

Strategisk lokalförsörjning

Örebro kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Revisionskriterier	5
2.3.1	Kommunallagen	5
2.4	Metod och avgränsning.....	5
3.	Resultat av genomförd granskning	6
3.1	Styrning av lokalförsörjning	6
3.1.1	Roller och ansvar enligt styrande dokument.....	6
3.1.2	Riktlinjer för lokalförsörjning	6
3.1.3	Lokalförsörjningsenheten.....	8
3.1.4	Kriterier, principer, mål och nyckeltal för en effektiv lokalförsörjning	9
3.1.5	Bedömning	10
3.2	Lokalförsörjningsprocessen.....	11
3.2.1	Samverkansformer	14
3.2.2	Befolknings- och behovsanalyser	16
3.2.3	Lokalförsörjningsplaner	17
3.2.4	Samnyttjande	18
3.2.5	Bedömning	19
3.3	Investeringsprojekt	20
3.3.1	Investeringsprogram	21
3.3.2	Lokalanpassningar och lokalbehov utanför lokalförsörjningsplaner	24
3.3.3	Bedömning	25
3.4	Kommunstyrelsens utvärdering av kommunens lokalförsörjning	26
3.4.1	Bedömning	26
3.5	Återrapportering avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen	26
3.5.1	Uppföljning av uppdrag kopplat till lokalförsörjning.....	27
3.5.2	Bedömning	29
4.	Svar på revisionsfrågor.....	30
5.	Bilaga 1 Källförteckning	32

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av stadsrevisionen granskat kommunens strategiska arbete med lokalförsörjning. Granskningen har syftat till att bedöma om det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt att det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet ur ett kommungemensamt perspektiv för samordning av kommunens lokalförsörjning. Programnämnderna ansvarar för lokalförsörjningsplanering inom sina programområden och att rapportera till kommunstyrelsen. Vi bedömer att det finns en otydlighet i vad som ryms inom ansvaren samordning respektive lokalförsörjningsplanering samt att det är otydligt vad programnämnderna ska rapportera till kommunstyrelsen. Vi bedömer också att kulturnämndens ansvar för drift av olika former av kulturlokaler behöver preciseras, liksom om andra nämnder ska ha ett liknande ansvar. Det finns en även otydlighet i nämndernas ansvar för att genomföra behovsanalyser. Vi bedömer därför att nämndernas ansvar för detta kan tydliggöras i reglementen. Vidare bör lokalförsörjningsplanernas utformning och innehåll tydliggöras.

Riktlinjerna för lokalförsörjning och den process för lokalförsörjning som riktlinjerna fastslår behöver revideras. Det finns otydlighet i vad som ska vara lokalförsörjningsenhetens uppdrag och mandat. Vi bedömer att situationen har bidragit en otydlighet för tjänstemannaorganisationen, vilket också påverkat arbetsmiljön negativt. Detta påverkar i sin tur lokalförsörjningsenhetens förmåga att upprätthålla en tillräcklig personalförsörjning. Vår bedömning är att enheten idag inte har förutsättningar att, enligt de önskemål som finns, fungera fullt ut som strategisk, operativ och administrativ funktion och att enhetens roll och gränssnitt mot andra parter därför behöver tydliggöras. Vi bedömer att revideringen av riktlinjerna bör ske genom ett politiskt beslut då statusen för nuvarande riktlinjer upplevs som oklar för berörda parter i kommunen.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen bör ta fram mål, resultatindikatorer och nyckeltal för kommunens lokalförsörjning i syfte att stärka styrningen mot en effektiv lokalförsörjning i hela kommunen. Vem som har ansvar och mandat för att ta fram kriterier och strategier i syfte att gynna en effektiv lokalförsörjning behöver tydliggöras. Det saknas en beslutad strategi i kommunen för att vägleda i vilken ordning olika lokallösningar ska prioriteras för att tillgodose verksamheternas behov. Vår bedömning är att en sådan bör fastslås vid uppdatering av styrande dokument för lokalförsörjning.

En modell för lokalförsörjningsprocessen finns tydligt beskriven i riktlinjerna men är endast delvis implementerad. Vi bedömer att detta har lett till att roller, mandat och ansvar är otydliga vilket bland annat orsakar bristande helhetssyn, ineffektiva arbetssätt och en risk för att frågor inte hanteras. Flera av de skäl som låg bakom den revidering av kommunens process för lokalförsörjning 2017 kvarstår fortfarande. Det handlar bland annat om att roller, uppdrag och beslut i lokalförsörjningsärenden tolkas olika och att behovet av en kommunövergripande lokalförsörjningsplan fortfarande kvarstår. Behov identifierades också av en tydlig koppling till den övergripande investeringsbudgeten samt behov rutiner för hantering av lokal- och hyreskostnader, av granskningen har framkommit att inte heller dessa behov har omhändertagits. Den övergripande lokalförsörjningsplanen har en viktig roll i lokalförsörjningsprocessen och vi bedömer därför att det är problematiskt att det inte har beslutats någon sådan. Det innebär att det inte genomförs någon samlad analys och bedömning av lokalbehov för kommunens verksamhet och att kopplingen till investeringsprocessen saknas. Vi bedömer därför att den strategiska och långsiktiga lokalförsörjningen, och därmed bedömningen av vilka kostnader den genererar, kan utvecklas.

Riktlinjerna för lokalförsörjning innehåller ett antal samverkansforum som ska främja en långsiktig kommunövergripande planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning. Två av forumen på övergripande nivå är inte operativa. Därmed bedömer vi att det finns en risk för att samverkan inte sker mellan berörda aktörer på ett sätt som främjar en långsiktig och koncernövergripande

planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning. Det saknas ett forum för att säkerställa att samtliga lokalkostnader hanteras i investeringsprogrammet. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns samverkansforum för att hantera alla frågor i lokalförsörjningsprocessen.

Vår bedömning är att beredningsprocessen av investeringsprojekt avseende lokalförsörjning inte omfattas av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser, gällande verksamhetseffekter och lokalhyra. Av granskningen framkommer att lokalkostnaderna ökat under senare år och det finns exempel där lokalkostnaderna blivit så höga att det inverkar på möjligheten att bedriva verksamhet. Vi bedömer därför att arbetet med att genomföra riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra bör stärkas.

Vi bedömer att det inte sker någon kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning och att det inte finns någon genomtänkt strategi kring kostnadsutvecklingen. Vi baserar bedömningen på att det inte fastslagits några mål, nyckeltal, kriterier eller strategier i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning. Vår bedömning är att det i avsaknad av detta är svårt för kommunstyrelsen att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning och att det är otydligt vem som skulle ansvara för att genomföra en sådan utvärdering.

Kommunstyrelsen får på mycket övergripande nivå återrapportering kring lokalfrågor. Vår bedömning är att återrapporteringen kan fördjupas för att ge en bättre bild av aktuell status i lokalförsörjningsprocessen. Vi ser att det finns ett antal uppdrag och beslut som av olika skäl inte har verkställts eller följts upp. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör följa upp och säkerställa framdriften i de uppdrag som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har beslutat om. Vi ser att flera av uppdragen är av stor vikt för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv.

Avslutningsvis bedömer vi att det har saknats en tydlig koppling mellan kommunstyrelsen och lokalförsörjningsenheten och att det funnits oklarheter i hur politiska frågor med bäring på lokalförsörjningsprocessen ska hanteras. Vi bedömer att det finns goda möjligheter att förtydliga detta i och med den omorganisation som vid tiden för granskningen är aktuell. Vi noterar att kommunstyrelsen har identifierat att det finns utvecklingsområden och att det pågår ett antal åtgärder som vi bedömer ökar förutsättningarna för att få en mer ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv.

Baserat på bedömningarna föranleder granskningen följande rekommendationer:

- ▶ Uppdatera och besluta om riktlinjer för lokalförsörjning och tydliggör roller, ansvar och mandat i lokalförsörjningsprocessen.
- ▶ Se över styrelsens och nämndernas ansvar för lokaler i reglementet.
- ▶ Upprätta en kommunövergripande lokalförsörjningsplan och säkerställ att det finns en tydlig koppling till investeringsprocesserna och budgetprocesserna.
- ▶ Säkerställ att det finns samverkansforum för lokalförsörjningsprocessens olika aktörer.
- ▶ Ta fram mål, resultatindikatorer och nyckeltal för kommunens lokalförsörjning i syfte att stärka styrningen mot en effektiv lokalförsörjning i hela kommunen.
- ▶ Säkerställ att beredningsprocessen av investeringsprojekt omfattas av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser.
- ▶ Ta fram en övergripande hyresmodell för kommunkoncernen.
- ▶ Säkerställ att beslutade uppdrag inom lokalförsörjningsområdet hanteras och avslutas.

Stockholm den 3 februari 2022

Jakob Hallén
Certifierad kommunal revisor

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Lokalförsörjning och lokalplanering är av strategisk betydelse för all verksamhet. Det gäller inte minst Örebro kommun som är inne i en mycket intensiv expansionsfas, vilket påverkar alla de verksamheter som kommunen bedriver. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för lokalförsörjningsfrågor och har i uppdrag att samordna kommunens lokalbehov.

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.

En lokalförsörjningsprocess berör allt från verksamhetsplanering, rutiner för uppföljning och intern kontroll till upphandling och inköpsprocesserna. Revisorerna har med utgångspunkt från sin riskanalys med avseende på 2021 identifierat kommunens övergripande lokalförsörjningsprocessen som ett väsentligt område att granska.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att bedöma om det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv. Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Är rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen och med kommunkoncernen ändamålsenliga?
- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen ändamålsenlig och sker samverkan mellan inblandade och berörda aktörer?
- ▶ Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
 - ▶ Har styrelsen och berörda nämnder säkerställt kontinuerligt uppdaterade behovsanalyser av aktuellt och kommande behov av lokaler?
- ▶ Omfattas beredningsprocessen av investeringsprojekt av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser, särskilt avseende verksamhetseffekter och lokalhyra?
- ▶ Sker återrapportering till nämnd avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen?
- ▶ Har kriterier och strategier satts upp och beslutats i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning?
 - ▶ Sker en kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning? (Någon genomtänkt strategi/idé/antaganden kring kostnadsutvecklingen)

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen

I projektplanen ingick även att använda interna styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen samt principer för lokalförsörjning och lokalhyra. Eftersom detta dokument är beslutat av kommundirektör så kan det enligt vår bedömning inte användas som ett revisionskriterie.

2.3.1 Kommunallagen

Enligt 6 kap. 6 § ska nämnderna var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.4 Metod och avgränsning

Granskningen har baserats på dokumentstudier och intervjuer med kommunstyrelsens presidium, berörd chef och medarbetare inom lokalförsörjningsprocessen samt förvaltningschef och verksamhetschefer inom äldreomsorgsverksamheten och utbildningsverksamhetens område, samt kultur- och fritidsområdet. I granskningen har avgränsning skett så att enbart den kommunala verksamheten har ingått. Inom området finns ytterligare perspektiv som framgent bör belysas i form av de kommunala bolagens roller och ansvar i lokalförsörjningsprocessen. Detta avses eventuellt granskas i en senare granskning.

Samtliga intervjuade funktioner anges i källförteckningen i bilaga 1.

3. Resultat av genomförd granskning

3.1 Styrning av lokalförsörjning

3.1.1 Roller och ansvar enligt styrande dokument

.1.1.1 Övergripande strategier och budget

Av Övergripande strategier och budget (ÖSB) 2021 framgår att beslut om en ny politisk organisation ska fattas under 2021. I linje med organisationsöversynen ses möjligheten över till att ytterligare effektivisera användningen av kommunens lokaler. En möjlighet är att samnyttja lokaler mer mellan olika verksamheter samt med det civila samhället.

.1.1.2 Reglementen

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet¹ ur ett kommungemensamt perspektiv för samordning av kommunens lokalförsörjning, inklusive avtalstecknande samt kontakter, samordning och organisation gällande hantering av så kallade sociala hyreskontrakt.

Programnämnderna social välfärd, barn och utbildning samt samhällsbyggnad ansvarar enligt reglementet för lokalförsörjningsplanering inom sina programområden och rapportera till kommunstyrelsen.

