018 (Dnr KS 2018/01527), reviderat av kommunfullmäktige den 2 april 2020 § 115, dnr KS 2020/00405.
- Reglemente för nämnden för idrott, fritid och förebyggande, beslutat av kommunfullmäktige den 4 oktober 2018 (Dnr KS 2018/01528) och den 6 december 2018 (Dnr KS 2018/02508).
- Särskilt direktiv för fastighetsnämnden, beslutat av kommunfullmäktige 2009.
- Policy för styrningen i koncernen Västerås stad, antagen av kommunfullmäktige den 6 april 2017
- Riktlinje för internhyra, beslutad av styrgruppen för lokalsamordning 2016-02-10, Reviderad 2017-01-24
- Verksamhetsplan för kommunstyrelsen 2022 KS 2021/02071
- Verksamhetsplan för fastighetsnämnden 2022 FN 2021/00262
- Tjänsteutlåtande - Strategi och handlingsplan för samhällsfastigheter, Fastighetsnämnden 2021-02-09, FN 2021/00020
- Protokoll Fastighetsnämnden 2021-02-23 § 46
- Årsredovisning och bokslut - Västerås stad 2021 KS 2022/00015
- Verksamhetsberättelse 2021 för kommunstyrelsen KS 2022/00118
- Verksamhetsberättelse 2021 för fastighetsnämnden FN 2021/00451
- Rutiner underhållsplanering och underhållsprioritering
- Riktlinjer för lokalplanering för grundskolelokaler
- Boendepplan 2021–2026, antagen av Äldrenämnden 2021-11-23, ÄN 2021/00326-1.3.2

- Lokalbehovsplan för grundskolelokaler 2022–2030 med utblick 2040
- Riskanalyser investeringsprojekt
- Befolkningsprognos delområden 2022–2031

6. Bilaga 2

Fastighetsnämnden, investering per verksamhet, mnkr

	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026	Totalt 2022–2026
Grundskola (inklusive Skultuna kommunalnämnd)	367,0	767,7	608,8	213,7	145,3	2 102,5
Grundskola – grundskolenämnden	332,0	671,1	566,8	213,7	145,3	1 928,9
Grundskola – Skultuna kommunalnämnd	35,0	96,6	42,0	0,0	0,0	173,6
Förskola (inklusive Skultuna kommunalnämnd)	129,9	242,2	186,6	64,4	46,2	669,2
Förskola – förskolenämnden	125,0	221,2	176,8	64,4	46,2	633,5
Förskola – Skultuna kommunalnämnd	4,9	21,0	9,8	0,0	0,0	35,7
Gymnasieskola	42,7	35,7	60,9	4,2	5,6	149,1
Idrottsfastigheter	43,2	60,2	74,9	16,1	0,0	194,4
Kulturfastigheter	0,0	0,0	0,0	0,0	70,0	70,0
Boenden (äldrenämnden med mera)	22,2	35,4	39,6	59,9	129,9	286,8
Boenden (individ och familj)	6,6	4,5	4,5	4,5	4,5	24,5
Övriga fastighetsinvesteringar	63,6	78,4	65,1	49,0	52,5	308,6
Hamnens utveckling	39,0	6,0	8,0	18,0	3,0	74,0
Extern hyra, hamnen	39,0	23,0	30,0	10,0	10,0	112,0
Projekt Mälarporten (Resecentrum, Etapp 1)*	43,0	128,8	332,8	428,1	209,3	1 142,0
Summa investering exklusive exploatering	796,2	1 381,8	1 411,1	867,8	676,2	5 133,1
Fastighetsnämnden, exploatering	206,7	198,5	79,7	79,1	61,2	625,2
Fastighetsnämnden, strategiska markförvärv	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	250,0
Summa exploatering och markförvärv	256,7	248,5	129,7	129,1	111,2	875,2
SUMMA INVESTERINGAR EXKLUSIVE EXPLOATERING	1 052,9	1 630,3	1 540,8	996,9	787,4	6 008,3
Planeringsingsinriktning 2022–2026	1 750,9	1 882,5	1 865,6	1 142,8	1 720,0	8 361,8

* Projekt Mälarporten inkluderar intäkter efter perioden, vilket gör att projektet som helhet budgeteras till 674 mnkr netto.