



# Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

Rapport

Lomma kommun

KPMG AB

2022-03-02

Antal sidor 17



**Lomma kommun**

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

2022-03-02

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Uppföljning av tidigare granskning	5
3.2	Gymnasieskolan	9
3.3	Kommunhuset	14
4	Slutsats och rekommendationer	15

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Lomma kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av den tidigare genomförda granskningen av investeringsprocessen. Inom ramen för uppföljningen har en översiktlig granskning av huruvida förprojektering inför två specifika investeringar har utförts enligt kommunens riktlinjer och rutiner genomförts. Investeringarna avser en ny gymnasieskola och ett nytt kommunhus. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Granskningen syftar till att följa upp vilka åtgärder som kommunstyrelsen vidtagit utifrån den tidigare genomförda granskningen avseende investeringsprocessen. Syftet med granskningen är även att bedöma om ärenden har hanterats korrekt utifrån kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning.

Denna granskning består dels i en uppföljning av granskningen från 2019, dels en belysning av besluten att bygga en gymnasieskola och nytt kommunhus i Lomma. Uppföljningen av granskningen 2019 har fokuserat på hur de rekommendationer som lämnades har hanterats. Gymnasieskolan och kommunhuset har ännu inte börjat byggas varför fokus på denna del av granskningen har varit beslutsgången och förberedelserna inför byggnationerna.

En av rekommendationerna var att tydliggöra vad nämndernas lokalbehovsplaner ska innefatta. Ett arbete med att åtgärda detta har påbörjats men har blivit försenat på grund av brist på personal. Under hösten 2020 anställdes en lokalförsörjningsstrateg som har tagit tag i frågan.

En annan rekommendation som framfördes var att tydliggöra investeringsplaneringsgruppens uppdrag. Speciellt rekommenderades att ta fram en definition på vilka grunder som investeringar motiveras. Granskarna tycks ha missförstått investeringsplaneringsgruppens uppdrag, vilket blir tydligt när man läser den tjänsteskrivelse som låg till grund för kommunstyrelsens svar på rekommendationerna. Investeringsplaneringsgruppen är ett beredande organ som har som huvuduppgift att säkerställa att lokalbehovsplanerna innehåller så mycket underlag som behövs för att de ska kunna fungera som besluts- och budgetunderlag i berörd nämnd, för att senare bilda underlag för beslut i budgetberedning, kommunstyrelsen och fullmäktige. Gruppens uppdrag är inte att prioritera bland investeringsäskandena. Det är politikens uppgift att ta de slutliga besluten om att investera eller inte.

En tredje och sista rekommendation var att granskarna menar att det bör fastställas när avvikelser i investeringsprojekt ska rapporteras till kommunstyrelsen. Det saknades, menar granskarna, en definition på vad en väsentlig avvikelse är. I svar från kommunstyrelsen, som grundar sig i tjänsteskrivelse, skrivs att det är orimligt att besluta om en sådan definition och rekommendationen avvisades därmed. Samtliga projekt, inklusive avvikelser och prognos på totalkostnad, redovisas i kvartalsrapporter, delårsrapporter och i årsredovisningen. Att definiera en väsentlig avvikelse i form av ett procenttal eller i kronor är inte ändamålsenligt. Antalet investeringar är inte större än att de enkelt kan redovisas som de gör.

## Lomma kommun

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

2022-03-02

Vår slutsats gällande uppföljningen av granskningen 2019 är att de rekommendationer som gavs har hanterats på ett korrekt sätt. Det vill säga den enda rekommendationen som är rimlig utifrån granskningen – tydliggöra vad nämndernas lokalbehovsplaner ska innefatta.

Avseende byggnation av gymnasieskola och kommunhus är revisionsfrågorna ställda lite för tidigt. Det har inte påbörjats någon förprojektering mer än att en kostnad för respektive projekt har beräknats utifrån schabloner om ytor och kvadratmeterpriser. Några djupare kalkyler har inte gjorts. Gymnasieskolan är på detta sätt beräknad att kosta 292 mnkr. Kommunhuset är beräknat till 240 mnkr. I takt med att projekteringarna går framåt kommer dessa siffror att bli allt säkrare och mest säkra är de när upphandling av projekten har skett och anbud har lämnats in. Priserna kan även påverkas av vilken upphandlingsform som väljs. Det vanligaste bland landets kommuner är totalentreprenad och utförandeentreprenad. Vid totalentreprenad ligger projektering hos entreprenören och vid utförandeentreprenad är det uppdragsgivaren som utför projekteringen. Med projektering avses att ta fram alla de handlingar som behövs för att uppföra en byggnad såsom systemhandlingar<sup>1</sup>, byggritningar, kalkyler med mera.

I övrigt har kommunen anlitat en arkitektbyrå som tagit fram en skiss på hur samlokaliseringen av gymnasieskolan och kommunhuset skulle kunna se ut.

De resurser som hittills har lagts ner är framför allt kommunens egen personaltid. I kronor är beloppen blygsamma.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Nogsamt följa byggnationerna av gymnasieskolan och kommunhuset avseende tidplan och ekonomi.
- Utredda vilken entreprenadform som är lämpligast att använda i byggandet av gymnasieskolan och kommunhuset.
- Ta ett nytt budgetbeslut när anbud inkommit om det avviker från nuvarande kostnadsuppskattningar.