Kulturnämnden ansvarar enligt reglementet för drift av olika former av kulturlokaler. I övrigt har inga andra nämnder något ansvar gällande lokalfrågor i reglementen.

3.1.2 Riktlinjer för lokalförsörjning

Av riktlinjerna² framgår att syftet med dokumentet är att sammanfatta och förtydliga lokalförsörjningsprocessen i Örebro kommun. I dokumentet redovisas regelverk, roller och mötesstruktur för kommunens lokalbehov som i sin helhet ska säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalanvändning. Av riktlinjerna framgår vidare att dokumentet är ett beslutsunderlag³ för en kommunövergripande lokalförsörjningsprocess och ses över årligen för att vid större förändringar eller behov revideras. I riktlinjerna finns även kommunens processtyrmodell (se vidare 3.2).

Av riktlinjerna framgår att dokumentet har beslutats av kommundirektör. Bland intervjuade i granskningen råder det delade åsikter om riktlinjerna varit föremål för ett beslut av kommunstyrelsen. Av protokollet⁴ framgår att "kommunstyrelsen beslutar lägga informationen om kommundirektörens arbete med riktlinjer för lokalförsörjning till handlingarna". Av granskningen framgår att riktlinjerna baserats på ett tidigare existerande dokument. Representanter från lokalförsörjningsenheten önskade enligt uppgift ha en dialog kring riktlinjernas innehåll och behov av att uppdatera riktlinjerna inför kommunstyrelsens behandling men fick inget gehör för önskemålen.

¹ Nämndreglementen för Örebro kommun.

² Riktlinjer för lokalförsörjning, KS 1549/2019, beslutad av kommundirektör, 11 december 2019.

³ Av intervjuer framgår att det snarare är att se som ett styrdokument för den kommunövergripande lokalförsörjningsprocessen.

⁴ § 9 Kommunövergripande lokalförsörjning, Ärendenummer: Ks 1549/2019, Kommunstyrelsen 2020-01-21.

Av riktlinjerna framgår att kommunstyrelsen utifrån sitt ansvar i reglementet beslutar om:

- ▶ kommungemensam lokalförsörjningsplan med investerings- och kostnadskonsekvenser
- ▶ principiella frågor som att samnyttja och öka lokalanvändandet internt inom kommun såsom till civila samhället
- ▶ avvikelser och oförutsedda kostnader som ej ryms inom beslutad investeringsbudget
- ▶ kostnadsdrivande övergripande lokalfrågor som påverkar beslutad investeringsbudget
- ▶ uppdrag som faller utanför antagen lokalförsörjningsplan och investeringsbudget
- ▶ igångsättning (byggnation) av projekt som ej är budgeterade, men finns med i plan.

Av riktlinjerna framgår att programnämnder har övergripande ansvar att samordna verksamheternas behov av ändamålsenliga lokaler inom programområdet. Utifrån behovsunderlaget ska kommunstyrelsen fastställa en kommunövergripande lokalförsörjningsplan som revideras årligen. Det innebär att programnämnd beslutar om:

- ▶ fyraårigt behovsunderlag med utblick mot ytterligare fyra år för programområdet till lokalförsörjningsplan med driftkostnadskonsekvenser samt finansieringsförslag
- ▶ principiella beslut för verksamhet inom programområdet som påverkar lokalförsörjningen och investeringsbudgeten.
- ▶ lokaler där efter utredning samnyttjande är möjligt/lämpligt att genomföra enligt lokalförsörjningsplan.
- ▶ inriktningsbeslut om målsättning för lokaler i privat och kommunal regi för att bygga och äga fastigheten.
- ▶ igångsättning av byggnation där kalkylerad hyreskonsekvens är budgeterad för lokaler i investeringsbudgeten.

Enligt riktlinjerna för lokalförsörjning är uppdraget att enligt Agenda 2030 planera för en långsiktig och hållbar utveckling för att tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler till verksamheter utifrån kommunala uppdrag. Vidare framgår att lokalförsörjningen ska vara strukturerad och långsiktig där verksamheternas behov av lokaler ska säkerställas samtidigt som ett effektivt lokalutnyttjande ska uppnås. Nya arbetsformer, gränsöverskridande samverkan och flexibla lösningar ska möjliggöras genom god planering av lokalernas utformning och fysiska lokalisering exempelvis genom ett mer aktivitetsbaserat arbetssätt eller genom att kombinera olika verksamheter i en och samma byggnad vid nyproduktion.

Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår att de kommunala bolagen sedan årsskiftet 2011/2012 äger de flesta kommunala fastigheterna⁵, då även en beställarorganisation i form av en lokalförsörjningsenhet skapades. Riktlinjerna fastslår att fastighetsbolagen ska samverka mellan varandra och med kommunens lokalförsörjningsenhet för att säkerställa

⁵ Futurum fastigheter i Örebro AB äger och förvaltar lokaler för kommunens kärnverksamhet främst inom barn och utbildning.

Örebrobostäder AB äger och förvaltar de kommunala fastigheter som används för särskilt boende för äldre och för gruppboende.

Örebroporten Fastigheter AB äger och förvaltar kommunens kontorsfastigheter och utvecklingsfastigheter. Örebroporten äger och förvaltar därtill ett par gymnasieskolor.

en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning.

3.1.3 Lokalförsörjningsenheten

Lokalförsörjningsenheten under mark- och exploateringsavdelningen på stadsbyggnadsförvaltningen arbetar enligt riktlinjerna för lokalförsörjning på uppdrag av kommundirektören och utgör kommunens strategiska funktion i lokalfrågor. Av intervjuer framgår att enheten snarare arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen i enlighet med reglementet. Lokalförsörjningsavdelningen flyttades 2017 från kommunstyrelseförvaltningen till stadsbyggnadsförvaltningen och blev en enhet under mark- och exploateringsavdelningen bestående av lokalstrateger och lokalplanerare. Lokalförsörjningsenheten utför även hyresadministration av kommunägda och inhyrda lokaler, boenden och bostäder med förvaltare för lokalförsörjningens behov. Syftet med omorganisationen 2017 var att integrera lokalförsörjningsprocessen med den fysiska planeringen på stadsbyggnad.

Av granskningen framgår att det finns otydlighet i vad som ska vara enhetens uppdrag⁶. Lokalförsörjningsenheten upplever att beslut fattas utan enhetens inblandning och att beslut inte förankrats i kommunledningen vilket försvårar enhetens möjligheter att arbeta strategiskt. Vidare framgår att det finns exempel där programnämnder och bolag på olika sätt väljer att frångå processen och hantera projekt utan lokalförsörjningsenhetens inblandning. I granskningen lyfts exempel på att bolagen motsätter sig lokalförslag från lokalförsörjningsenheten och rundar de direktiv som enheten arbetar utifrån. Det lyfts också flera exempel⁷ där bolagen för en direktdialog med politiken vilket reser frågor om vem som har beslutsrätt. Det innebär även att kostnadsdrivande beslut fattas utan att lokalförsörjningsenheten är delaktiga samtidigt det ses som kommunstyrelsens uppdrag att ansvara för en effektiv lokalförsörjning.

I en tidigare gjord översyn av lokalförsörjningsenhetens roll⁸ framgår att det upplevs saknas såväl projektledarkompetens, som fastighets- och teknisk kompetens inom lokalförsörjningsenheten. Vidare beskrivs enheten ha bristande förmåga att hantera beställaruppdraget gentemot de kommunala bolagen vilket uppfattas bero på en kompetensmässig obalans mellan bolagen och lokalförsörjningsenheten. Lokalförsörjningsenheten menar att detta kan bero på en misstolkning av enhetens uppdrag. Enheten driver för tillfället mycket av nämndernas uppdrag (lokalbehov och lokalplanering) vilket gör att lite tid återstår att uppfylla enhetens grunduppdrag att samordna lokalförsörjningen och uppfattas som en "bra beställare". Från lokalförsörjningsenheten lyfts vidare att otydligheten i de olika parternas uppdrag skapar olika förväntningar på vad enheten ska ha för kompetens kontra bolagen eller andra delar i kommunen, t.ex. projektenheten.

⁶ Av kommunstyrelsens lokalförsörjningsplan framgår att lokalförsörjningen är både strategisk och operativ. Den *strategiska* lokalförsörjningen består bland annat av det årliga arbetet med lokalförsörjningsplanen för att säkerställa ett långsiktigt och effektivt lokalnyttjande uppnås, såväl kostnadseffektivt som ändamålsenligt på rätt plats i rätt tid. Den *operativa* lokalförsörjningen avser leverans av den enskilda lokalen eller funktionen. I den operativa lokalförsörjningen ingår lokalanpassningsprocessen.

⁷ Citypassagen, Nod-projektet, Glanshammars bygdegård/Glanshammars skola, Kulturkvarteret, Konsthallen.

⁸ Översyn av gränssnitt och samspel mellan förvaltningarna samt lokalförsörjningen vid Örebro kommun, Effect management 2021.

Otydligheten kring lokalförsörjningsenhetens roll finns både internt på enheten och ute i verksamheterna. Det finns ett förväntansgap mellan vad lokalförsörjningsenheten ser som sitt uppdrag och vad verksamheterna förväntar sig att enheten ska göra. Ett exempel är att verksamheterna i hög grad uppfattar enheten som en operativ eller administrativ funktion som saknar mandat att styra hur verksamheterna ska arbeta med lokalfrågor utan främst uppfattar enheten som en stödfunktion. Av intervjuer framgår att lokalförsörjningsenheten under senare tid också i hög grad har arbetat med rent operativa och administrativa frågor. Exempel på rent operativa frågor kan vara att beställa nycklar, eluttag eller arkivskåp till fastigheter. Hela processen för sådana frågor från utredning, till beställning och säkerställande av genomförande ligger hos lokalförsörjningsenheten och beskrivs ta mycket tid i anspråk (se även rutiner för lokalanpassning 3.3.2). Från enheten uttrycks en önskan om att sådana frågor ska hanteras direkt mellan fastighetsägare och verksamhet. Exempel på administrativa frågor är sådant som har med hyresförhållanden att göra. Av intervjuer med verksamheter framgår samtidigt att verksamheter och främst verksamhetschefer i viss utsträckning hanterar administration av lokaler vilket det uppges saknas kompetens för ute i verksamheterna.

Av granskningen framkommer att lokalförsörjningsenheten under senare tid haft och fortsatt har utmaningar med en stor personalomsättning och hög arbetsbelastning som bidragit till att häften i gruppen planerare/strateger sagt upp sig under 2021. I intervjuer lyfts att den osäkerhet som finns kring enhetens roll, ansvar och mandat samt de bristande förutsättningar som enheten har för att utföra sitt uppdrag har bidragit till problemen. Personalomsättningen lyfts också som en försvårande omständighet av verksamheterna som menar att det skapar osäkerhet i arbetet med lokalförsörjningsplanerna.

3.1.4 Kriterier, principer, mål och nyckeltal för en effektiv lokalförsörjning

Av granskningen framgår att det inte finns några beslutade mål, resultatindikatorer eller nyckeltal för kommunens lokalförsörjning. I intervjuer framgår att det inte finns någon som har ett tydligt utpekat ansvar för eller mandat att ta fram kriterier och strategier i syfte att gynna en effektiv lokalförsörjning. Från lokalförsörjningsenheten har det tagits initiativ till åtgärder som det finns ett upplevt behov av i syfte att gynna en effektiv lokalförsörjning men att initiativen av olika anledningar inte har fått genomslag. Exempel på sådana initiativ är revidering av riktlinjerna för lokalförsörjning, beredning av kommunövergripande lokalförsörjningsplan för beslut, säkerställande av lokalförsörjningsenhetens roll i budgetprocessen, översyn och förtydligande av bolagens roll i lokalförsörjningsprocessen via budgetdirektiv och framtagande av en ny hyresmodell.

