

Granskning av kommunkoncernens 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
2.4	Genomförande och avgränsning	5
3.	Utgångspunkter för granskningen	6
3.1	Kommunallagen (2017:725).....	6
3.2	Ägardirektiv	6
3.2.1	Futurum Fastigheter i Örebro AB.....	6
3.2.2	Örebroporten Fastigheter AB.....	6
3.2.3	ÖrebroBostäder AB	6
4.	Tidigare granskning	8
5.	Resultat av genomförd granskning	9
5.1	Styrning av lokalförsörjning	9
5.1.1	Styrning, roller och ansvar enligt fullmäktiges styrande dokument	9
5.1.2	Riktlinjer för lokalförsörjning	10
5.1.3	Lokalförsörjningsavdelningen och lokalsamordnare	11
5.1.4	Kriterier och strategier för en effektiv lokalförsörjning	12
5.1.5	Samverkansformer	15
5.1.6	Vår bedömning	17
5.2	Strategisk lokalförsörjning	18
5.2.1	Övergripande om lokalförsörjningsprocessen	18
5.2.2	Behovsanalyser	18
5.2.3	Lokalförsörjningsplaner	19
5.2.4	Vår bedömning	22
5.3	Taktisk lokalförsörjning	23
5.3.1	Lokalanskaffningsprocessen.....	23
5.3.2	Genomförande av projekt	25
5.3.3	Lokalanpassningar och lokalbehov utanför lokalförsörjningsplaner	27
5.3.4	Vår bedömning	27
5.4	Utvärdering och åiterrapportering	28
5.4.1	Utvärdering av lokalförsörjningen	28
5.4.2	Kommunstyrelsen	28
5.4.3	Nämnder	28
5.4.4	Bolagsstyrelser	28
5.4.5	Vår bedömning	29
	Svar på revisionsfrågor	30
	Bilaga 1 Uppföljning av rekommendationer i revisionsrapport 2021:9	32
	Bilaga 2 Källförteckning	35

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av stadsrevisionen och lekmannarevisorerna i ÖrebroBostäder AB, Örebroporten Fastigheter AB samt Futurum Fastigheter i Örebro AB granskat kommunens strategiska arbete med lokalförsörjning. Granskningen har syftat till att bedöma huruvida det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalförsörjning ur ett övergripande kommunkoncernperspektiv. Vår sammanfattande bedömning är att det finns förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv process för lokalförsörjning ur ett övergripande kommunkoncernperspektiv. Lokalförsörjningsprocessen har nyligen implementerats och det är svårt att utvärdera de fulla effekterna av arbetet.

Vi konstaterar att det skett ett större utvecklingsarbete med lokalförsörjningsfrågor under de två år som gått sedan Stadsrevisionens senaste granskning av strategisk lokalförsörjning i kommunen. Vår bedömning är att de rekommendationer som stadsrevisionen då riktade till kommunstyrelsen i huvudsak har hanterats och att kommunstyrelsen har inrättat en organisation - lokalförsörjningsavdelningen (LFA) - och beslutat om styrande dokument som förbättrat förutsättningarna för en mer ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering och lokalförsörjning ur ett kommunkoncernperspektiv.

Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen, såsom den uttrycks i riktlinjer för lokalförsörjning, på övergripande nivå tydliggör roller i lokalförsörjningsprocessen och att den följer ansvarsfördelning i reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv. Av granskningen framgår att det finns behov av att förtydliga roller och ansvar i vissa delar av arbetet på mer detaljerad nivå i processen. Vår bedömning är vidare att rutiner för styrning och samordning av den strategiska delen av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen samt mellan kommunen och de kommunala bolagen i huvudsak är ändamålsenliga. Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell tydliggör på ett övergripande plan hur styrning och samordning ska hanteras inom kommunen och mellan de kommunala fastighetsbolagen. Rutiner för styrning och samordning i det taktiska arbetet kring projekt kan utvecklas. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör tillse att riktlinjerna uppdateras för att säkerställa att de inte är för detaljerade och fungerar inom ramen för den uppdaterade budgetprocessen.