---

<sup>1</sup> Systemhandlingarna ger en bild av den planerade byggnaden, dess konstruktiva utformning, tekniska installationssystem och ligger till grund för en kostnadskalkyl för det kommande arbetet.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Lomma kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av den tidigare genomförda granskningen av investeringsprocessen. Inom ramen för uppföljningen kommer en översiktlig granskning genomföras av huruvida förprojektering inför två specifika investeringar har utförts enligt kommunens riktlinjer och rutiner. Investeringarna avser en ny gymnasieskola och ett nytt kommunhus. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

En utredning föreslog under våren 2021 att ett gymnasium byggs i Lomma kommun med plats för 830 elever. Kostnaden beräknades till mellan cirka 300 och 350 miljoner kronor och målet är att skolan ska vara klar 2026. Det finns även planer på att samordna bygget av en ny gymnasieskola med bygget av ett nytt kommunhus. Kommunfullmäktige fattade beslut om investeringen i september 2021. Investeringen är däremot inte upptagen i kommunens investeringsbudget för 2021 som sträcker sig till och med 2024. Beslut om budget för de två projekten fastställdes av kommunfullmäktige i oktober 2021.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att följa upp vilka åtgärder som kommunstyrelsen vidtagit utifrån den tidigare genomförda granskningen avseende investeringsprocessen. Syftet med granskningen är även att bedöma om ärendet har hanterats korrekt utifrån kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Hur har förprojekteringen initierats och av vem?
- Hur mycket resurser har lagts ner på förprojekteringen?
- Hur långt har förprojekteringen kommit?
- Har det i förprojekteringen kalkylerats ett slutligt belopp för färdig byggnad?

Granskningen avgränsas till rutiner kring förprojektering av investeringar i byggnader.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

### 2.2 Revisionskriterier

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §.
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

### 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer samt avstämningar med berörda tjänstemän. Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Uppföljning av tidigare granskning

Tidigare granskning av investeringsprocessen gjordes 2019 med avrapportering i februari 2020. Granskningens syfte var att bedöma huruvida kommunstyrelsen har en ändamålsenlig övergripande styrning av investeringsprocessen. Granskningen avsåg besvara följande revisionsfrågor:

- Finns en klargjord beslutsprocess för investeringar?
  - Finns det tydliggjort vilka investeringar som ska prioriteras och som utgår från politiska mål/beslut?
  - Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning?
  - Finns tillräckliga beslutsunderlag/kalkyler?
- Sker genomförandet i enlighet med ursprungligt beslut/investeringsplan?
  - Hanteras eventuellt befarade överskridande av investeringsbudgeten i enlighet med reglerna?
- Sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar och återrapportering till berörd nämnd/styrelse?
- Inryms investeringsplaneringen i kommunens samlade ekonomiska utrymme för investeringar?

Granskningen kom fram till att det finns en klargjord beslutsprocess för investeringar. Den är beskriven i kommunens regler för investering. Dock bedömde granskningen att det finns anledning att förtydliga delar av processen. Bland annat konstaterades att det saknas en fastställd prioriteringsordning för investeringar. Enligt kommunens regler för investeringar ska en prioritering göras i investeringsplaneringsgruppen. Det framgick inte hur denna prioritering skulle ske.

Roll- och ansvarsfördelningen bedömdes som något oklar. Till exempel framgick det inte av reglementen eller andra styrdokument var ansvaret för den strategiska lokalförsörjningen ligger, en fråga som även hade lyfts i samband med utvärderingen av internhyressystemet.

Vidare bedömdes att det saknades instruktioner för vad som ska innefattas av nämndernas lokalbehovsplaner. I stickprov framkom även att kalkyler inte hade upprättats enligt kommunens regler för investeringar.

I övrigt var bedömningarna att investeringsprocessen i stort var ändamålsenlig.

De rekommendationer som gavs till kommunstyrelsen var att stärka den övergripande styrningen av investeringsprocessen och däri:

- Tydliggöra vad nämndernas lokalbehovsplaner ska innefatta.
- Tydliggöra investeringsplaneringsgruppens uppdrag.
- Fastställa när avvikelser ska rapporteras i enskilda projekt.

### **3.1.1 Tydliggöra vad nämndernas lokalbehovsplaner ska innefatta**

I tidigare granskning konstaterades att det saknades instruktioner till nämnderna avseende vad lokalbehovsplanerna ska innehålla. Det konstaterades vidare att i dåvarande lokalbehovsplaner saknades i stor utsträckning en dokumenterad analys av det befintliga lokalbeståndets kapacitet. Mest omfattande var lokalbehovsplanen hos barn- och utbildningsnämnden. Ett arbete pågick med att utveckla metoden för behovsanalyser inom barn- och utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Modellen innebär att behovsanalyserna ska ske utifrån fem utgångspunkter:

- Befolkningsprognos
- Bedömning av lokalernas och verksamheternas möjligheter
- Ekonomisk hushållning
- Underhåll
- Lärmiljöer

En kommunövergripande lokalförsörjningsplan saknades vid granskningstillfället.