Av kommunstyrelsens lokalförsörjningsplan framgår att det i dagsläget inte finns någon fastställd strategi i kommunen för att vägleda i vilken ordning olika lokallösningar ska prioriteras för att tillgodose verksamheternas behov. Av intervjuer framgår att det vore önskvärt att ha en sådan strategi som en del av riktlinjerna för lokalförsörjning och att

lokalförslörjningsenheten i huvudsak arbetar enligt en fyrstegsprincip⁹. Principen finns med i ett flertal, men inte alla, lokalförslörjningsplaner och innebär att ett steg ska utredas och eventuellt förkastas innan nästa steg ska utredas. I intervjuer lyfts att behov i befintligt lokalbestånd inte i beskrivs i riktlinjer för lokalförslörjning och att riktlinjerna i för hög grad behandlar processen från ett behov till en nybyggd lokal. I intervjuer lyfts att verksamheter ofta uppfattar att ett behov innebär att en förväntan på att bygga nytt innan möjliga andra alternativ har utretts. Den 31 januari 2021 rörde ca 45 procent av antalet aktiva ärenden lokalanpassningar.

Kommunen har i dagsläget ingen lokalbank vilket flera intervjuade lyfter som en brist. En lokalbank skulle kunna synliggöra lokalytor som inte används och på så sätt skapa en kännedom om oanvända lokalresurser. Av granskningen framkommer att verksamheterna idag får bära kostnader för tomhyra tills en lokal är uppsagd.

3.1.5 Bedömning

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet ur ett kommungemensamt perspektiv för samordning av kommunens lokalförslörjning. Programnämnderna social välfärd, barn och utbildning samt samhällsbyggnad ansvarar för lokalförslörjningsplanering inom sina programområden och rapportera till kommunstyrelsen. Vi bedömer att det finns en otydlighet i vad som ryms inom ansvaren samordning respektive lokalförslörjningsplanering samt att det är otydligt vad programnämnderna ska rapportera till kommunstyrelsen. Vi bedömer också att kulturnämndens ansvar för drift av olika former av kulturlokaler behöver preciseras, liksom om det finns andra nämnder som bör ha ett liknande ansvar.

Vi bedömer att riktlinjerna för lokalförslörjning och den process för lokalförslörjning som riktlinjerna fastslår behöver revideras. Av granskningen framgår också att det finns otydlighet i vad som ska vara lokalförslörjningsenhetens uppdrag och vilket mandat som lokalförslörjningsenheten ska ha. Vi bedömer att situationen har bidragit en otydlighet för tjänstemannaorganisationen, vilket också påverkat arbetsmiljön negativt. Detta påverkar i sin tur lokalförslörjningsenhetens förmåga att upprätthålla en tillräcklig personalförslörjning. Det finns olika uppfattningar kring om enhetens fokus ska vara strategiskt, operativt eller administrativt arbete. Vår bedömning är att enheten idag inte har förutsättningar att, enligt de önskemål som finns, fungera fullt ut i samtliga roller och att enhetens roll och gränssnitt mot andra parter därför behöver tydliggöras för att förbättra möjligheterna för lokalförslörjningsenheten klara av sina olika ansvarsområden.

Vi bedömer att revideringen av riktlinjerna bör ske genom ett politiskt beslut då statusen för nuvarande riktlinjer upplevs som oklar för inblandade parter i kommunen. En annan anledning till att riktlinjerna bör revideras är att de innehåller ett antal forum med

⁹ 1. Omvärdera: Behovet ska omvärderas i syfte att fastställa att det inte finns andra lösningar än just fysiska lokaler för att tillgodose behovet. Verksamheten kan exempelvis omvärdera nuvarande arbetssätt och organisation för att tänka till kring organisatoriska lösningar för att tillgodose ett behov.

2. Effektivisera: Verksamhetens befintliga lokaler eller annan vakans i lokalbeståndet ska utredas för att eventuell omdisponera och optimera.

3. Bygga om: Om- eller tillbyggnad av befintliga lokaler ska utredas för att tillgodose behovet. I utredningen bör även hänsyn tas till andra vakanta lokaler i staden som inte finns i kommunkoncernens lokalbestånd.

4. Bygga nytt: Att bygga nytt är det sista alternativet för att tillgodose ett behov. Att tillgodose ett behov genom princip 1, 2 eller 3 är att förorda av både klimatskäl och ur ekonomiskt perspektiv.

utpekade ansvarsområden som inte är aktiva i organisationen. Ett sådant exempel är investeringskommittén som ska ansvara för att fastställa den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen (se vidare 3.2.3).

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen bör ta fram mål, resultatindikatorer och nyckeltal för kommunens lokalförsörjning i syfte att stärka styrningen mot en effektiv lokalförsörjning i hela kommunen. Vem som har ansvar och mandat för att ta fram kriterier och strategier i syfte att gynna en effektiv lokalförsörjning behöver tydliggöras. Det saknas en beslutad strategi i kommunen för att vägleda i vilken ordning olika lokallösningar ska prioriteras för att tillgodose verksamheternas behov. Vår bedömning är att sådan bör fastslås vid uppdatering av styrande dokument för lokalförsörjning.

3.2 Lokalförsörjningsprocessen

I samband med omorganisationen 2017 som tidigare beskrivits påbörjades en revidering av kommunens process för lokalförsörjning. En kartläggning visade att roller, uppdrag och beslut i lokalförsörjningsärenden tolkas och hanteras olika inom förvaltningar och programområden, mellan bolag och inom lokalförsörjningsenheten, vilket ledde till kostnadsdrivande konsekvenser. Kartläggningen visade även behovet av att ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan samt en dokumenterad ekonomiprocess och rutiner för hantering av lokal- och hyreskostnader.

Lokalförsörjningsprocessen beslutades i samband med riktlinjer för lokalförsörjning¹⁰. Av granskningen framgår att samma osäkerhet råder kring vem som fattat beslut om lokalprocessen som finns kring riktlinjerna. Processägare för lokalförsörjningsprocessen är kommundirektören, processägarskapet flyttades inte med när lokalförsörjningsavdelningen flyttade från kommunstyrelseförvaltningen och blev en enhet under stadsbyggnadsförvaltningen. Av riktlinjerna framgår att kommundirektören är ansvarig för kommunens lokalförsörjningsprocess, planering och samordning i förhållande till de kommunala bolagens uppdrag inom området. Kommundirektören är processägare för den del av lokalförsörjningens process som definieras; att skapa förutsättningar för en kommunövergripande lokalförsörjningsprocess.

Uppdraget fullgörs bland annat genom att:

- ▶ sammanställa identifierade behov av verksamhetslokaler, bostäder och boenden för personer med särskilda behov samt utbildningslokaler för kommunen som helhet, som underlag för investeringsprogrammet
- ▶ sammanställa underlag för prioriteringar av lokalanvändning
- ▶ säkra ändamålsenliga externa hyresavtal
- ▶ säkra effektiv intern hyresmodell och beställa stöd för administration av internhyra
- ▶ beställa de stödresurser som krävs för en effektiv lokalförsörjning

Av riktlinjerna framgår att processledaransvaret för processen utses av kommundirektören. Av granskningen framgår att det är oklart för intervjuade vad som skiljer processägarskapet från processledarskapet. Av granskningen framgår också att kommundirektören tidigare delegerat processägarskapet till programdirektör barn och

¹⁰ Riktlinjer för lokalförsörjning, KS 1549/2019, beslutad av kommundirektör, 11 december 2019.

utbildning. Denne slutade i maj 2021 och sedan dess ska det inte ha funnits någon som tagit processägaransvar för lokalförsörjningsfrågorna.

Av granskningen framkommer att flera av uppdragen ovan inte har fullgjorts. Det saknas en övergripande lokalförsörjningsplan (se även 3.2.3) som skulle sammanställa identifierade behov av lokaler som underlag för investeringsprogrammet samt sammanställa underlag för prioriteringar av lokalanvändning. Det framgår även av granskningen att det ännu inte finns någon dokumenterad internhyresmodell. Av intervjuer framgår att det finns skillnader i hyresavtal beroende på bolag och att gränsdragningslistorna inte är enhetliga. Av granskningen framgår också att det fortfarande saknas rutiner för lokal- och hyreskostnader, ett behov som identifierades i den kartläggning som gjordes 2017. Vidare finns ett behov av att koncernövergripande se över hyresmodellen, det kräver dock att även bolagen behöver få ett uppdrag att arbeta med detta för att komma framåt i frågan.

Av riktlinjerna framgår att ekonomidirektören är processägare för ekonomiprocessen i kommunen och därmed bl.a. ska säkerställa en effektiv styrning av lokalförsörjning och lokalanvändning. Detta görs genom att:

- ▶ säkerställa verkställighet utifrån fullmäktiges beslutade budget avseende lokaler
- ▶ säkerställa ett ändamålsenligt och effektivt lokalutnyttjande
- ▶ säkerställa att internhyresmodellen får avsedd effekt

Av granskningen framkommer det är oklart hur ekonomidirektören ska säkerställa ett ändamålsenligt och effektivt lokalutnyttjande. Som tidigare konstaterats finns ingen internhyresmodell.

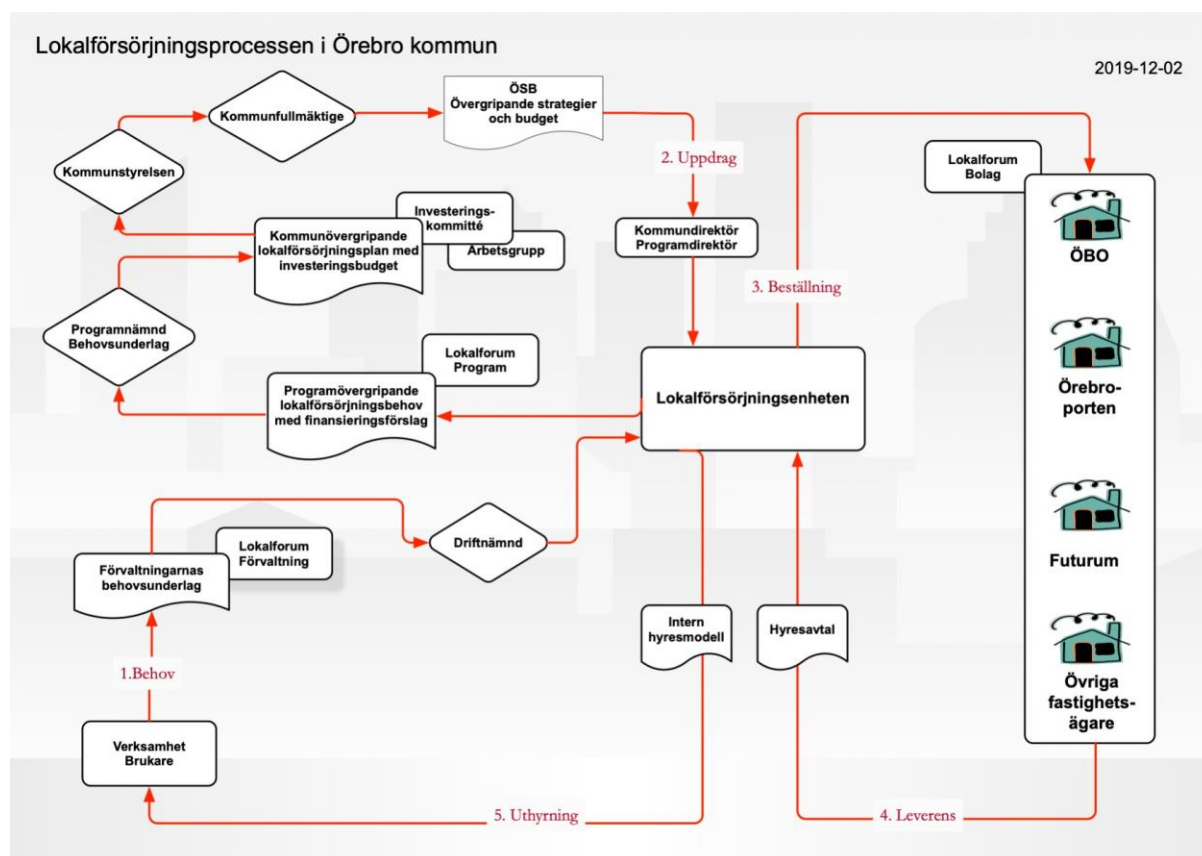
Styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen ägs således inte av lokalförsörjningsenheten vilket innebär att ansvarig chef inte fullt ut har haft mandat att styra sin verksamhet. Av intervjuer framgår att effekten i förlängningen är att enskilda medarbetare under denne chef ifrågasätts av verksamhet och bolagen i enskilda lokalärenden och projekt. Detta leder till dålig arbetsmiljö och lyfts som en möjlig bidragande orsak till hög personalomsättning hos planerare och strateger.

Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår att lokalförsörjningschefen ansvarar för kommunens operativa arbete med beställning, planering och samordning av lokaler, boenden och bostäder. I uppdraget ingår bland annat att säkerställa resurser och verksamhetsstyrning för lokalförsörjningsenheten, ha god överblick över programområdenas behov av lokaler, boenden, bostäder och tomter samt att ta initiativ till åtgärder för att tillgodose kort- och långsiktiga behov. Vidare ingår att samordna behovet av lokaler mellan olika verksamheter i syfte att öka effektiviteten i lokalutnyttjandet, ansvara för att ta fram en kungörelse för lokalförsörjningsplan samt att vara professionell motpart gentemot kommunens bolag.

Av granskningen framgår att det skapar svårigheter att processägarskapet varit skilt från chefskapet för lokalförsörjningsenheten. Ett konkret exempel på hur enhetens brist på mandat i lokalförsörjningsfrågor avspeglar sig är att enheten inte kunde få genomslag för önskade förtydliganden i riktlinjerna för lokalförsörjning inför att de behandlas av kommunstyrelsen. Ett annat exempel är lokalförsörjningsprocessen som beslutades i riktlinjerna för lokalförsörjning där lokalförsörjningsenheten inte upplever att deras åsikter togs i beaktande innan behandling i kommunstyrelsen. Detta lyfts som exempel på att kommunövergripande processer tas fram utan förankring i eller delaktighet från berörda

verksamheter. Av granskningen framkommer att vissa beslut även har fattats muntligt av kommundirektör i beredning och inte alltid förankrats hos övriga i kommunledningen vilket har försvårat förutsättningarna för lokalförsörjningsenheten att genomföra framtagna processer och strategier (se vidare 3.5.1).

Vidare framgår av granskningen att det finns utmaningar i hur olika processer i kommunen interagerar med varandra, det framgår en bild där varje process tas fram för sig vilket innebär att de inte alltid samverkar med varandra. Exempel som lyfts fram i granskningen är lokalförsörjningsprocessen i förhållande till budgetprocessen och stadsbyggnadsprocessen. Av intervjuer framgår att en process för samverkan mellan kommunens budgetprocess och lokalförsörjningsprocess saknas. Detta är ett problem som funnits över en längre tid, av ÖSB 2018 framgår att "det gränsöverskridande samarbetet och koordinering mellan de olika programområdena och de kommunala bolagen behöver utvecklas." Vidare framgår att "kopplingen till kommunens investeringsprogram behöver stärkas och utvecklas för att ge bättre underlag för prioriteringar och tydliggöra de kommunövergripande övervägandena över helheten." Riktlinjerna för lokalförsörjning innehåller forum för samverkan kommunövergripande och med de kommunala bolagen men dessa forum är inte aktiva (se vidare 3.2.1).



Processbild, lokalförsörjningsprocessen



Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår de delar i lokalförsörjningsprocessen som enligt riktlinjerna tillsammans ska förutsättningar för en effektiv lokalförsörjning.

Av intervjuer framgår att lokalförsörjningsprocessen, så som den beskrivs i riktlinjer för lokalförsörjning, inte efterlevs i praktiken. Det finns som tidigare beskrivits oklarheter kring roller, uppdrag och beslutsmandat. Vissa av de samverkansformer som beskrivs i processen (se vidare 3.2.1) är inte operativa. Viktiga delar som en kommunövergripande lokalförsörjningsplan (se vidare 3.2.3) saknas också. Vidare beskrivs det finnas utmaningar kring process för lokalanpassningar (se vidare 3.3.3).

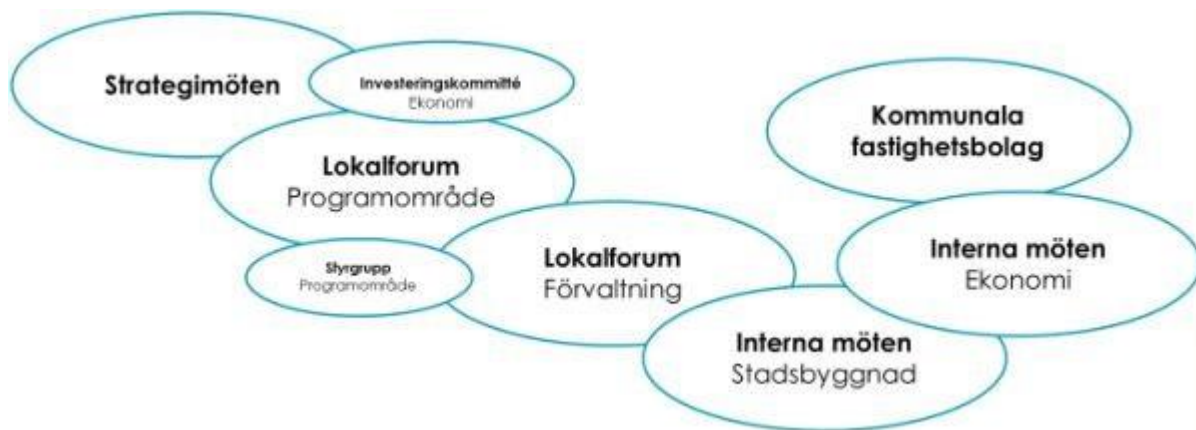
I granskningen framkommer önskemål om att skapa en mer linjär process som är enklare att förstå och kommunicera ut till fastighetsägare och verksamheter. En del i svårigheten att kommunicera processen sägs vara att det saknas tidsangivelser i processen och att det därför är svårt att kommunicera status i projekten. Av intervjuer framgår att det finns önskemål om att ha tydligare faser¹¹ i processen och ett tydligare utpekat ansvar för vem som ansvarar för, och har mandat att, hantera frågor inom olika delar av processen.

Vid granskningstillfället pågår tillsättning av en lokalförsörjningsdirektör i kommunen som ska vara direkt underställd kommundirektören. Det är vid tillfället för granskningen inte känt hur chefskap och processledarskap ska hanteras i den nya organisationen eller hur det ska säkerställas att kommunens olika processer samordnas med varandra. Av intervjuer framgår att det är av stor vikt att de utmaningar som finns med lokalförsörjningsprocessen hanteras och att de utmaningar som finns på lokalförsörjningsområdet inte kommer att lösas enbart genom att lokalförsörjningsenheten byter organisatorisk hemvist och chefsnivå. Det beskrivs dock kunna vara faktorer som förtydligar och underlättar det dagliga arbetet.

3.2.1 Samverkansformer

Av riktlinjer för lokalförsörjning framgår att en mötesstruktur har arbetats fram i syfte att identifiera verksamheternas lokalbehov och ta fram en långsiktig kommunövergripande planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning. Strukturen består av flera mötesforum där nyckelpersoner ingår utifrån sin roll och sitt uppdrag.

¹¹ Exempelvis förstudiefas, genomförandefas och förvaltningsfas



Strategimöten övergripande lokalförsörjning

Ordförande: Kommundirektör/processledare

Hanterar övergripande och principiella uppdrag för lokalförsörjning, exempelvis ekonomistyrning, avtal, kommande planläggningar och programöverskridande uppdrag i kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Består av lokalförsörjningschef, programdirektörer, ekonomidirektör, HR-direktör, lokalförsörjningscontroller och budgetekonom. Av granskningen framgår att strategimöten inte hålls enligt processen och att det bidrar till att det saknas ett koncernövergripande perspektiv i lokalförsörjningen.

Investeringskommitté

Ordförande: Kommundirektör

Hanterar koncernövergripande frågor om lokalförsörjning. Består av ekonomidirektör, lokalförsörjningschef, processledare lokalförsörjning, programdirektörer, VD:ar för fastighetsbolagen, finanschef, bolagsekonom. Fastställer förslag till övergripande lokalförsörjningsplan. Av granskningen framgår att investeringskommittén inte är aktiv och att det saknas ett forum för att avstämning och förankring med fastighetsbolagens VD:ar.

Av granskningen framgår att det sker avstämningar mellan olika strategier och programekonomer/förvaltningsekonomer men att den övergripande arbetsgruppen med lokalförsörjningsenheten, bolagsekonomer och budgetekonom, som enligt riktlinjerna ska bereda underlag till investeringskommittén, saknas. Detta innebär att det saknas ett forum för att säkerställa att samtliga lokalkostnader finns i investeringsprogrammet inför beslut. I intervjuer lyfts att kunskapen och förståelsen för hur viktigt detta underlag är för hela investeringsprogrammet behöver öka.

Lokalforum programområde

Ordförande: Lokalstrateg

Stämmer av uppdrag inför programnämnd och om fortsatt hantering av pågående och kommande ärenden. Har en strategisk planering för framtagandet av ett långsiktigt behovsunderlag med finansieringsförslag samt säkerställer uppdrag som berör programområdet enligt antagen lokalförsörjningsplan. Består av programdirektör, programekonom och styrprocessledare.

Styrgrupp programområde

Ordförande: Programdirektör

Hanterar kommande och pågående uppdrag inför nämnden samt ärendegång, beslut och ekonomi. Består av lokalstrateger, programekonom, förvaltningschef, verksamhetschefer.

Lokalforum förvaltning

Ordförande: Lokalplanerare

Samordnar, prioriterar och beslutar om fortsatt hantering av inkomna och pågående lokalärenden inom förvaltningen samt identifierar och tar fram behovsunderlag för lokaler till den kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Består av förvaltningschef, verksamhetschefer, förvaltningsekonom.

Interna möten med stadsbyggnad

Lokalförsörjning deltar i interna möten, bland annat prioriteringsmöte och kontorsberedning på stadsbyggnad för att säkerställa gemensamma strategiska frågor, förankra antagen lokalförsörjningsplan samt lyfta ärenden som behöver hanteras och prioriteras. Prioriteringsmötet består av lokalstrateger och enhetschefer inom planavdelningen och mark- och exploateringsavdelningen. Kontorsberedning bemannas vid behov av lokalstrateg eller lokalplanerare.

Interna möten med ekonomiavdelningen

Forum som tar fram underlag för kommunövergripande prioritering av lokaler i budgeten. Forumet består av lokalförsörjningscontroller, lokalstrateger och budgetekonom och fastighetsekonom. Av granskningen framgår att detta möte inte har varit aktivt inom delar av lokalförsörjningsenheten.

Lokalforum kommunala fastighetsbolag

Lokalförsörjningsenheten har fasta mötesforum med de kommunala fastighetsbolagen där kommande och pågående uppdrag i ny- och större ombyggnationer såsom i befintliga lokaler hanteras. Av riktlinjerna framgår att enheten ska tillsammans med de kommunala bolagen ska säkerställa en långsiktigt hållbar lokalförsörjning. Av granskningen framgår att det är otydligt hur detta ska gå till inom befintlig organisation och befintliga mandat.

1) Strategiskt lokalforum för att säkerställa antagen lokalförsörjningsplan samt pågående och kommande ny- och ombyggnationer. Lokalstrateger och berörda inom stadsbyggnad och kommunala fastighetsbolag deltar.

2) Lokalforum för lokalanpassningar i befintliga lokaler där lokalplanerare och representanter från fastighetsbolag deltar.

.1.1.3 Mötesstruktur för kommunens lokalförsörjning

Av granskningen framgår att det på flera håll i kommunen finns begränsade resurser för att arbeta med lokalförsörjning och att mötesstrukturen i lokalförsörjningsprocessen är mycket resurskrävande. Vidare framgår att det finns flaskhalsar i processen och stundtals lång väntan på beslut och information. Av granskningen framgår att det finns 15 olika forum där lokalförsörjningsfrågor avhandlas. Vidare framgår en osäkerhet om olika parter är överens om syfte och behov av alla grupperna i processen.

3.2.2 Befolknings- och behovsanalyser

.1.1.4 Prognoser och strategisk planering

Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår att framtagna lokalförsörjningsplaner ska bygga på väl genomarbetade och säkerställda prognoser. I botten finns befolkningsprognosen vars pricksäkerhet det råder delade meningar om bland de intervjuade. Av riktlinjerna framgår vidare att lokalförsörjningsenheten har en samlad överblick över kommunens lokalbestånd i ett fyraårigt perspektiv med en utblick mot ytterligare fyra år.