Vi ser positivt på att kommunstyrelsen tydliggjort LFA:s mandat och stärkt dess professionalitet och kompetens. Ändringar i lokalförsörjningsprocessen har förändrat dynamiken i tidigare arbetssätt samtidigt som LFA har organiserat sig för att skapa förutsättningar för att bli en bättre beställare och projektledare. I granskningen framgår att fastighetsbolagen nu tydligare behandlas som "externa" parter, samtidigt uttrycks att det finns stor kunskap i bolagen som kommunen bör ta tillvara. Vi bedömer att det kan finnas utmaningar i att balansera de två olika perspektiven i relationen mellan LFA och bolagen och att en god kommunikation är nödvändig för att skapa och upprätthålla tydlighet i styrningen. Utifrån den modell för lokalförsörjning som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har beslutat om bedömer vi att de förändringar och förtydliganden som har gjorts är nödvändiga. Samtidigt ser vi att det ur ett kommunkoncernperspektiv är viktigt att det finns former för att nyttja fastighetsbolagens kompetens inom ramen för bolagens bolagsordningar och ägardirektiv samt reglementen och riktlinjer. Vår bedömning är att det är grundläggande att det finns en ömsesidig förståelse och medvetenhet kring roller och mandat för att samarbetet ska fungera effektivt.

Vi ser det som naturligt att processer, roller och ansvar behöver arbetas in innan processen i helhet fungerar som tänkt och i enlighet med fastslagna riktlinjer. Vår bedömning är att det delvis sker en tillräcklig samverkan och samordning mellan inblandade och berörda aktörer inom ramen för de samverkansforum som specificeras av riktlinjerna. Vi menar att

dessa samverkansforum kan vidareutvecklas, vilket är naturligt då strukturen fortfarande är relativt ny och många är nya i sina roller. Vi ser positivt på att det finns en planerad utveckling av mötesforum för samverkan mellan LFA och bolagen.

Vi bedömer att lokalsamordnarna har ett mycket viktigt uppdrag i processen och att det är grundläggande att lokalsamordnarna har tillräckliga förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Det är därför väsentligt för lokalförsörjningsprocessens ändamålsenlighet att LFA fortsätter stötta lokalsamordnarna med instruktioner, information och utbildning. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av att lokalsamordnarna har skiftande bakgrund och tidigare erfarenheter av liknande uppdrag. Vi bedömer att LFA kan förtydliga syfte och förutsättningar för arbete i lokalsamordningsgruppen och att gruppens arbete även kan komma att förtydligas och konkretiseras i samband med att lokalsamordnarnas erfarenhet och rutiner stärks. Vi gör därutöver bedömningen att lokalsamordnarnas roll i flera delar av lokalförsörjningsprocessen, exempelvis i anskaffningsprocessen, kan tydliggöras samt att lokalsamordnarna tydligare bör engageras i vidareutvecklingen av lokalförsörjningsprocessen.

Vår bedömning är att kriterier och strategier delvis satts upp och beslutats i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning. En viktig del som kvarstår är att besluta om målnivåer för att följa upp kommunens lokalförsörjning. Vi bedömer också att bland annat arbete med funktionsprogram, lokalbank och ett direktiv till de kommunala fastighetsbolagen för att minska lokalkostnader ingår som strategier för en effektiv lokalförsörjning. Vi gör dock bedömningen att dessa måste omsättas i det praktiska arbetet för att bidra till en mer effektiv lokalförsörjning och att direktivet inte kan ses som del i den formella styrningen av lokalförsörjningsfrågor.

Vi bedömer vidare att lokalförsörjningsprocessen i huvudsak bedrivs med tillräcklig framförhållning och ett långsiktigt perspektiv. Det är positivt att kommunstyrelsen implementerat ett arbete med en lokalförsörjningsplan som underlag till investeringsprogram och kommunens budget. Vi bedömer att förtydligade och förändrade arbetssätt hos LFA har ökat förutsättningarna för en mer proaktiv planering och tydligare prioriteringar genom lokalförsörjningsplanen.

Vår bedömning är avslutningsvis att kommunstyrelsen vidtagit flera åtgärder i syfte att stärka möjligheterna att framgent säkerställa en tydligare utvärdering av kommunens lokalförsörjning. Vi bedömer också att LFA i riktlinjer för lokalförsörjning har fått ett tydligt uppdrag att arbeta med analys och uppföljning av lokalbeståndet. Det är positivt att arbetet har påbörjats men vi bedömer att det kvarstår en del arbete, främst med målstyrningen, innan kommunstyrelsen kan genomföra en löpande uppföljning och utvärdering av lokalförsörjningsfrågor i syfte att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att arbetet fortlöper med att ta fram målnivåer för kommunens lokalförsörjning i syfte att stärka styrningen mot en effektiv lokalförsörjning i hela kommunen.
- ▶ Tillse att riktlinjer för lokalförsörjning uppdateras.
- ▶ Säkerställa att det finns tillräckliga former för samverkan och informationsutbyte mellan lokalförsörjningsavdelningen och de kommunala fastighetsbolagen.
- ▶ Säkerställa att lokalsamordnare ges tillräckliga förutsättningar att kunna utföra sitt arbete.
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsen årligen erhåller övergripande rapportering om avslutade uppdrag/lokalprojekt i enlighet med riktlinjer för lokalförsörjning.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Lokalförsörjning och lokalplanering är av väsentlig betydelse för all verksamhet. Det gäller inte minst Örebro kommun som fortsatt är inne i en tillväxtfas, vilket påverkar alla de verksamheter som kommunen bedriver. För att en lokalförsörjningsprocess ska vara ändamålsenlig är det av vikt 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. Vidare är det av vikt att notera att lokalförsörjningsprocessen inte endast avser nyproduktion utan även renoveringar, anpassningar och samordning av det befintliga fastighetsbeståndet.