#### **3.1.1.1 Vad visar uppföljningen?**

I intervjuer håller budgetekonom med om att det inte finns någon tydlig ägare av lokalbehovsplanerna. Det är viktigt för budgetprocessen att innehållet i sådana planer är kända och tillförlitliga så att identifierade behov kan stämmas av mot kommunens budgetramar. Efter den tidigare granskningen fick kommunledningskontoret i uppdrag att tydliggöra denna process. I samband med att förra ekonomichefen avslutade sin anställning i kommunen övergick uppdraget till samhällsbyggnadsförvaltningen.

Efter granskningen, senare på hösten 2020, anställdes en lokalförsörjningsstrateg. Dennes uppgift blev att bland annat se över lokalbehovsplanerna, vilket också gjordes. Det konstaterades att kvaliteten i lokalbehovsplanerna behövde förbättras. Det behövde även bli tydligare vilka frågor som lokalbehovsplanerna skulle svara på.

Andra brister som har uppmärksammats i översynen av lokalbehovsplanerna är att de i viss mån saknar långsiktighet. Det har även saknats analyser kring hur befintligt lokalbestånd eventuellt skulle kunna lösa lokalbehoven.

I kommunstyrelsens yttrande, baserat på tjänsteskrivelse av dåvarande ekonomichef, konstateras att lokalbehovsplanerna behöver förbättras i syfte att ge ett mer genomarbetat förslag inför beslut om investeringsprojekt. Vidare skrivs att kommunstyrelsen ska få ett förslag från kommunledningskontoret på vad lokalbehovsplanerna ska innehålla. Syftet ska vara att underlätta prioritering och

beslutsfattande kopplat till investeringsbudgeten. De samlade lokalbehovsplanerna ska kunna generera underlag till en kommunövergripande lokalförsörjningsplan, vilken är mycket central för att få en långsiktig och effektiv lokalplanering.

I intervju framkommer att under våren 2022 kommer ett arbete med att ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan påbörjas. Det har inte funnits personella resurser till detta innan kommunen hösten 2020 anställde en lokalförsörjningsstrateg. Arbetet kommer till en början att omfatta norra och södra kommundelarna var för sig. En projektgrupp bestående av representanter för samtliga facknämnder kommer att tillsättas för detta ändamål.

Det har även tillskapats en lokalförsörjningsgrupp som lokalförsörjningsstrategen samverkar med. Gruppen håller möten med förvaltningarna var och en för sig för att arbeta med lokalbehovsfrågor. Möten hålls generellt varannan vecka med enskilda förvaltningar och samlat en gång i månaden.

### **3.1.1.2 Bedömning**

Vi bedömer att det arbetas med rekommendationen från tidigare granskning om att tydliggöra vad nämndernas lokalbehovsplaner ska innehålla. Vi bedömer av yttrandet från kommunstyrelsens att kommunstyrelsen tagit kritiken på allvar. Då lokaler är en stor kostnad för kommunen är det viktigt att dels utreda ifall nya lokaler överhuvudtaget behövs eller om befintliga lokaler kan omdisponera, dels är det även viktigt att ha en så exakt plan för lokalanskaffning som möjligt framåt för att investeringsbudgeten långsiktigt ska kunna mötas med åtgärder i syfte att bibehålla kommunens finansiella styrka.

Vi bedömer att ägarskapet av lokalbehovsplanerna åtminstone blivit något tydligare. Det arbetas även med frågan, och här bedömer vi att barn- och utbildningsförvaltningens och kultur- och fritidsförvaltningens tidigare arbete kan bilda en bra grund.

### **3.1.2 Tydliggöra investeringsplaneringsgruppens uppdrag**

Kommunens regler för investeringar klargör att gruppen ska göra prioriteringar och se till kommunen som helhet. Det saknades en definition på vilka grunder som investeringar motiveras.

#### **3.1.2.1 Vad visar uppföljningen?**

Samhällsbyggnadsförvaltningen håller på att utveckla lokalförsörjningsprocessen i kommunen och har under 2021 hållit månatliga sammanträden avseende den strategiska lokalförsörjningen med förvaltningarna var och en för sig. Från 2022 sammanträder även gruppen numera samlat, det vill säga med representanter från SBF, UKF och SF med avsikt att detta ska utgöra kommunens lokalförsörjningsgrupp som ska arbeta mer aktivt med nämndernas lokalbehovsplaner och även med den kommande kommunövergripande lokalförsörjningsplanen.



## Lomma kommun

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

2022-03-02

Investeringsplaneringsgruppen bildades vid en tid då de framställda behoven av investeringar i lokaler översteg vad kommunen hade råd att investera i. På så vis behövde en prioritering göras. Lomma kommun är inte längre i samma expansionsfas men de framställda behoven har enligt uppgift ändå överstigit kommunens investeringsutrymme i viss mån, både totalt för budgetperioden och det som är rimligt för varje budgetår. Det finns däremot inte längre samma behov av att definiera på vilka grunder som en investering motiveras, som tidigare granskning föreslagit, eller på vilka grunder en framställan ska avslås. Kommundirektören uppger att politiken i budget 2022 satte det långsiktiga målet om minst 40 procent soliditet (fullfond) och 60 procent egenfinansiering av investeringarna. Dock tilläts investeringen i gymnasieskolan exkluderas med hänvisning till att kommunen redan idag betalar för de nya kapitalkostnader som denna investering kommer generera i priserna till andra kommuner (främst Lunds kommun).