Det finns inget styrande dokument som tydligt fastställer nämndernas ansvar att rapportera in lokalbehov. Det finns dock en årlig process för att arbeta fram en lokalförsörjningsplan för varje programnämnd. I programnämndernas reglemente står att nämnderna ansvarar för lokalförsörjningsplanering inom sina programområden och för att rapportera till kommunstyrelsen. Av intervjuer framgår att detta tolkas olika inom olika verksamheter. Det finns enligt uppgift nämnder som tolkar det som att ansvaret att göra behovsanalyser inte åligger nämnderna och därför inte heller påtalar behov till lokalförsörjningsenheten. Från lokalförsörjningsenheten upplevs att vissa verksamheter har svårt att i ett tidigt skede koppla verksamhetsutveckling eller verksamhetsförändringar med kommande långsiktiga behov av lokaler. Från enhetens sida lyfts att nämndernas lokalförsörjningsplaner inte är tillräckligt långsiktiga för att klara uppdragen utifrån t ex samhällsbyggnadsprocessen. Förvaltningarna arbetar på olika sätt med sina lokalbehov och får även olika mängd stöd i det strategiska arbetet från lokalförsörjningsenheten. Det innebär i praktiken att enheten tidvis stöttar med att både definiera behovet och att sedan också ta fram lösningarna.

Lokalförsörjningsenheten menar att den otydlighet i roller, ansvar och mandat i lokalförsörjningsprocessen som tidigare har beskrivits gör det svårt att bedriva processen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv. Vidare framgår att enheten lägger mycket arbetstid på att hjälpa verksamheterna med att definiera sina lokalbehov. I intervjuer med verksamheterna framkommer att vissa verksamheter känner sig ensamma i arbetet med att definiera och planera lokaler. Nämnderna organiserar inte förvaltningarna för att fullt ut klara uppdraget "ansvara för lokalförsörjningsplanering" enligt reglementet och verksamheterna saknar således egna resurser med kunskap i lokalförsörjningsfrågor.

3.2.3 Lokalförsörjningsplaner

Av riktlinjer för lokalförsörjning framgår att framtagna lokalförsörjningsplaner ska bygga på väl genomarbetade och säkerställda prognoser, tydlig behovsframställning, realistisk tidsplan och förankring med berörda kompetensområden såsom verksamhet, fastighetsbolag och övriga externa parter. I den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen ingår det samlade behovet av lokaler och bostäder med olika former av stöd, av planen ska även ekonomiska konsekvenser framgå. Av riktlinjerna framgår att planen ska ha en tydlig koppling till investeringsprocessen och följa kommunens årsprocess samt att den övergripande lokalförsörjningsplanen är ett viktigt underlag till framtagandet av ÖSB. Kommundirektören fick i ärendet kommunövergripande lokalförsörjning¹² i uppdrag att ta fram en kommungemensam lokalförsörjningsplan i samband med antagande av investeringsprogrammet med start inför budget 2021.

Av granskningen framgår att det inte har beslutats någon kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Av intervjuer framgår att lokalförsörjningsenheten tagit fram ett förslag till plan men att denna inte tagits upp för beslut. Enligt intervjuade är det oklart varför planen inte beslutades. Vidare framgår att det finns oklarheter kring vem som ansvarar för och beslutar om en process för framtagande av en kommunövergripande lokalförsörjningsplan liksom planens syfte, innehåll och relation till övriga processer.

¹² Kommunövergripande lokalförsörjning, Ärendenummer: Ks 1549/2019, 2020-01-21 §9.

.1.1.5 Nämndspecifika lokalförsörjningsplaner

Av riktlinjerna framgår inte vilka nämnder som ska upprätta lokalförsörjningsplaner eller hur dessa ska utformas. Detta framgår inte heller i något annat styrande dokument. 2021 upprättades åtta olika lokalförsörjningsplaner¹³ med olika innehåll och omfattning. För social välfärd och barn och utbildning upprättas lokalförsörjningsplaner på programnämnds nivå, inom samhällsbyggnad upprättas en plan på programnämnds nivå och även egna planer för kulturnämnden, fritidsnämnden och tekniska nämnden.

Kommunstyrelsen samt vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden upprättar egna lokalförsörjningsplaner. Planerna beslutas av berörd nämnd. Lokalförsörjningsenheten skriver hela planerna åt nämnderna. Den interna samordningen för att utforma planerna likvärdigt har enligt uppgift inte fungerat varför planerna ser olika ut innehållsmässigt. Av granskningen framkommer att det huvudsakliga skälet till att planerna beslutas på olika nämndnivå är att hyran för lokalkostnaderna inom social välfärd och barn och utbildning hanteras på programnämnds nivå. Avseende planernas innehåll så går vissa planer igenom nulägesbeskrivning och pågående projekt medan andra även innehåller exempelvis prognoser för framtida behov.

Av granskningen framgår att vissa verksamheter försökt öka sin inblandning i processen att beskriva verksamheternas behov. Vidare framgår att framdriften i arbetet kan vara personbundet sett till vem från LFE som hanterar ärendet där det i vissa fall kan vara svårt för verksamheten att kunna vara delaktiga vilket innebär att planen i vissa fall har en svag förankring i verksamheten. I intervjuer lyfts även exempel där verksamheterna inte tycker att lokalförsörjningsenheten eller programnämnden i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till perspektiv som verksamheten påtalat, exempelvis avseende placering av lokalen och lokalens utformning.

Av granskningen framgår att planerna i varierande grad hanterar behov på detaljnivå och ekonomiska effekter. I fritidsnämndens och kulturnämndens lokalförsörjningsplaner framgår exempelvis att "behovet inom fritidsnämndens verksamhetsområde är inte identifierat i den omfattning eller utsträckning som krävs för att göra en bedömning vilka ekonomiska effekter det kan innebära... Flera av lokalbehoven som identifierats i denna lokalförsörjningsplan förutsätter förstudier innan beslut kan fattas om att faktiskt gå vidare med behovet/åtgärderna/projektet." Även av programnämnd samhällsbyggnads lokalbehovsplan framgår att lokalbehoven behöver studeras vidare för att fastställa vilka ekonomiska effekter de innebär.

Av granskningen framkommer att lokalförsörjningsplanernas koppling till investeringsprocessen och investeringsplanen beskrivs som svag, mycket till följd av att det saknas en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Det framgår även att det är svårt att hantera åtta olika parallella lokalförsörjningsplaner med olika innehåll.

3.2.4 Samnyttjande

Av Övergripande strategier och budget 2021 framgår att "en möjlighet är att samnyttja lokaler mer mellan olika verksamheter i kommunen samt med det civila samhället". Av

¹³ Lokal- och bostadsförsörjningsplan Programnämnd social välfärd, Lokalförsörjningsplan Programnämnd barn- och utbildning, Lokalförsörjningsplan Kommunstyrelsen, Lokalförsörjningsplan Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, Lokalförsörjningsplan Programnämnd samhällsbyggnad, Lokalförsörjningsplan Fritidsnämnden, Lokalförsörjningsplan Kulturnämnden, Lokalförsörjningsplan Tekniska nämnden.

granskningen framgår att samnyttjandet av lokaler i kommunen är lågt. Lokalförsörjningsenheten uppger att de på olika sätt har försökt föra fram att samnyttjandet av lokaler behöver öka. Detta avser både samnyttjandet internt inom kommunen mellan olika nämnder och att samnyttjande av lokaler finns med som ett perspektiv när kommuner bygger nya lokaler. Av flera intervjuer framgår att det finns ett en kultur i kommunen där verksamheterna ser lokalerna som sina egna snarare än en tillgång för hela kommunkoncernen. Detta uppges grunda sig i att det saknas incitament för verksamheterna att låta annan verksamhet pågå i lokalerna. I granskningen lyfts även att det faktum att bolagen gärna går in i frivillig skattskyldighet för att kunna lyfta moms innebär svårigheter eller gör det i princip omöjligt att hyra ut till annat än idrottsföreningar på korttidsuthyrning. Av granskningen framgår också att inte är möjligt för lokalförsörjningsenheten att ansvara för eller ha något mandat i frågan såsom budget- och kostnader för lokaler nu är fördelade i kommun.

I intervjuer med verksamheter framkommer att det inom förvaltningarna finns ett samnyttjande av lokaler men att det däremot är svårare att få till ett samnyttjande av lokaler över förvaltningsgränserna. Hyresfrågan lyfts som en försvårande faktor för att få till ett större samnyttjande över förvaltningsgränserna.

3.2.5 Bedömning

Vår bedömning är att modellen för lokalförsörjningsprocessen i teorin är väl beskriven men att processen endast delvis är implementerad. Vi bedömer att detta har lett till att roller, mandat och ansvar är otydliga vilket bland annat orsakar bristande helhetssyn, ineffektiva arbetssätt och en risk för att frågor inte hanteras. Flera av de skäl som låg bakom den revidering av kommunens process för lokalförsörjning 2017 kvarstår fortfarande. Det handlar bland annat om att roller, uppdrag och beslut i lokalförsörjningsärenden tolkas olika av de involverade parterna och att behovet av en kommunövergripande lokalförsörjningsplan fortfarande kvarstår. Vidare identifierades behov av en tydlig koppling till den övergripande investeringsbudgeten samt behov rutiner för hantering av lokal- och hyreskostnader, av granskningen har framkommit att inte heller dessa behov har omhändertagits.

Riktlinjerna för lokalförsörjning innehåller ett antal samverkansforum som ska främja en långsiktig kommunövergripande planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning. Av granskningen framgår att två av forumen på övergripande nivå, strategimöten övergripande lokalförsörjning och investeringskommittén, inte är operativa. Därmed bedömer vi att det finns en risk för att samverkan inte sker mellan inblandade och berörda aktörer på ett sätt som främjar en långsiktig och koncernövergripande planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning. Vi bedömer också att det saknas ett forum för att säkerställa att samtliga lokalkostnader hanteras i investeringsprogrammet. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns samverkansforum för att hantera alla frågor i lokalförsörjningsprocessen.

Det finns en otydlighet i nämndernas ansvar för att genomföra behovsanalyser. Vi bedömer därför att nämndernas ansvar för detta kan tydliggöras i reglementen. Vidare bör det tydliggöras hur lokalförsörjningsplanerna ska utformas och vilket innehåll som planerna ska ha. Av granskningen framkommer att den övergripande lokalförsörjningsplanen har en mycket viktig roll i lokalförsörjningsprocessen och vi bedömer därför att det är problematiskt att det inte har beslutats någon sådan plan. Det innebär att det inte genomförs någon samlad analys och bedömning av lokalbehov för kommunens verksamhet

och att kopplingen till investeringsprocessen saknas. Vi bedömer därför att den strategiska och långsiktiga lokalförsörjningen, och därmed bedömningen av vilka kostnader den genererar, kan utvecklas.

Avslutningsvis bedömer vi att det har saknats en tydlig koppling mellan kommunstyrelsen och lokalförsörjningsprocessen och att det funnits oklarheter i hur politiska frågor med bäring på lokalförsörjningsprocessen ska hanteras. Vi bedömer att det finns goda möjligheter att förtydliga detta i och med den omorganisation som vid tiden för granskningen är aktuell.

3.3 Investeringsprojekt

Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår att kopplingen till investeringsprogrammet och de kommunövergripande övervägandena över helheten ska finnas synliggjorda. Vidare framgår att lokalförsörjningsprocessen är uppdragsstyrd på så sätt att allt arbete som utförs i processen har sin grund i lokalförsörjningsplanen och prioriteringen i investeringsprogrammet av ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler. Av granskningen framgår att lokalförsörjningscontroller och budgetekonom under våren 2020 fick i uppdrag av kommunledningen att arbeta fram en process för framtagandet av investeringsprogram vilket resulterade i "Riktlinjer för investeringsprogram". Riktlinjerna var klara januari 2021 men har ännu inte antagits. Orsaken till detta är oklar, men det finns en koppling till uppdraget om att ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan som inte har beslutats, vilket tidigare har beskrivits. Eftersom ett väsentligt underlag till planen är ett dokument där alla nämndöverskridande ekonomiska effekter av lokalinvesteringar ska anges innebär det, enligt rapporten Process för investeringsprogram¹⁴, att underlagen till budgetarbetet är undermåliga och risken är stor att alla konsekvenser av prioriterade lokalinvesteringar inte beaktas i ÖSB.