Stadsrevisionen genomförde under revisionsåret 2021 en granskning av lokalförsörjningsprocessen i Örebro kommun. Granskningen föranledde ett antal kritiska noteringar samt efterföljande rekommendationer till kommunstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för lokalförsörjningsfrågor och uppdrag att samordna kommunens lokalbehov. I den granskningen ingick endast den kommunala nämndorganisationen. Inom området finns dock ytterligare perspektiv som bör belysas i form av de kommunala bolagens roller och ansvar i lokalförsörjningsprocessen. Detta då en betydande del av kommunens verksamheter faktiskt bedrivs i kommunens bolag.

En stor andel av lokalinvesteringarna sker i något av de kommunala bolagens regi och samverkan inom koncernen är därför av största vikt. Stadsrevisionen och lekmannarevisorerna har därför, med utgångspunkt från sin riskanalys för 2023, identifierat kommunens övergripande lokalförsörjningsprocess med avseende på de kommunala bolagens roller och ansvar i lokalförsörjningsprocessen och uppföljning av tidigare rekommendationer som ett väsentligt område att granska.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma huruvida det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalförsörjning ur ett övergripande kommunkoncernperspektiv.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen samt mellan kommunen och de kommunala bolagen ändamålsenliga?
- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen, såsom den uttrycks i styrande dokument, mellan kommunstyrelsen, övriga nämnder och de kommunala bolagen tydlig och sker en tillräcklig samverkan och samordning mellan inblandade och berörda aktörer?
- ▶ Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
- ▶ Sker en tillräcklig återrapportering och uppföljning till kommunstyrelsen, övriga nämnder samt berörda bolagsstyrelser avseende arbetet för att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning?
- ▶ 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? Vidtas tydliga åtgärder vid noterade brister?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Vidare syftar granskningen till att bedöma huruvida ändamålsenliga åtgärder har vidtagits av kommunstyrelsen med utgångspunkt från Stadsrevisionens tidigare granskning från år 2021.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Ägardirektiv

I projektplanen ingick även att använda interna styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen hos såväl kommunstyrelsen som berörda bolag. Eftersom dessa dokument inte är beslutade av kommunfullmäktige kan de enligt vår bedömning inte användas som revisionskriterier.

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, ÖrebroBostäder AB, Örebroporten Fastigheter AB samt Futurum Fastigheter i Örebro AB

Kommunstyrelsen har ansvar för strategisk övergripande lokalförsörjningsplanering och prioritering samt samordning av lokalförsörjningsplanering. Styrelserna för berörda bolag ansvarsprövas inom ramen för sina respektive budgetdirektiv samt eventuella andra kommunövergripande styrande dokument.

Granskningen har baserats på dokumentstudier (analys och bedömning) och intervjuer med berörda tjänstemän inom lokalförsörjningsprocessen samt berörda personer i respektive bolag. Intervjuer har genomförts med berörda verkställande ledningar, lokalsamordnare inom verksamheterna samt styrelser.

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1 Kommunallagen (2017:725)

Av kommunallagen 6 kap. 1 § framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av Kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

I kommunallagens 6 kap. 6 § står att nämnderna var och en inom sitt område ska 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.

3.2 Ägardirektiv

Bolagens ägardirektiv för 2023 framgår i *Övergripande strategier och budget för 2023 med plan för 2024-2026*¹.

3.2.1 Futurum Fastigheter i Örebro AB

Bolaget har till ändamål att förvärva, äga, upplåta, utveckla och överlåta fastigheter för att i första hand tillgodose Örebro kommuns behov av lokaler och anläggningar för verksamheter inom barn och utbildning, social verksamhet samt motion och rekreation.