I tjänsteskrivelse, som ligger till grund för kommunstyrelsens yttrande om granskningen till revisionen, från dåvarande ekonomichef påpekas att investeringsplaneringsgruppen endast har en beredande funktion till nämndernas behandling av investeringsbudgeten och budgetberedningen. Investeringsplaneringsgruppen går igenom förvaltningarnas förslag till investeringsbudget i april/maj. Gruppens uppgift är att se till hela kommunens behov och göra ett förslag till prioritering av investeringsbehoven för år 1–4. För år 5–8 sker en översiktlig genomgång. Den fastlagda totalramen för investeringar utgör en viktig förutsättning för gruppens arbete. Bedömning görs även av den tidsmässiga rimligheten av såväl investeringens utförande som finansiering. Gruppen identifierar otydligheter i förvaltningarnas material så att detta kan kompletteras inför respektive nämnds behandling i maj. Den verkliga prioriteringen av investeringar görs slutligen politiskt av budgetberedning/kommunstyrelsen arbetsutskott, kommunstyrelsen och genom beslut i kommunfullmäktige.

Investeringsplaneringsgruppens arbete fyller en viktig beredande funktion för att påtala behovet av kompletta investeringsbeskrivningar, ifrågasätta den tidsmässiga rimligheten i investeringsönskemålen och påtala behovet av alternativa lösningar till investeringsförslag. En av gruppens viktigaste uppgifter har varit att begränsa de stora investeringsönskemålen så att den politiskt fastlagda totalramen kan hållas.

Som framgår av 3.1.1.1 har en genomgång av nämndernas lokalbehovsplaner gjorts och där det har konstaterats att de uppvisar brister. Investeringsplaneringsgruppens inriktning är att säkerställa att lokalbehovsplanerna innehåller så mycket underlag som behövs för att de ska kunna fungera som besluts- och budgetunderlag, precis som tjänsteskrivelsen påpekar. Dock finns det enligt kommunens lokalförsörjningsstrateg, trots investeringsplaneringsgruppens arbete, fortfarande brister i nämndernas lokalbehovsplaner som behöver adresseras genom att ta fram tydliga riktlinjer för innehåll och omfattning.

I tjänsteskrivelsen bedömdes det att rekommendationen är orimlig. Det är politiken som ska prioritera och inte en grupp tjänstemän, skrivs det. Dock finns det, trots investeringsplaneringsgruppens arbete fortfarande brister i nämndernas lokalbehovsplaner, enligt kommunens lokalförsörjningsstrateg.

### 3.1.2.2 **Bedömning**

Vi håller med tjänsteskrivelsen som låg till grund för kommunstyrelsens svar på granskningen om att rekommendationen är orimlig. Investeringsplaneringsgruppens uppdrag är tydligt beskrivet i text och är, enligt vår bedömning, inte otydligt. Det är och har varit ett beredande organ i syfte att säkerställa att nämndernas lokalbehovsplaner innehåller ett fullgott underlag för beslut om investeringar. Definitioner på vilka grunder som investeringar görs avgörs inte av investeringsplaneringsgruppen. Sådana prioriteringar görs av politiken.

De brister som är kvar att åtgärda i nämndernas lokalbehovsplaner behöver åtgärdas för att ge politiken ett så genomarbetat och bra beslutsunderlag som möjligt. Bristerna är identifierade och arbetas med.

### 3.1.3 **Fastställa när avvikelser ska rapporteras i enskilda projekt**

Det saknades en definition på vad en väsentlig avvikelse innebär. Väsentliga avvikelser ska, enligt kommunens regler för investeringar, rapporteras till kommunstyrelsen.

#### 3.1.3.1 **Vad visar uppföljningen?**

I yttrandet från kommunstyrelsen, baserat på dåvarande ekonomichefs tjänsteskrivelse, avvisas rekommendationen. Kommunstyrelsen menar att vad som är en väsentlig förändring definieras i dialog mellan förvaltningarna och ekonomiavdelningen. Samtliga avvikelser bedöms och väsentliga avvikelser rapporteras till kommunstyrelsen. I kvartalsrapporten, delårsrapporten och i årsredovisningen lämnas omfattande information om utfall och prognos i förhållande till beviljad totalutgift för investeringsprojekt. Vidare skrivs att fastställda riktlinjer för när avvikelser ska rapporteras utifrån procentuella avvikelser i förhållande till beviljad totalutgift eller avvikelser i kronor kan leda till en alltför teoretisk tillämpning istället för en reell analys av avvikelsen.

KPMG konstaterar i intervju att nuvarande hantering är i enlighet med kommunstyrelsens yttrande.

#### 3.1.3.2 **Bedömning**

Vi håller med om vad kommunstyrelsens skriver i sitt yttrande. Vad som är väsentligt kan inte enbart mätas i kronor och ören eller procent. Vi uppfattar det som att alla avvikelser, tidsmässiga som ekonomiska, redovisas för politiken.