I den tidigare genomförda översynen av gränssnitt och samspel mellan förvaltningarna samt lokalförsörjningen i Örebro kommun framgår att förvaltningarna upplevs sakna incitament för en kostnadseffektiv lokalanvändning och lokalutveckling, något som även tydliggjorts i denna granskning. Av översynen framgår att detta dels beror på hur budget fördelas inom programområdet, dels chefernas bristande förståelse och insikt om hur nybyggnation, lokalanpassningar och underhållsåtgärder påverkar driftskostnaderna. Det framkommer även att bolagen har olika ägardirektiv vilket uppfattas påverka bolagens beteenden i förhållande till kommunen och incitamenten att tänka koncernövergripande. Av intervjuer framkommer en relativt samstämmig bild av att beredningsprocessen rörande investeringsprojekt inte omfattas av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra. Vidare har framgått att investeringsprojekt sällan drivs utifrån tydliga ekonomiska ramar. Det uppges vara vanligt att den uppskattade hyreskostnaden fastställs sent i projekten eftersom det inte görs tidiga prognoser utifrån nyckeltal. Förstudier beställs och bekostas, av programnämnder eller verksamhetsnämnd beroende på storlek och vem som betalar hyran, för att utreda lösningar på behov, kostnaderna för att genomföra förstudier uppges vara relativt höga vilket innebär att projekt ibland drivs vidare även om förstudien pekar på att investeringen kommer att generera höga driftskostnader. Förutsättningarna att kunna finansiera en

¹⁴ Slutrapport Process för investeringsprogram 2020-12-2 KS 49/2021.

förstudie, med risk att det inte blir ett lokalprojekt, beskrivs se olika ut då verksamhetsnämnderna är olika starka ekonomiskt.

Av intervju med en verksamhet framgår att bolagens projektorganisationer för nybyggnationer på omsorgsområdet ofta lider av bristande kontinuitet där personer ofta byts och därför inte hinner uppjobba någon kompetens inom området. I kravställandet utgår projektgruppen ofta från ett nuläge och adderar tillkommande önskemål snarare än att utgå från en rimlig hyresnivå och därefter se vilken typ av lokal som mest effektivt och ändamålsenligt kan uppföras utifrån ramen. Av intervjuer framgår att det saknas utveckling kring hur kommunen i egen regi kan bygga lokaler på ett effektivt sätt. De arkitektfirmor som engageras arbetar efter olika önskemål vilket får till följd att det byggs dyra lokaler som verksamheterna enligt uppgift i vissa fall har svårt att ha råd att bedriva verksamhet i.

3.3.1 Investeringsprogram

Av granskningen framgår att kommunen saknat en process för att ta fram ett investeringsprogram. Investeringsprogrammet har innehållit en mix av investeringsutgifter i kommunen och hos bolagen. Utgifterna har inte varit avstämda i tid eller belopp och har enligt uppgift mer haft karaktären av önskelistor. Av den interna rapporten Process för investeringsprogram framgår att arbetet har gått till så att ekonomer har samlat in äskanden som har sammanställts i ett Excel-dokument och sedan har passerat hela vägen upp till fullmäktige för beslut. Programmet har följts upp i årsredovisningar och delårsrapporter efter bästa förmåga. Investeringsutgifterna i bolagen har dock inte stämts av med programmet och redovisats enligt fel tidplan.

Vidare framgår att kommunen inte haft samma investeringsplan för sina bolag som bolagen själva och att det hänt att kommunen har tagit upp projekt i sin budget som bolagen inte känt till eller inte haft möjlighet att genomföra enligt kommunens tidplan¹⁵. I intervjuer lyfts det faktum att investeringskommittén inte varit aktiv är en anledning till denna situation. Det har också saknats controllerfunktion eller tydlighet kring vad lokalstrategier och programekonomer har för ansvar att säkerställa kvaliteten på budgetunderlagen. Investeringsutgifterna har heller inte varit anpassade till driftkostnadskompensationer i budgeten inom samhällsbyggnadsområdet. Det har medfört att Programområde samhällsbyggnad har överinvesterat och inte kunnat hantera kapitalkostnaderna i sin budget. Dessutom har programområde samhällsbyggnad äskat medel för hela investeringsprojekt ett enda år fastän projekten pågår under flera år. Medel har alltså budgeterats trots vetskapen om att de inte kommer att användas under året.

Av rapporten Process för investeringsprogram framgår vidare att programområde samhällsbyggnad, när projekt överskridit budget, utnyttjat investeringsmedel och driftkostnadskompensation till projekt som de från början inte var avsedda till. I investeringsprogrammet fanns många investeringar som antingen hade budgeterade utgifter men saknade driftkompensation, eller tvärtom, därför att medel använts till andra projekt vid budgetavvikelser. Detta var möjligt eftersom de fick föra med sig ej utnyttjade

¹⁵ Två exempel är renovering av Brickebackens skola för 100 mnkr, som varken Futurum, ekonomer eller lokalförsörjningsenheten (LFE) kände till, samt inrättande av ett kultur- och fritidscentrum i Varberga för 21 mnkr, som ÖBO hade stoppat tills vidare i och med pausandet av utvecklingen av Varberga centrumanläggning.

anslag från föregående år utan prövning och som inte beaktades i nästa års budgetram. Det framgår även att det varit nödvändigt att rensa många investeringar från investeringsprogrammet eftersom de saknade finansiering för både utgifter och kostnader. I och med att medel alltid fördes över enligt denna modell hade kommunen en låg realiseringsgrad av egna investeringar och därmed svårigheter att budgetera kapitalkostnader och finansnetton. Av rapporten framgår även att det har förekommit att negativa avvikelser för enskilda projekt inte rapporterades till den politiska nivån eftersom det aldrig inträffade då det togs budgetmedel från andra projekt.

Av investeringsprogram 2021-2024, bilaga till ÖSB, framgår lokalförsörjningsplanens driftskostnadskonsekvenser. Av dokumentet framgår att lokalinvesteringarna i den kommunala verksamheten i huvudsak sker i något av kommunkoncernens egna bolag och att driftskostnadskonsekvenserna av bolagens investeringar i kommunens verksamhet beaktas i driftsbudgetramarna. Som framgår av de två tabellerna nedan, avseende driftkostnadskonsekvenser av lokalförsörjningsplanen i ÖSB 2021 och ÖSB 2022, så finns en betydande skillnad mellan plan och budget i de två dokumenten.

	Plan 2021	2022	Plan 2023	2024
Barn och utbildning	31 825	18 764	29 350	23 151
Finansiering med riktade KS-medel	14 190	5 621	6 155	10 845
Finansiering via avsatt volymutrymme	16 035	11 143	20 795	12 306
Finansiering inom nämndens egen ram	1 600	2 000	2 400	0
Social välfärd	36 067	104 044	34 784	73 112
Finansiering med riktade KS-medel	8 671	77 062	7 804	46 130
Finansiering via avsatt volymutrymme	26 624	26 682	26 680	26 682
Finansiering inom nämndens egen ram	772	300	300	300
Samhällsbyggnad	0	19 300	3 864	1 060
Finansiering med riktade KS-medel	0	0	3 864	1 060
Finansiering via avsatt volymutrymme	0	0	0	0
Finansiering inom nämndens egen ram	0	19 300	0	0
Kommunstyrelsen	22 075	6 025	13 000	0
Finansiering med riktade KS-medel	22 075	6 025	13 000	0
Finansiering via avsatt volymutrymme	0	0	0	0
Finansiering inom nämndens egen ram	0	0	0	0
Totalt ökade driftkostnader	89 967	148 133	80 998	97 323

Tabell 1. Driftkostnadskonsekvenser av lokalförsörjningsplaner, ÖSB 2021.¹⁶

¹⁶ Vi utgår från att Plan 2021 egentligen innebär budget 2021.

	Budget 2022	2023	Plan 2024	2025
Barn och utbildning	30 889	14 909	22 961	37 466
Finansiering med riktade KS-medel	9 473	4 694	7 550	10 916
Finansiering via avsatt volymutrymme	19 416	7 815	15 411	26 550
Finansiering inom nämndens egen ram	2 000	2 400	0	0
Social välfärd	110 085	47 906	89 612	36 353
Finansiering med riktade KS-medel	70 385	14 509	57 936	2 200
Finansiering via avsatt volymutrymme	39 700	33 397	31 676	34 153
Finansiering inom nämndens egen ram	0	0	0	0
Samhällsbyggnad	228	14 685	17 371	0
Finansiering med riktade KS-medel	228	4 062	12 060	0
Finansiering via avsatt volymutrymme	0	0	0	0
Finansiering inom nämndens egen ram	0	10 623	5 311	0
Kommunstyrelsen	17 985	22 800	5 200	0
Finansiering med riktade KS-medel	17 025	9 000	4 400	0
Finansiering via avsatt volymutrymme	0	0	0	0
Finansiering inom nämndens egen ram	960	13 800	800	0
Totalt ökade driftkostnader	159 187	100 300	135 144	73 819

Tabell 2. Driftkostnadskonsekvenser av lokalförsörjningsplaner. ÖSB 2022.

.1.1.6 Kostnadsutveckling

Av Örebro kommuns årsredovisning 2020 framgår att lokalkostnaderna utgör 10 procent av kommunens totala kostnader, att kostnaderna för lokal- och markhyror har ökat och orsaken är fler verksamhetslokaler - främst skolor och förskolor. Den genomsnittliga årliga kostnadsökningen på 6,2 procent mellan åren 2013 och 2020 motsvarar ungefär intäktsökningen för 1 200 nya invånare. Vidare framgår att antalet barn och äldre fortsätter att öka, men att kostnaderna för verksamhetslokalerna kommer behöva begränsas. Lokalernas nyttjandegrad, konstnärliga installationer och olika anpassningar är exempel på kostnadsposter som går att påverka.

Vi har begärt ut uppgifter kring utvecklingen av kommunens hyreskostnader under de senaste fem åren vilket redovisas i tabellen nedan. Av tabellen framgår att hyreskostnaderna sedan 2017 ökat med 31 procent medan lokalytan har ökat med 24 procent. I intervjuer lyfts att Änglandaskolan, Tybblelundskolan och Svealundsskolan starkt bidragit till kostnadsökningen generellt inom programområde barn- och utbildning. Av intervjuer framgår också att den kostnadsökning som skett under senare år inte enbart beror på fler verksamhetslokaler, som framgår av årsredovisningen, utan även av dyrare lokaler vilket främst sägs bero på olika fördyrande lokalanpassningar.

	2017	2018	2019	2020	2021	Utveckling 2017-2021
Antal kvm inhyrt	791 826	823 896	906 974	857 410	978 298	24 %
Total hyreskostnad Mkr	868 700	986 011	1 066 792	1 088 551	1 141 003	31 %

Av investeringsprogrammet 2021-2024 framgår att investeringsprogrammet för 2021 innebär ökade hyreskostnader med 63 mnkr, varav 32 mnkr inom Programområde barn och utbildning, 13 mnkr inom Programområde social välfärd och 18 mnkr avser hyran för Kulturkvarteret från och med april 2021. Eftersom kommunens egna investeringar ökar i takt, ökar även kommunens kapitalkostnader. Budgeterade avskrivningar 2021 ökar med 35 mnkr jämfört med 2020. Till detta kommer ökade driftskostnader i form av personalresurser och underhållsåtgärder.

Av investeringsprogram 2020-2023 i ÖSB 2020 framgår avseende barn och utbildning att kostnaderna för hyra av lokaler bedöms öka kraftigt under planperioden. De om- och nybyggda lokalerna som programområdet planerar för är dyrare än de lokaler som programområdet förhyr idag. Eftersom hyran för de kommunala lokalerna ökar måste kommunen kompensera de fristående huvudmännen för motsvarande ökning i ersättningen till fristående förskolor och skolor. Av Lokalförsörjningsplan Programnämnd barn och utbildning 2022-2025 framgår att det ökade antalet barn och elever i förskola och skola har lett till att nya lokaler tillskapats samtidigt som det har funnits behov av renovering av lokaler samt ersättning av byggnader. Under motsvarande period har kostnaderna för lokaler inom förskola och skola ökat från 453 miljoner kronor år 2016 till 667 miljoner kronor som är den budgeterade kostnaden för år 2022 vilket motsvarar en ökning på knappt 50 procent. Intervjuade lyfter i granskningen behovet av en konceptskola för att bättre kunna kontrollera ekonomiska konsekvenser.