Bolaget ska i samverkan med kommunen, föreningar och andra organisationer sträva efter att skapa en god uppväxtmiljö för barn och unga. Som ett led i detta ska bolaget under 2023 bland annat genomföra och färdigställa ny- och /eller ombyggnationer av kommunen beslutade projekt.

Bolaget ska i samarbete med Örebro kommun genomföra den reinvesteringsplan som är framtagen som säkerställer att alla skolor och förskolor har en god standard och vistelsemiljö för barn och vuxna.

Vidare ska bolaget tillsammans med verksamheten fortsätta utveckla konceptskola. Bolaget ska i samförstånd med lokalförsörjningsavdelningen på kommunen och med verksamheten beakta arbete med trygghetsskapande åtgärder i samband med ombyggnation och nybyggnation.

3.2.2 Örebroporten Fastigheter AB

Av ägardirektivet framgår att bolaget har till ändamål att på uppdrag av kommunen förvärva, äga, förvalta, utveckla och upplåta fastigheter för kommunens egen verksamhet.

Bolaget ska förvalta och utveckla idrotts-, kultur-, kongress-, utbildnings- och kontorsfastigheter på uppdrag av Örebro kommun. Bolaget ska fungera som kommunens verktyg för utveckling och omställning av kommunala fastigheter.

3.2.3 ÖrebroBostäder AB

Enligt ägardirektivet har bolaget som ändamål för sin verksamhet att förvalta och utveckla sina befintliga bostadslägenheter inom ramen för lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Bolaget ska bland annat:

¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 258

- ▶ Som ett led i "Handslag för Örebro" sträva efter att hitta gemensamma innovativa byggprojekt för att skapa ännu bättre samarbetsklimat i kommunen. Detta som ett led i att visa hur Örebro bygger framgång.
- ▶ Se över behov och förutsättningar för att inrätta ett konceptboende för personer som är teckenspråkstalande.
- ▶ Under 2023 fokusera på det trygghetsskapande arbetet med bas i EST-samverkan och nya samverkansformer med bland annat socialförvaltningen. Syftet är att skapa fler användbara konkreta trygghetsåtgärder och att i samråd med varandra nyttja dessa för största möjliga effekt. Såväl fysiska trygghetsåtgärder som boendesociala insatser ska fokuseras.

För dotterbolaget ÖBO Omsorgsfastigheter framgår av ägardirektivet att bolaget har till ändamål att äga, förvalta och uppföra fastigheter för att tillgodose Örebro kommuns behov av omsorgsboenden för äldre och gruppboenden för personer med funktionsnedsättning. Bolaget ska främja tillgången på goda bostäder för äldre och personer med funktionsnedsättning inom ramen för kommunens bostadspolitiska intentioner.

Bolaget ska under året genomföra normalt fastighetsunderhåll på en nivå som säkerställer bra standard och långsiktigt goda marknadsvärden på fastigheterna. Bolaget tar enligt ägardirektivet tillsammans med kommunen fram förslag på förändrat arbetssätt för att på ett bättre sätt kunna utveckla och bygga yteffektiva, rationella och kostnadseffektiva fastigheter i syfte att hålla nere kostnader med fortsatt hög boendekvalitet.

Bolaget ska medverka till att målen i kommunens program för hållbar utveckling och underliggande styrdokument uppfylls.

4. Tidigare granskning

Stadsrevisionen genomförde under början av 2022 en granskning av den strategiska lokalförsörjningen i kommunen. Revisionens sammanfattade bedömning var att kommunstyrelsen inte har säkerställt att det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalförsörjning ur ett kommunövergripande perspektiv.

Följande rekommendationer till kommunstyrelsen i revisionsrapport 2021:9 Strategisk lokalförsörjning följs upp i denna rapport:

- ▶ 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.

För uppföljning av samtliga rekommendationer, se bilaga 1.

5. Resultat av genomförd granskning

5.1 Styrning av lokalförsörjning

5.1.1 Styrning, roller och ansvar enligt fullmäktiges styrande dokument

Övergripande strategier och budget

Av *Övergripande strategier och budget för 2023 med plan för 2024-2026 (ÖSB 2023)* framgår att investeringsnivåer fortsatt har varit på en hög nivå inom koncernen, främst drivet av investeringar i bostäder, verksamhetslokaler och inom taxefinansierad verksamhet. Vidare framgår att Örebro kommun fortsatt är expansiv, under budget- och planperioden fortsätter koncernen att investera i infrastruktur, nyproducera och renovera bostäder och verksamhetslokaler i form av äldreboenden, gruppboenden, förskolor, skolor och kontorslokaler.