## 3.2 **Gymnasieskolan**

Beslutet om att bygga en gymnasieskola togs av kommunfullmäktige 2021-09-16, § 72. Kommunfullmäktige gav kommundirektören i uppdrag att ta fram ett förslag på lokalisering, genomförande och finansiering av gymnasieskolan. I lokaliseringsutredningen föreslogs att gymnasieskolan skulle samlokaliseras med kommunhuset på kommunhustomten.

En kalkyl daterad 2021-10-19 visar en preliminär produktionskostnad om 291,9 mnkr. Till kalkylen finns även en driftkostnads kalkyl baserad på nyckeltal. Även en

## Lomma kommun

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

2022-03-02

avskrivningsplan är gjord, baserad på de komponenter som byggnaden kommer att bestå av.

2021-11-17 beslutade kommunstyrelsen att godkänna ett upprättat start-PM för exploatering av del av Lomma 34:1 m.fl. i Lomma, Lomma kommun. Kommunstyrelsen beslutade även att uppdra åt planeringsavdelningen att genom detaljplan pröva lämpligheten att använda fastigheterna 34:1 m.fl. i Lomma för gymnasieskola och kommunhus samt i mindre utsträckning centrumverksamhet. Som underlag för beslutet ligger bl.a. en tjänsteskrivelse 2021-11-01 rörande detaljplan för del av Lomma 34:1 m.fl. i Lomma, Lomma kommun – beslut om planuppdrag.

Ny gymnasieskola tas upp i investeringsbudgeten 2022 till ett totalbelopp om 292 mnkr och återfinns bland tekniska nämndens nya investeringar i fastigheter inför 2022. Totalbeloppet fördelas under åren 2022 (2,5 mnkr), 2023 (2,5 mnkr), 2024 (102 mnkr) och 2025 (132 mnkr). Driftstart beräknas till höstterminen 2026.

Kalkylen på 292 mnkr är baserad på branschnyckeltal såsom kostnader per kvadratmeter samt antal kvadratmeter per elev (12 kvm/elev). Ett lokalprogram håller på att tas fram som bland annat ska innehålla en komplett förteckning över lokaler och ytor. Tillsammans med ett funktionsprogram ska det säkerställas vilka funktioner som ska finnas i den färdiga byggnaden. Totalt är byggnaden beräknad till cirka 7 200 kvm.

Hittills har investeringskostnaderna varit låga. Det handlar främst om kostnader för arkitekt som har redovisats som en investeringsutgift.

### 3.2.1 Lokaliseringsutredningen

Lokaliseringsutredningen som kommunfullmäktige 2021-09-16, § 72, uppdrog åt kommundirektören att genomföra har resulterat i en rapport, daterad 2021-11-01, omfattande 19 sidor. I bakgrundsbeskrivningen framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott 2017-06-14 gav den dåvarande kommundirektören i uppdrag att ta fram förslag på tillbyggnad av kommunhus. Uppdraget utvidgades sedan till att kommunstyrelsen 2020-03-25 beslutade att uppdra åt samhällsbyggnadsförvaltningen att ta fram ett helhetsförslag för hela kommunhuskvarteret med förutsättningarna att kommunhuset skulle uppföras i egen regi, ägas av kommunen och att kommunhuset åtminstone delvis skulle lokaliseras mot Hamntorget. Olika förslag har tagits fram men har successivt förkastats och förädlats med syfte att få fördjupad kunskap om området och hitta goda lösningar, som det står skrivet.

Detta i sin tur har lett fram till att kommunfullmäktige 2021-09-16 beslutade om att etablera en gymnasieskola i Lomma kommun och gav därför kommundirektören i uppdrag att ta fram ett förslag på lokalisering, genomförande och finansiering av gymnasieskolan.

Lokaliseringen av gymnasieskolan påverkar inte i någon större omfattning totalkostnaden för uppförandet och därför har inte de ekonomiska aspekterna belysts i någon större utsträckning i lokaliseringsutredningen. Däremot har det konstaterats att lokaliseringen kan påverka förekomsten av samlokaliseringsvinster och därför har utredningen landat i en samlokalisering med kommunhuset. Till grund för lokaliseringsutredningen ligger den gymnasieutredning som UKF tagit fram inför beslutet att etablera gymnasieskola. Gymnasieutredningen förordar att gymnasieskolan

**Lomma kommun**

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

2022-03-02

ska erbjuda studieförberedande program, naturvetenskaps-, samhällsvetenskaps-, ekonomi-, och teknikprogrammet. Ställningstagandet baseras på att efterfrågan på dessa program är hög i Lomma, men även i Lomma kommuns grannkommuner.

Det är många faktorer som har påverkat beslutet om lokaliseringen. Bland annat har kommunens näringslivsstrategis delstrategier påverkat, som berör en önskan om fler människor i rörelse i centrumhandeln och att kreativa plattformar för dialog med näringslivet tillskapas. Nära tillgång till kollektivtrafik både inom och till/från kommunen har påverkat. För att snabbare få till stånd en byggnation har även förekomsten av kommunägd mark varit en faktor. Ur sådana perspektiv har flera lokaliseringar i kommunen prövats. Orter som avfärdats för lokalisering är Bjärred och Flädie.