3.3.2 Lokalanpassningar och lokalbehov utanför lokalförsörjningsplaner

Av granskningen framkommer att det inom vissa programnämnder saknas budget och beslutsvägar för att hantera uppkomna lokalbehov som inte hanteras inom ramen för lokalförsörjningsplanerna. Programnämnd barn och utbildning har en pott som kan disponeras i detta syfte men den är enligt uppgift för liten sett till behovet. Av intervjuer framgår att det finns en risk att det saknas medel att åtgärda akuta behov vilket kan föranleda att verksamheterna drabbas av viten.

Av granskningen framgår att lokalförsörjningsplanerna inte innehåller underhållsbehov då detta ansvar generellt ligger på fastighetsägaren och hanteras via fastighetsägarens underhållsplaner. I de fall då verksamheten och fastighetsbolaget ser en fördel i att i samband med underhåll genomföra verksamhetsanpassningar så ska dessa tas upp som behov i lokalförsörjningsplanen då detta genererar en ökad hyreskostnad. I vissa fall ligger underhållsansvaret på hyresgästen och behovet ska då tas upp i lokalförsörjningsplanen för att säkerställa att behovet prioriteras och att investeringsmedel finns för genomförande.

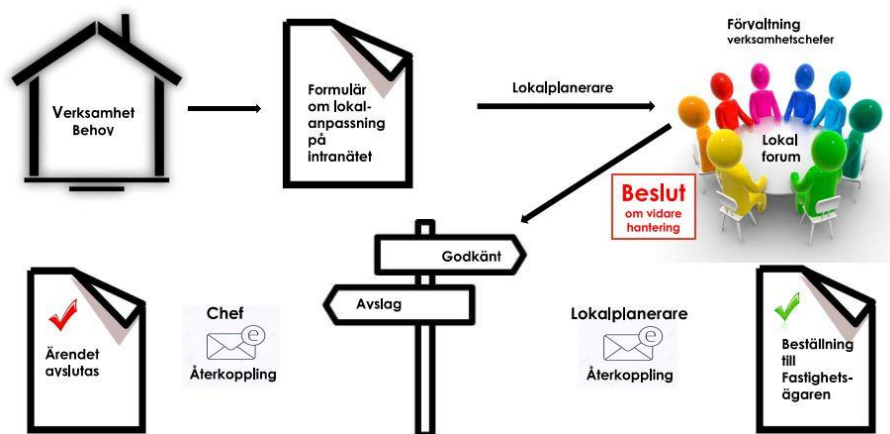
.1.1.7 Lokalanpassningar i befintliga lokaler

Av riktlinjer för lokalförsörjning framgår att för en resurseffektiv och kommunövergripande hantering av lokalanpassningar finns en rutin för lokalanpassningar i befintliga lokaler. Genom denna rutin ska faktiska behov och prioriteringar säkerställas liksom att tillkommande lokalkostnader ryms i investeringsbudgeten för lokaler. Av granskningen framkommer dock att detta inte stämmer med verkligheten då verksamheter tar upp akuta behov som inte kan invänta processen för investeringsbudget. Lokalförsörjningsenheten saknar mandat och tydlighet i att kunna arbeta enligt rutinen. Verksamheter accepterar inte att behov behöver invänta ekonomiska medel.

Vi har tagit del av en processbeskrivning av ärendegången vid lokalanpassningar (se bild nedan) där processen har tydliggjorts under 2021 genom en mer utvecklad ärendehantering där den sökande själv bedömer behovet av åtgärden samt hur brådskande den är för vidare behandling. Av granskningen framgår att beloppsgränsen för rutinen är 50 tkr vilket har sin bakgrund i vad som i kommunens investeringsriktlinjer betraktas som en investering. Det innebär att verksamheten kan göra en lokalanpassning och ta kostanden direkt på sin budget om åtgärderna understiger 50 tkr, medan lokalanpassningar över 50 tkr betraktas som en investering. Investeringen i sig genererar en ökad hyra. Från lokalförsörjningsenheten lyfts att det saknas ett förtydligande kring hur

många anpassningar kan man göra för 50 tkr per år, per verksamhetsområde, enhet eller anläggning samt att verksamheter som får en offert för 75 tkr på en lokalanpassning gärna vill att de ska faktureras 50 tkr och senare ytterligare 25 tkr för att runda denna hantering.

Av programnämnd barn- och utbildnings lokalbehovsplan framgår att programområdet genom delegationsordningen gett lokalstrateger utökad delegation att fatta beslut om lokalanpassningar upp till 200 tkr. Av granskningen framgår att lokalstrategerna valt att inte nyttja denna delegation och att istället en anpassningspott för myndighetskrav och volymökning inom ramen för delegation hos programdirektör på 500 tkr har nyttjats. Detta skapar olika förutsättningar att hantera ett lokalanpassningsärende beroende på vilken verksamhet som berörs. Det underlättar för det enskilda programområdet men försvårar enligt intervjuer en likvärdig hantering av lokalförsörjningsärenden.



Av intervjuer framgår att alltför många eller stora lokalanpassningar egentligen bör hanteras som ett objekt i lokalförsörjningsplanen för att investeringsmedel ska beviljas och att framförallt anpassningar som genererar ökad hyra ska hanteras genom lokalförsörjningsplanen. Av granskningen framkommer att denna hantering inte fungerar vilket innebär att kommunen ofta står inför oförutsedda kostnader. Detta försvårar i förlängningen långsiktighet för att få en budget i balans.

Av granskningen framgår att processen för att rapportera in åtgärder inte beskrivs tydligt i riktlinjerna för lokalförsörjning. I intervjuer beskriver lokalförsörjningsenheten att ärendehantering har förenklats en mycket ansträngd arbetssituation på enheten. Från verksamheternas håll lyfts att det är inte rimligt att verksamheterna behöver rapportera in ärenden och att verksamheterna är i behov av en dedikerad person eller funktion att vända sig till. Vidare finns det oklarheter kring på vilken nivå som ärenden ska avgränsas när de rapporteras in. Av intervjuer framgår att verksamheter känner sig tvungna att runda processen och kontakta personer på lokalförsörjningsenheten direkt.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att beredningsprocessen av investeringsprojekt inte omfattas av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser, särskilt avseende verksamhetseffekter och lokalhyra. Av granskningen framkommer att lokalkostnaderna ökat under senare år och det finns exempel där lokalkostnaderna blivit så höga att det inverkar på möjligheten att bedriva verksamhet. Vi bedömer därför att arbetet med att genomföra riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra bör stärkas.

Vi bedömer i nästa steg att det finns ett behov av en kommunövergripande lokalförsörjningsplan samt ett forum för att säkerställa att samtliga lokalkostnader finns i investeringsprogrammet inför beslut.

3.4 Kommunstyrelsens utvärdering av kommunens lokalförsörjning

Av granskningen framkommer att det inte sker någon systematisk utvärdering och uppföljning av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning. Det har inte fastslagits några mål, nyckeltal, kriterier eller strategier i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning som möjliggör en systematisk utvärdering och uppföljning. Vidare framgår att det inte är tydligt om någon ansvarar för eller har mandat att genomföra en sådan utvärdering eller uppföljning.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det inte sker någon kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning och att det inte finns någon genomtänkt strategi kring kostnadsutvecklingen. Vi baserar bedömningen på att det inte fastslagits några mål, nyckeltal, kriterier eller strategier i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning. Vår bedömning är att det i avsaknad av detta är svårt för kommunstyrelsen att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning och att det är otydligt vem som skulle ansvara för att genomföra en sådan utvärdering.

3.5 Återrapportering avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen

Av granskningen framgår att lokalförsörjningsenheten inte blivit ombudade att rapportera status i lokalförsörjningsprocessen till kommunstyrelsen. I granskningen framkommer att det finns en önskan från enheten att ha en möjlighet att kunna lyfta och bereda frågor till kommunstyrelsen. Återrapportering av lokalförsörjningsprocessen i komprimerad form har skett i kommundirektörens beredning, enligt uppgift har denna information dock inte förts vidare till kommunstyrelsen. Av granskningen framgår att det inte förts protokoll eller minnesanteckningar i kommundirektörberedningen som möjliggör uppföljning och att det heller inte har vidtagits åtgärder som lett till lösningar på de problem som diskuterats.

I kommunens årsredovisning 2020¹⁷ framgår att "en fungerande lokalförsörjningsprocess, som är integrerad med processen för att ta fram investeringsprogrammet, är avgörande för en god planering av investeringarna i verksamhetslokaler. I januari 2020 fastställde kommunstyrelsen att det skulle tas fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Planen ska utgöra ett viktigt underlag till kommunens investeringsprogram. Arbetet med framtagandet av planen har varit ett väsentligt led i de kostnadsdämpande åtgärder som fick genomslag i ÖSB 2021 med plan för 2022-2023. Något beslut om en kommunövergripande lokalförsörjningsplan blev det inte 2020".

Under målområdet "Hållbara och resurseffektiva Örebro" i årsredovisningen framgår att "samverkan sker inom kommunkoncernen kring ett effektivare lokalutnyttjande och åtgärder vidtas för att dämpa kostnadsutvecklingen för kommunens lokaler". Av granskningen framgår att det främst handlar om att ändra synsätt där lokaler ses som hela kommunens tillgång snarare än den enskilda verksamheten. Vidare framgår att fullmäktiges inriktning "förutsättningar för effektivt nyttjande av Örebro kommuns lokaler

har ökat. T.ex. genom en kommunövergripande lokalförsörjningsplan och översyn av administrativa lokaler" är påbörjad. Inriktningen finns inte med i ÖSB 2021 eller ÖSB 2022. Vidare framgår under samma målområde att "förutsättningarna att i rätt tid besluta om nya och förändrade lokaler samt uppnå sänkta driftkostnader har förbättrats." Av intervjuer framgår att intervjuade inte håller med om att förutsättningarna har förbättrats men att ideliga försök för att förbättra förutsättningarna görs.

Av kommunstyrelsens årsberättelse 2020 framgår att kommunens lokalkostnader utöver personalkostnader är en av de största kostnadsposterna och att lokalkostnaderna ökar i takt med den växande kommunens behov av nya lokaler samt underhåll av befintliga. Ett flertal insatser pågår för att säkerställa kontrollen av kostnader för både nuvarande och kommande lokaler. En kommunövergripande lokalförsörjningsplan håller på att tas fram som kommer att synkroniseras med kommunens investeringsprogram för att få bättre kontroll på kommunens lokalbehov och kostnader. Ett förslag kommer att presenteras under våren 2021. Planen kommer att vara ett översiktligt och sammanfattande underlag till kommunens investeringsprogram som fastställs i kommunfullmäktige. Fortsatt utvecklingsarbete krävs inom lokalförsörjningsprocessen, framförallt ökad interaktion med ekonomiprocessen kopplat till kommunens lokal- och hyreskostnader.

Vidare framgår att den just nu största åtgärden är det pågående nod-projektet där flera betydande beslut och aktiviteter har vidtagits under året. Andra exempel är att programområde social välfärd kraftigt har reducerat kostnaden för nybyggnation av gruppboende samt att barn och utbildning har genomfört en lokalkapacitetsutredning samt arbetar vidare med att bereda plats för fler elever i befintliga skolfastigheter. Av kommunstyrelsens årsberättelse framgår också ett antal förbättringsområden, däribland kommunövergripande lokalförsörjningsplan, säkerställa en resurseffektiv ekonomiprocess för kommunens lokal- och hyreskostnader och ta fram hyresmodell för kommunkoncernen. Av granskningen har framgått att det inte skett några större framsteg avseende förbättringsområdena under 2021.