En del av investeringar i skattefinansierad verksamhet sker i bolagen i kommunkoncernen eftersom förvaltningen av kommunens verksamhetslokaler har överlåtit till de kommunala fastighetsbolagen Örebrobostäder med dotterbolag, Futurum fastigheter och Örebroporten. De investeringarna är till stor del lånefinansierade. För att begränsa att nettolåneskulden för skattefinansierad verksamhet ökar är koncernens investeringar i skattefinansierad verksamhet begränsad till att uppgå till max 14 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Bolagens styrelser beslutar om sina investeringar. Innan bolagens styrelser kan fatta beslut om en investering för kommunens verksamhet, krävs en beställning från kommunen. Investeringsprojektet kan starta när medel finns avsatta i kommunens beslutade investeringsprogram.

Den oroliga omvärlden och den för tillfället höga inflationen har enligt ÖSB 2023 inneburit en ökad osäkerhet avseende kostnadsutvecklingen, vilket också påverkar investeringarna. När det gäller kommunens egna investeringar begränsas investeringarna av de finansiella målen och den beslutade investeringsbudgeten, vilket innebär att högre priser leder till att kommunen får mindre för pengarna. När det gäller lokalförsörjningsplanen riskerar ökade priser leda till högre framtida hyror och därigenom en driftkostnadskonsekvens för lång tid framöver.

Av *Övergripande strategier och budget för 2024 med plan för 2025-2027²* framgår många av de osäkerhetspunkter som lyfts i ÖSB 2023 lyfts även i den för 2024, liksom kommunens finansiella mål gällande investeringar.

Reglementen

Kommunfullmäktige antog vid sammanträdet 2022-05-25 (§ 87) nämndreglementen för Örebro kommun Mandatperiod 2023-2026. Reglementen för Kommunstyrelsen och Socialnämnden reviderades av Kommunfullmäktige 2023-06-12 (§ 220). I reglementena har kommunstyrelsens och nämndernas ansvar för lokaler och vissa bostäder såsom sociala hyreskontrakt tydliggjorts.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet för strategisk övergripande lokalförsörjningsplanering, prioritering och samordning av lokalförsörjningsplanering, samt att för det ändamålet teckna avtal med fastighetsägare om nyttjanderätt till lokaler och mark, elitarenor undantagna. Kommunstyrelsen har vidare ansvar för lokalförsörjningsplanering inom sitt eget verksamhetsområde.

² Beslutad av kommunfullmäktige 2023-10-24 § 356

Nämnderna ansvarar enligt respektive reglemente för lokalförsörjningsplanering inom sitt verksamhetsområde och rapporterar till Kommunstyrelsen.

5.1.2 Riktlinjer för lokalförsörjning

Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell³ anger ramarna för hur lokalförsörjningen ska fungera i Örebro kommun. Riktlinjerna omfattar syfte, mål och processer för en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjning. Riktlinjerna ska bidra till helhetssyn och kommunövergripande samordning som stödjer en god ekonomisk hushållning och en ekonomi i balans och ska kunna användas under en längre tid utan större förändringar.

I riktlinjerna framgår ett antal utgångspunkter:

- ▶ Ansvar för lokalförsörjningen beskrivs i nämndreglementet för Örebro kommun.
- ▶ Lokalförsörjningsdirektören är processägare för kommunens lokalförsörjning. I ansvaret ingår att skapa förutsättningar för att kommunen ska ha lokaler till rätt kvalitet, i rätt tid, på rätt plats, i tillräcklig omfattning och till lägsta möjliga kostnad. Lokalförsörjningsdirektören är avdelningschef för Lokalförsörjningsavdelningen (LFA) på Kommunledningsförvaltningen.
- ▶ LFA har mandat att tilldela lokaler för att tillgodose verksamhetens behov.
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning överlåter beslutsrätt för att teckna avtal med externa fastighetsägare om nyttjanderätt till lokaler.
- ▶ God samordning mellan kommungemensamma processer är grundläggande för att uppfylla kommunens mål och visioner. Samordning mellan lokalförsörjningsprocessen, samhällsbyggnadsprocessen och investeringsprocessen är av särskild vikt.
- ▶ De kommunala fastighetsbolagen är organiserade i en koncern där Örebro Rådhus AB är moderbolag och utövar den operativa ägarrollen för bolagen i koncernen på uppdrag av Kommunfullmäktige. Bolagsordning för fastighetsbolagen Futurum Fastigheter i Örebro AB, ÖrebroBostäder AB, ÖBO och Örebroporten Fastigheter AB fastställer bland annat att bolagen ska förvärva, äga, förvalta, utveckla och upplåta fastigheter, lokaler, bostäder och anläggningar för kommunens behov.
- ▶ Även övriga fastighetsägare samt Markenheten på Örebro kommun ansvarar för fastighetsförvaltning vid inhyrningar av lokaler.
- ▶ Kommunen ska i första hand tillgodose behov genom inhyrning via kommunala fastighetsbolag⁴. I andra hand ska kommunen vända sig till andra övriga fastighetsägare alternativt Markenheten inom Örebro kommun.
- ▶ Lokalförsörjningsprocessen omfattar inte elitarenor.