En utvärderingsmetod som kallas värderosen har använts för att analysera de olika lokaliseringarna. Tio kategorier totalt har tagits fram där varje kategori har getts poängen 0–4. En verbal beskrivning/motivering till åsatt poäng finns i lokaliseringsutredningens rapport. Högst poäng har kommunhustomten fått, se tabell nedan.

## Lomma kommun

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

2022-03-02

Kategori	Poäng	Motivering
Samhällsnytta/Regional strategisk nytta	4	Lomma tätort ligger i en regional tillväxtkärna. Ökad täthet, ökat urbant och social kapital i centrum av tätorten och utvecklad livsmiljö medför ökad attraktivitet för kommunen och i förlängningen regionen. En placering på kommunhustomten möjliggör förädling av en mycket strategisk, central plats som har potential att bli en viktig mötesplats både ute och inne.
Kommunal strategisk nytta	4	Lomma ska verka för ökad dagsbefolkning och ett 24/7-samhälle. Gymnasieskolan ökar dagsbefolkningen och eventuell verksamhet i samma byggnad kan bidra till ett ökad 24/7- samhälle. Gymnasieskolans lokaler kan samutnyttjas vilket bl. a ger mer plats för till exempel bostadsbebyggelse i andra delar av orten/kommunen. Skolan bidrar till arbetsplatser och dagbefolkning i Lomma kommun. Bra med unga människor i samhället och med generationsöverskridande platser i kommunen, både som mötesplats och som eftersom demografin utvecklas mot fler äldre.
Stadsbyggnadskvaliteter	4	Det strategiska läget med goda naturliga flöden innebär att det är motiverat att ha hög gestaltungsambition och att samhället på så sätt berikas med värdefulla stadsbyggnadskvaliteter/urbant kapital.
Ekologiskt hållbar utveckling	4	Projektet bidrar till hållbar utveckling genom en kollektivtrafknära belägenhet samt yteffektivitet genom samlokalisering. Övrig utpekad mark kan användas för annat ändamål.
Socialt hållbar utveckling	4	Projektet skapar ökad trygghet i samhället då kommunhuskvarteret utformas så att det blir en mötesplats och stråken mellan station och Lomma hamn ses över i samband med byggnationen. Projektet har potential att motverka segregation genom att det finns potentiella upptagningsområden med olika socioekonomi.
Ekonomisk marknytta	3	Exploatering på kommunhustomten har förutsättning att skapa bebyggelse/mötesplats skapar synergier. Utnyttjandet av marken är gott. Hade det byggts bostäder på tomten hade den ekonomiska marknyttan blivit högre.
Ekonomisk långsiktig nytta	4	Bidrar till arbetstillfällen i kommunen, och att ha en egen gymnasieskola bedöms bidra till kommunens attraktivitet och varumärke. Projektet stärker kommunens näringsliv, uppehållet i centrum blir stort med närhet till service/handel.
Offentlig service	4	Projektet säkerställer offentlig service i form av gymnasieskola, vilket bedöms behövas kopplat till demografin i regionen.
Lag- och myndighetskrav	0	Inget
Genomförbarhet	4	Projektet bedöms gå att genomföra utan fysiska, geotekniska, ekonomiska eller juridiska hinder. Ny detaljplan krävs, dialog med länsstyrelsen har skett som visar på att planläggning är möjlig.

Grafiskt presenteras utvärderingen i den s.k. värderosen. Se nedan. Sådana värderosor presenteras även för, utöver kommunhustomten, Solberga och Alnarp, som utvärderats som alternativ till kommunhustomten.



Utöver detta har fem kategorier valts ut som speglar de värden lokaliseringen bidrar med till nytta för verksamheten. Även dessa kategorier har åsatts värdena 0–4 poäng. För kommunhusomten har följande redovisats.

Kategori	Poäng	Motivering
Kollektivtrafik	4	Mycket kollektivtrafikhäna, god tillgänglighet med både tåg och buss från samtliga närliggande orter.
Upptagningsområde	4	Hela Lomma tätort, tillgänglighet till Bjärred med buss, cykel och buss/tåg, Flädie/Fjellie/Alnarp med tåg. God tillgänglighet från södra Lund med buss eller cykel, god tillgänglighet från alla stationer på Lommabanan.
Närrecreation	3	Mindre park ansluter direkt söder om planområdet. Hamnområdet ligger nära. Bibliotek, café, restauranger finns nära.
Mötesplats	4	Väldigt goda förutsättningar för att bli en mötesplats eftersom det ligger stationsnära utmed straka stråk. Att skolan samlokaliseras med kommunhuset ökar potentialen som mötesplats.
Nisch/erbjudande	3	Nisch kopplat till t ex hav, idrott. Möjlighet till samarbete med SLU finns, då universitet finns i kommunen.