Av kommunstyrelsens delårsrapport 2 2021 framgår att process för en kommunövergripande lokal- och bostadsförsörjningsplan med tydlig koppling till investeringsprocessen är framtagen, men det krävs samverkan och tydligare sammanställningar inom kommunkoncernen av totala lokalkostnader och -behov för att säkerställa rätt prioriteringar. Vidare framgår som ett förbättringsområde "bristande strategisk samverkan mellan lokalförsörjning, ekonomi och kommunala fastighetsbolag". I granskningen har det inte ingått att granska de kommunala fastighetsbolagens roll. Det har dock framkommit att det finns behov av att tydliggöra bolagens uppdrag och roll i lokalförsörjningsprocessen och att bolagen har stor förmåga att bli styrande gentemot de nämnder som bolagen arbetar mot. Lokalförsörjningsenheten kan på så vis hamna i ett informationsunderläge. Samtidigt framkommer att den kompetens som finns i bolagen kan nyttjas i högre utsträckning genom samverkan och kunskapsdelning.

3.5.1 Uppföljning av uppdrag kopplat till lokalförsörjning

Kommunstyrelsen har under senare år beslutat om ett antal uppdrag på lokalförsörjningsområdet. Av granskningen framgår att ett flertal av uppdragen inte har genomdrivits och att kommunstyrelsen inte har begärt att få någon återkoppling på aktuell status för uppdragen. I intervjuer lyfts att detta leder till att mycket arbete läggs ner på att arbeta med uppdragen utan att det leder till något resultat. Exempel på sådana uppdrag som lyfts upp under granskningen är:

- ▶ Uppdraget till kommundirektören att ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan inför budget 2021.
- ▶ Det uppdrag som tidigare beskrivits (se 3.3.1) att arbeta fram en process för framtagande av investeringsprogram vilket resulterade i "Riktlinjer för investeringsprogram". Uppdraget kom från kommundirektör i kommundirektörsberedning och formulerades muntligt. Av granskningen framkommer att det var otydligt för berörda parter hur och vem som skulle göra vad och vem som fått uppdraget. Uppdragsdirektiv togs senare fram och godkändes på initiativ från lokalförsörjningsenheten för att tydliggöra uppdragets innehåll och mål. Riktlinjerna var klara januari 2021 men har ännu inte antagits. Som tidigare konstaterats finns en koppling till uppdraget om att ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Enligt uppgift har försök gjorts för att få möjlighet att presentera förslagen till tf. kommundirektör och kommunstyrelsen, försöken har dock stoppats av kommundirektörens stabsledning.
- ▶ Ett gammalt uppdrag att effektivisera nyttjandet av kommunens inhyrda lokaler för civila samhället. Det är ett uppdrag som berör många verksamheter i kommunen men där det är oklart vem som har fått uppdraget att genomföra det. Uppdraget finns kvar i ÖSB 2021 och 2022 utan att ansvaret har tydliggjorts eller att frågan har följts upp av kommunstyrelsen.
- ▶ Ett uppdrag från 2014¹⁸ om att under 2015 ta fram en ny internhyresmodell. Kommundirektören signerade under 2020 ett uppdragsdirektiv¹⁹ för att ta fram en hyresmodell kopplad till lokalförsörjningsprocessen och investeringsprogram i samverkan med kommunala bolag för att få ett koncernövergripande perspektiv. Modellen har ännu inte tagits fram. Anledningen till detta är enligt uppgift att säkerställandet av en styrgrupp och resurser inte färdigställdes och att kommundirektörens förankring av uppdraget med bolagen inte var klargjord. Efter att kommundirektör och chef för lokalförsörjningsenheten slutade har uppdraget enligt uppgift lyfts från lokalförsörjningsenheten till tf. kommundirektör samt på rådsberedning för ansvariga politiker. Uppdraget har fortfarande inte initierats.
- ▶ Kommundirektören fick i ärendet kommunövergripande lokalförsörjning i uppdrag²⁰ att under 2020 ta fram ett förslag kring strategiskt ställningstagande om hur stor andel av välfärdens nyproduktion som ska ske i privat regi. Av intervjuer framgår att sådant ställningstagande ännu inte har gjorts men att det vore önskvärt att ha en tydligare inriktning kring detta.
- ▶ Kommundirektören beslutade i samband med ett informationsärende²¹ på kommundirektörsberedning 2019 att lokalförsörjningsenheten ska utöka sin verksamhet till att även ansvara för inventarier (möbler) och hantering av dessa. För det skulle lokalförsörjningsenheten utökas med två resurser, en strategisk och en

¹⁸ Ks 893/2014

¹⁹ KS 788/2020 Uppdragsdirektiv hyresmodell för Örebro kommun

²⁰ Kommunövergripande lokalförsörjning, Ärendenummer: Ks 1549/2019, 2020-01-21 §9.

²¹ KS 1111/2020 Information till KD-beredningen den 2 december 2019

operativ tjänst vilket beslutades av kommundirektören. Det klargjordes dock inte hur dess utökade tjänster och uppdrag för enheten skulle finansieras, enligt uppgift finns inget utrymme inom befintlig budget. Uppdraget har inte genomförts.

3.5.2 Bedömning

Kommunstyrelsen får på mycket övergripande nivå återrapportering kring lokalfrågor. Vår bedömning är att återrapporteringen behöver fördjupas för att ge en ändamålsenlig bild av aktuell status i lokalförsörjningsprocessen. Det finns ett antal uppdrag och beslut som av olika skäl inte har verkställts eller följts upp. Vi ser en risk för att det sker förgävesarbete i verksamheten då personal arbetar med uppdrag som sedan inte kommer till beslut eller får ett konkret avslut. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör följa upp säkerställa framdriften i de uppdrag som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har beslutat om. Vi ser att flera av uppdragen är av stor vikt för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv. Exempel på sådana är den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen, riktlinjer för investeringsprogram, internhyresmodell och ett strategiskt ställningstagande om hur stor andel av välfärdens nyproduktion som ska ske i privat regi.

4. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Är rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen och med kommunkoncernen ändamålsenliga?	<p>Nej. Av granskningen framgår att det inte finns något politiskt beslutat dokument för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen. Riktlinjer för lokalförsörjning har beslutats av kommundirektör men av granskningen framgår att riktlinjerna inte fullt ut efterlevs.</p> <p>Ägarskapet av lokalförsörjningsprocessen har funnits kvar hos kommunledningen när lokalförsörjningsenheten flyttades till stadsbyggnad. Styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen ägs således inte av lokalförsörjningsenheten vilket innebär att ansvarig chef inte har haft mandat att styra verksamheten. Vidare framgår av granskningen att det finns utmaningar i hur olika processer i kommunen interagerar med varandra.</p> <p>Vid granskningstillfället är det inte känt hur chefskap och processledarskap ska hanteras i den nya organisationen eller hur det ska säkerställas att kommunens olika processer ska samordnas med varandra.</p>
Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen ändamålsenlig och sker en tillräcklig samverkan mellan inblandade och berörda aktörer?	<p>Nej. Kommunstyrelsens ansvarar ur ett kommungemensamt perspektiv för samordning av kommunens lokalförsörjning, inklusive avtalstecknande samt kontakter, samordning och organisation gällande hantering av så kallade sociala hyreskontrakt. Av granskningen framgår att det är oklart och att det finns olika uppfattningar om vad som ligger i samordning. Lokalförsörjningsenheten arbetar idag strategiskt, operativt och administrativt och det råder en delad bild kring vilken av de olika uppgifterna som enheten främst ska arbeta med. Programnämnderna ansvarar för lokalförsörjningsplanering inom sina programområden och rapportera till kommunstyrelsen.</p> <p>Av granskningen framgår vidare att roller, ansvar och mandat i lokalförsörjningsprocessen bör förtydligas. Det rör bland annat vem som ansvarar och beslutar om en effektiv lokalförsörjningsprocess och vem som ansvarar och beslutar om en process för framtagande av en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.</p> <p>Samverkan bör stärkas och de forum som enligt processen ska finnas men som inte är aktiva bör inrättas, alternativt bör nya forum för att behandla frågorna inrättas.</p>

Revisionsfrågor	Svar
<p>Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv? Har styrelsen och berörda nämnder säkerställt kontinuerligt uppdaterade behovsanalyser av aktuellt och kommande behov av lokaler?</p>	<p>Delvis. Av riktlinjer för lokalförsörjning framgår att lokalförsörjningsenheten har en samlad överblick över kommunens lokalbestånd i ett fyraårigt perspektiv med en utblick mot ytterligare fyra. Detta perspektiv beaktas även i lokalförsörjningsplanerna.</p> <p>Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår att programnämnder har det övergripande ansvaret för att samordna verksamheternas behov av ändamålsenliga lokaler inom programområdet. Utifrån behovsunderlaget fastställer kommunstyrelsen en kommunövergripande lokalförsörjningsplan som revideras varje år. Av granskningen framgår att det inte har fastställts någon kommunövergripande lokalförsörjningsplan.</p>
<p>Omfattas beredningsprocessen av investeringsprojekt av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser, särskilt avseende verksamhetseffekter och lokalhyra?</p>	<p>Nej. Av intervjuer framkommer en relativt samstämmig bild av att beredningsprocessen av investeringsprojekt inte omfattas av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra. Vidare har framgått att investeringsprojekt sällan drivs utifrån tydliga ekonomiska ramar. Av granskningen framkommer att lokalkostnaderna ökat under senare år och det finns exempel där lokalkostnaderna blivit så höga att det inverkar på möjligheten att bedriva verksamhet.</p>
<p>Sker en tillräcklig återrapportering till nämnd avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen?</p>	<p>Nej. Kommunstyrelsen inte får någon samlad fördjupad återrapportering avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen. Av granskningen framkommer också att det finns ett antal uppdrag på lokalförsörjningsområdet som avstannat och inte följts upp från kommunstyrelsens sida.</p>
<p>Har kriterier och strategier satts upp och beslutats i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning? Sker en kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning? (Någon genomtänkt strategi/idé/antaganden kring kostnadsutvecklingen)</p>	<p>Nej. Det har inte beslutats kriterier eller strategier i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning. Det finns inga mål eller nyckeltal som att styra mot eller följa upp i syfte att kontinuerligt utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning. Vidare finns heller ingen strategi eller målsättning kring kostnadsutvecklingen avseende kommunens lokaler.</p>

5. Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Tf. Lokalförsörjningschef
- ▶ Verksamhetsutvecklare, lokalförsörjningsenheten
- ▶ Lokalcontroller, lokalförsörjningsenheten
- ▶ Lokalstrateg, lokalförsörjningsenheten
- ▶ Lokalstrateg, lokalförsörjningsenheten
- ▶ Förvaltningschef, vård och omsorgsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef Fritid, Kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef, förvaltning för funktionshindrade, Social välfärd
- ▶ Verksamhetschef, grundskola

Dokument

- ▶ Övergripande strategi och budget 2020
- ▶ Övergripande strategi och budget 2021
- ▶ Övergripande strategi och budget 2022
- ▶ Årsredovisning 2020, Örebro kommun
- ▶ Nämndreglementen för Örebro kommun
- ▶ Riktlinjer för lokalförsörjning, KS 1549/2019, beslutad av kommundirektören, 11 december 2019
- ▶ Lokalförsörjningsplan Kommunstyrelsen 2022-2025, Framåtblick 2026-2029, 2021-05-11 KS §105
- ▶ Lokal- och bostadsförsörjningsplan Programnämnd social välfärd 2022-2025, Framåtblick 2026-2029
- ▶ Lokalförsörjningsplan Programnämnd barn och utbildning 2022-2025, Framåtblick 2026-2029
- ▶ Lokalförsörjningsplan Fritidsnämnden 2022-2025, Framåtblick 2026-2029
- ▶ Lokalförsörjningsplan Kulturnämnden 2022-2025, Framåtblick 2026-2029
- ▶ Lokalanpassning - ärendegång
- ▶ Uppdragsdirektiv hyresmodell för Örebro kommun KS 788/2020
- ▶ Information till KD-beredningen den 2 december 2019 KS 1111/2020
- ▶ Slutrapport Process för investeringsprogram 2020-12-2 KS 49/2021
- ▶ Översyn av gränssnitt och samspel mellan förvaltningarna samt lokalförsörjningen vid Örebro kommun, Effect management 2021.