Riktlinjerna innehåller även en översikt av förtydligt ansvar och mandat i kommunens lokalförsörjning i form av en beslutsmatris.

Av granskningen framgår att riktlinjerna i huvudsak har fungerat väl men att riktlinjerna bör revideras för att bättre interagera med den nya budgetprocessen. Det finns också synpunkter på att riktlinjerna är för detaljerade och skulle kunna vara mer övergripande. I

³ Beslutad av kommunstyrelsen 2022-10-18 § 189

⁴ När det är förenligt med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

intervjuer framkommer att riktlinjerna i hög utsträckning fokuserar på den centrala styrningen och att det finns behov av att komplettera med riktlinjer för andra delar i processen, exempelvis lokalsamordnarnas arbete i förvaltningarna för att synliggöra hur beslut på central nivå inom LFA påverkar lokalsamordnarnas arbete.

5.1.3 Lokalförsörjningsavdelningen och lokalsamordnare

Kommunens centrala Lokalförsörjningsavdelning (LFA) leds av en lokalförsörjningsdirektör och är direkt underställd kommundirektör. Avdelningen har 22 medarbetare och arbetar med strategiska⁵ och taktiska⁶ aspekter av lokalförsörjningen. Operativa frågor ska hanteras av lokalsamordnare som finns på förvaltningarna. Intervjuade lokalsamordnare betonar dock att även de arbetar med vissa strategiska och taktiska frågor, exempelvis gällande samnyttjande av lokaler (se också avsnitt 5.1.4 avseende lokalbank) samt prognosarbete inom den egna förvaltningens område. Vidare uppger intervjuade lokalsamordnare att de har uppmärksammat LFA på när strategiska eller taktiska frågor har hamnat hos lokalsamordnare, trots att de bör hanteras av LFA. Varje förvaltning har åtminstone en lokalsamordnare. Lokalsamordnare utgör kontakt mellan förvaltningen å ena sidan och LFA och fastighetsägarna å andra sidan.

Av Riktlinjer för lokalförsörjning framgår att avdelningens huvudsakliga arbetsområden är:

- ▶ Strategisk planering och utredning
- ▶ Genomförande av lokalprojekt
- ▶ Administration av in- och uthyrningar⁷
- ▶ Förhandling av hyresavtal och analys samt uppföljning av lokalbestånd

Intervjuade uppger att merparten av de brister som tidigare fanns rörande LFE⁸ har omhändertagits i samband med omorganiseringen till LFA. Avdelningen har ett tydligare uppdrag och arbetar inte längre med operativa frågor, vilket har bidragit till en bättre arbetsmiljö. Intervjuade inom LFA upplever att avdelningen nu har tillräckliga resurser för att hantera sitt uppdrag. Intervjuade menar samtidigt att gamla föreställningar om LFA lever kvar i kommunen och att det påverkar hur verksamheter och bolag förhåller sig till LFA. Intervjuade ser också att LFA kan komma att behöva växa i framtiden, exempelvis för att hantera en ökande mängd sociala bostäder.

En målsättning med omorganisationen från LFE till LFA var enligt uppgift att omhänderta de brister som förelåg och som hade påtalats i bland annat vår granskning från 2021 och i en konsultutredning. Detta har inneburit att LFA har tagit över uppgifter som tidigare i praktiken hanterades av bolagen, exempelvis ett tydligare projektledarskap. Bolagens roll har tydligare avgränsats till att respondera på beställningar från LFA. Ett viktigt led i att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen har enligt intervjuade varit att upprätta nuvarande riktlinjer för lokalförsörjning. Därutöver har även arbetsbeskrivningar för de anställda inom avdelningen för att ytterligare tydliggöra vad LFA ska arbeta med och inte arbeta med. Dessa *Uppdragshandlingar* beskriver följande funktioner inom LFA:

⁵ Lokalförsörjning på strategisk nivå omfattas enligt riktlinjerna av kommunövergripande lokalförsörjningsplanering och prioriteringar i tidigt skede inför beslut om framtida lokalbehov. Lokalbehov på strategisk nivå omfattar behov och åtgärder som överstiger 20 prisbasbelopp. Strategisk lokalförsörjning är starkast kopplat till fasen planera.