### 3.2.2 Bedömning

Vi bedömer att beslutet om att bygga en gymnasieskola i Lomma centrum har föregåtts av en gedigen utredning. Däremot bedömer vi att totalkostnaderna inte är lika utredda. Till exempel är inte ett lokalprogram framtaget, vilket troligen påverkar den totala slutkostnaden för gymnasieskolan. En fullständig projektering har heller inte genomförts även om arkitekt har anlåtats. Vi bedömer därför att det skulle kunna bli aktuellt att uppdatera den bedömda slutkostnaden när väl ett genomarbetat förfrågningsunderlag har tagits fram och anbud, efter upphandling, har inkommit. Vi bedömer därför att kommunfullmäktige får vara beredd på att ta nya budgetbeslut då kostnaderna kan bedömas med en högre grad av säkerhet. Speciellt gäller detta efter anbudsutvärderingen, då vi generellt anser att nya budgetbeslut bör tas.

Själva lokaliseringen är dock grundligt utredd. En för Lomma kommun ny modell för utvärdering av olika förslag till lokalisering, värderosen, har använts. Modellen innehåller flera perspektiv som är värdefulla att belysa. I den så kallade lokaliseringsutredningen har även kommunhusets placering vägt in i bedömningarna. Utredningen har här kommit fram till att det har stora värden med en samlokalisering av kommunhuset och gymnasieskolan. Även tillgång till kollektivtrafik har spelat in utöver en rad andra perspektiv.

### 3.3 Kommunhuset

Kommunstyrelsens arbetsutskott gav 2017-06-14 den dåvarande kommundirektören i uppdrag att ta fram förslag på tillbyggnad av kommunhuset.

Under 2019 genomfördes en statusbesiktning av det befintliga kommunhuset och byggnaderna runt omkring ur ett kortsiktigt perspektiv. Där identifierades brister som behöver åtgärdas inom de närmsta åren. För att få en tydligare uppfattning av byggnadernas status ur ett längre perspektiv gjordes en fördjupad besiktning i september 2021. Där påtalades brister gällande inomhusklimat, ventilation och trångboddhet då verksamheten har vuxit de senaste åren. Det framkom även att bristerna i kommunhusets äldre del mot Strandvägen är i sådan omfattning att byggnadens tekniska livslängd anses vara uppnådd. En rad fotografier har presenterats för att belysa vilket skick nuvarande byggnader är i. De nyare delarna är i mindre dåligt skick än de äldre delarna.

Beslut om att bygga ett nytt kommunhus är taget av fullmäktige med beaktande av genomförd fördjupad besiktning och är upptaget med 240 mnkr i investeringsbudget 2022. Beräknade kostnader under 2022 är marginella och beräknas vara omkring 2,5 mnkr. Några upparbetade kostnader finns än så länge inte i någon större utsträckning.

I januari månad 2024 beräknas rivning av nuvarande kommunhus och byggandet av ett nytt kommunhus inledas. 2024 är det upptaget 84 mnkr och året efter 108 mnkr. Resterande beräknas utfalla år 2026 då huset beräknas stå färdigt för invigning under hösten. Enligt kommunens hemsida ska kommunhuset dock vara färdigt för inflyttning första kvartalet 2027.

För närvarande pågår en detaljplaneprocess och en detaljplan för kvarteret med gymnasieskola och nytt kommunhus planeras att ställa ut på samråd under våren 2022. Hela detaljplaneprocessen väntas vara färdig i november 2023.

Vi kan inte se att det varit en lika stor utredning kring byggandet av ett nytt kommunhus som det varit för gymnasieskolan. Speciellt avser det lokaliseringen. Synpunkter på att det inte utretts tillräckligt har framförts av flera politiska partier, vilket det för övrigt även har gjorts när lokaliseringsutredningen för gymnasieskolan presenterades.

Tankar om att göra något med kommunhuset, antingen renovera och bygga ut eller riva och bygga nytt, fanns långt innan tankar om att bygga gymnasieskolan. Någon alternativ lokalisering har, kanske av naturliga orsaker, inte varit aktuellt. När en besiktning av nuvarande kommunhus visade att byggnaden till stora delar uppnått en fysisk och ekonomisk livslängd och att bedömningen var att det skulle bli kostsamt att

renovera väcktes idén om att istället bygga nytt. Det var även i detta skede naturligt att utreda gymnasieskolans placering.

### 3.3.1 Bedömning

Att något behöver göras åt kommunhuset är för oss uppenbart. Besiktningar har visat att huset i stora delar är undermåligt. Att enbart renovera det befintliga kommunhuset skulle troligen bli mycket kostsamt. Detta inte minst på grund av nyare och skärpta krav på bland annat ventilation. I takt med att kommunen har växt och att det under årens lopp har anställts mer personal har även gjort att enbart en renovering inte hade löst platsbristen. Därför fanns även behov av en tillbyggnad, vilket skulle innebära att huset skulle ha en gammal del och en nyare.

Att förtäta stadsbilden är något som många kommuner gör idag. Skälen är flera. Ett skäl är att utnyttja befintlig byggbar mark som kommunen redan äger. Ett annat skäl är att skapa en attraktiv stadsbild.