⁶ Lokalförsörjning på taktisk nivå omfattar genomförande av projekt som har identifierats i lokalförsörjningsplanen. På denna nivå sker utredning och framtagande av handlingar i tidigt skede innan genomförandet påbörjas. Taktisk lokalförsörjning är starkast kopplat till fasen genomföra.

⁷ Detta gäller endast vid administration av in- och uthyrningar externt, för in- och uthyrning mellan förvaltningar bistår inte LFA (se avsnitt 5.1.4).

⁸ Tidigare Lokalförsörjningsenheten på Stadsbyggnadsförvaltningen, mark- och exploateringsavdelningen som sedan 2022 finns inom kommunledningsförvaltningen under namnet Lokalförsörjningsavdelningen (LFA).

- ▶ Administrativ samordnare
- ▶ Verksamhetsutvecklare
- ▶ Hyradministratör
- ▶ Hyresstrateg
- ▶ Avtalsstrateg
- ▶ Projektledare
- ▶ Lokalstrateg

För varje funktion framgår mål och ramar, vad uppdraget innefattar med förtydligande av grunduppdraget, exempel på arbetsuppgifter och vad som inte ingår i rollen. Intervjuade lokalsamordnare menar att det vore önskvärt om dessa uppdragshandlingar delgavs lokalsamordnarna så att de kan få en bättre överblick över vad LFA gör och därmed vad de själva förväntas göra.

Intervjuade inom bolagen är positiva till det utvecklingsarbete som pågått och fortfarande pågår inom LFA. Särskilt positivt är att LFA nu är mer centralt placerat organisatoriskt och har ett tydligare mandat att arbeta mer med strategiska uppgifter.

5.1.4 Kriterier och strategier för en effektiv lokalförsörjning

Av riktlinjer för lokalförsörjning framgår att effektiv lokalförsörjning kännetecknas av lokaler som är kostnadseffektiva och har en hög nyttjandegrad. Kommunens inhyrda lokalbestånd ska kännetecknas av låg vakansgrad. Vidare framgår inriktningsmål och indikatorer som framgent årligen ska följas upp.

Inriktningsmål	Indikator
Tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för kommunens verksamhet	NKI-index
Tillhandahålla kostnadseffektiva lokaler	Kr/kvm, kr/plats
Ha en hög nyttjandegrad	% beläggningsgrad, kvm/plats
Ha en låg vakansgrad	% outhyrd yta

Av intervju har framkommit att målnivå för indikatorerna ännu inte har satts. Då målen är nya saknar kommunen nulägesbild, målnivåer kommer sättas när det finns en tydlig nulägesbild. Det är inte vid granskningstillfället bestämt på vilken nivå dessa målnivåer ska beslutas eller när de kan sättas, men intervjuade menar att de bör beslutas politiskt eller på kommunledningsnivå för att säkerställa att de får god förankring i organisationen.

Vidare innehåller riktlinjerna ett antal ställningstaganden som ska bidra till en effektiv lokalförsörjning och skapa möjligheter till samsyn, samnyttjande och flexibla lösningar. Inför lokalanskaffning gäller principen att följande alternativ ska utredas i turordning och eventuellt förkastas innan nästa steg utreds:

1. Omvärdera behovet
2. Effektivisera befintliga lokaler/lokalbeståndet
3. Bygga om
4. Bygga nytt

Behov/åtgärd ska prioriteras om:

1. Det behövs för att uppfylla myndighetskrav, bevarandekrav eller andra lagkrav.
2. Det är nödvändigt för att verksamheten ska kunna fullgöra sitt grunduppdrag.
3. Verksamheten har ett långsiktigt behov
4. Det bidrar till hållbar utveckling eller lägre kostnader på sikt

Vid ny-, om- och tillbyggnad ska effektivitet och flexibilitet eftersträvas genom att:

- ▶ Fokusera på funktionella lokaler
- ▶ Tidigare projekt ska utvärderas för erfarenhetsåterföring i organisationen
- ▶ Hänsyn till stomme med möjlighet till konvertering
- ▶ Möjligheten till samnyttjande prövas
 - Samnyttjande mellan kommunens verksamheter
 - Samnyttjande med civilsamhället

Intervjuade lokalsamordnare upplever en problematik kopplat till målsättningen om att möjliggöra samnyttjande. Förvaltningarna har fått instruktion att möjliggöra för uthyrning, vilket kan medföra kostnader som fördyrar hyran, samtidigt som det inte är garanterat att lokalen går att hyra ut.