I samband med att kommunen behöver en gymnasieskola och samtidigt ett nytt kommunhus har därför, bedömer vi, öppnat ett fönster för den samlokalisering som nu kommer till stånd. Att det nya kommunhuset kommer att finnas på samma tomt som nuvarande kommunhus anser vi mer eller mindre självklart. Antalet besök utifrån till kommunhuset kanske inte är så stort numera, då mycket av medborgarnas ärenden till kommunen kan skötas via e-tjänster, men att ändå behålla kommunhuset centralt med bra kommunikationer i huvudorten betyder mycket för kommunens framtoning och attraktivitet.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Denna granskning består dels i en uppföljning av granskningen från 2019, dels en belysning av besluten att bygga en gymnasieskola och nytt kommunhus i Lomma. Uppföljningen av granskningen 2019 har fokuserat på hur de rekommendationer som lämnades har hanterats. Gymnasieskolan och kommunhuset har ännu inte börjat byggas varför fokus på denna del av granskningen har varit beslutsgången och förberedelserna inför byggnationerna.

En av rekommendationerna var att tydliggöra vad nämndernas lokalbehovsplaner ska innefatta. Ett arbete med att åtgärda detta har påbörjats men har blivit försenat på grund av brist på personal. Under hösten 2020 anställdes en lokalförsörjningsstrateg som har tagit tag i frågan.

En annan rekommendation som framfördes var att tydliggöra investeringsplaneringsgruppens uppdrag. Speciellt rekommenderades att ta fram en definition på vilka grunder som investeringar motiveras. Granskarna tycks ha missförstått investeringsplaneringsgruppens uppdrag, vilket blir tydligt när man läser den tjänsteskrivelse som låg till grund för kommunstyrelsens svar på rekommendationerna. Investeringsplaneringsgruppen är ett beredande organ som har som huvuduppgift att säkerställa att lokalbehovsplanerna innehåller så mycket underlag som behövs för att de ska kunna fungera som besluts- och budgetunderlag i berörd nämnd, för att senare bilda underlag för beslut i budgetberedning, kommunstyrelsen och fullmäktige. Gruppens uppdrag är inte att prioritera bland



investeringsäskandena. Det är politikens uppgift att ta de slutliga besluten om att investera eller inte.

En tredje och sista rekommendation var att granskarna menar att det bör fastställas när avvikelser i investeringsprojekt ska rapporteras till kommunstyrelsen. Det saknades, menar granskarna, en definition på vad en väsentlig avvikelse är. I svar från kommunstyrelsen, som grundar sig i tjänsteskrivelse, skrivs att det är orimligt att besluta om en sådan definition och rekommendationen avvisades därmed. Samtliga projekt, inklusive avvikelser och prognos på totalkostnad, redovisas i kvartalsrapporter, delårsrapporter och i årsredovisningen. Att definiera en väsentlig avvikelse i form av ett procenttal eller i kronor är inte ändamålsenligt. Antalet investeringar är inte större än att de enkelt kan redovisas som de gör.

Vår slutsats gällande uppföljningen av granskningen 2019 är att de rekommendationer som gavs har hanterats på ett korrekt sätt. Det vill säga den enda rekommendationen som är rimlig utifrån granskningen – tydliggöra vad nämndernas lokalbehovsplaner ska innefatta.

Avseende byggnation av gymnasieskola och kommunhus är revisionsfrågorna ställda lite för tidigt. Det har inte påbörjats någon förprojektering mer än att en kostnad för respektive projekt har beräknats utifrån schabloner om ytor och kvadratmeterpriser. Några djupare kalkyler har inte gjorts. Gymnasieskolan är på detta sätt beräknad att kosta 292 mnkr. Kommunhuset är beräknat till 240 mnkr. I takt med att projekteringarna går framåt kommer dessa siffror att bli allt säkrare och mest säkra är de när upphandling av projekten har skett och anbud har lämnats in. Priserna kan även påverkas av vilken upphandlingsform som väljs. Det vanligaste bland landets kommuner är totalentreprenad och utförandeentreprenad. Vid totalentreprenad ligger projektering hos entreprenören och vid utförandeentreprenad är det uppdragsgivaren som utför projekteringen. Med projektering avses att ta fram alla de handlingar som behövs för att uppföra en byggnad såsom systemhandlingar<sup>2</sup>, byggritningar, kalkyler med mera.

I övrigt har kommunen anlitat en arkitektbyrå som tagit fram en skiss på hur samlokaliseringen av gymnasieskolan och kommunhuset skulle kunna se ut.

De resurser som hittills har lagts ner är framför allt kommunens egen personaltid. I kronor är beloppen blygsamma.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Nogsamt följa byggnationerna av gymnasieskolan och kommunhuset avseende tidplan och ekonomi.
- Utredda vilken entreprenadform som är lämpligast att använda i byggandet av gymnasieskolan och kommunhuset.
- Ta ett nytt budgetbeslut när anbud inkommit om det avviker från nuvarande kostnadsuppskattningar.

<sup>2</sup> Systemhandlingarna ger en bild av den planerade byggnaden, dess konstruktiva utformning, tekniska installationssystem och ligger till grund för en kostnadskalkyl för det kommande arbetet.



**Lomma kommun**

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen

2022-03-02

Datum som ovan

KPMG AB

**Göran Acketoft**

*Certifierad kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.