Generella funktionsprogram med standardiserad lokalutformning eller likvärdiga koncepthandlingar ska finnas för frekvent förekommande lokalbehov. Syftet är att effektivisera lokalanskaffningsprocessen. LFA ansvarar för dessa funktionsprogram. Enligt uppgift finns det vid granskningstillfället konceptlokal för typförskola men inte för andra skollokaler. Futurum har i ÖSB 2023 i uppdrag att tillsammans med verksamheten fortsätta utveckla konceptskola. Uppdraget fortsätter in i ÖSB 2024 och formuleras där "i samarbete med kund ska konceptförskola och konceptskola fortsätta att utvecklas". Vi noterar att övriga kommunala fastighetsbolag inte har fått motsvarande uppdrag i sina ägardirektiv. Enligt uppgift har LFA:s roll i huvudsak avsett att harmonisera handlingarna för dessa konceptlokaler med LFA:s egna projekthandlingar, så att koncepten enkelt kan omsättas i projektbeställningar. Syftet med arbetet har enligt intervjuade inom LFA dels varit att effektivisera inom ramen för LFA:s interna process, dels för att säkerställa en enhetlig standard för ändamålsenliga och effektiva lokaler. Intervjuade inom bolagen upplever att funktionsprogram, eller åtminstone bestämda utgångspunkter för utformning av lokaler, skulle gynna arbetet med att hålla nere lokalkostnader i kommunen.

I ÖSB 2024 framgår också som ägardirektiv för Futurum att bolaget ska ta ansvar för att minimera kommunens hyreskostnader, vilket innebär att yta och produktionskostnad ska optimeras.

Av ÖBO Omsorgsfastigheters ägardirektiv för 2023 framgår att bolaget tillsammans med kommunen ska ta fram förslag på förändrat arbetssätt för att på ett bättre sätt kunna utveckla och bygga yteffektiva, rationella och kostnadseffektiva fastigheter i syfte att hålla nere kostnader med fortsatt hög boendekvalitet. Intervjuade uppger att detta arbete har syftat till att ta fram "*standardmodeller*" för gruppbestäder. Enligt uppgift har en standardmodell tagits fram, med målsättning att upprätta ytterligare ett. Detta har enligt uppgift genomförts av bolaget tillsammans med LFA och relevanta lokalsamordnare.

Direktiv för minskade lokalkostnader till kommunala fastighetsbolag

Kommundirektör, tillika VD för Örebro Rådhus AB, samt lokalförsörjningsdirektör har utfärdat *Direktiv för minskade lokalkostnader till kommunala fastighetsbolag*⁹. Vi noterar att lokalförsörjningsdirektör inte har någon formell roll avseende bolagens styrning. Information om direktivet har getts vid kommundirektörens ledningsgrupp¹⁰ (KDLG) i mars 2023 där även ledningsgruppen enligt uppgift ställde sig bakom dokumentet.

Direktivet är ställt till ÖrebroBostäder AB, Örebroporten Fastigheter AB samt Futurum Fastigheter i Örebro AB. Kommundirektören har kommunicerat direktivet med VD i de berörda bolagen. Respektive VD har i sin tur informerat styrelsen om direktivets existens, det har dock inte behandlats formellt vid styrelsemöte. Enligt direktivet har det utfärdats

⁹ Daterat 2023-03-01

¹⁰ I ledningsgruppen ingår ett antal direktörer inom kommunledningskontoret samt förvaltningsdirektörer. Lokalförsörjningsdirektören ingår inte i KDLG.

för att värna kommunens ekonomi och kostnadsutveckling för lokaler. Av dokumentet framgår att det är giltigt tills vidare och upphävs genom nytt direktiv i moderbolag. Vi noterar att direktivet initialt inte beslutats i moderbolaget.

Direktivet innebär att de kommunala fastighetsbolagen förväntas beakta "*största ekonomiska försiktighet*" vid åtgärder i befintliga och planerade lokaler som hyrs in av LFA. Utgångspunkten är att lokaler ska vara funktionella och åtgärder utöver detta som bedöms leda till omotiverad kostnadsutveckling ska, av fastighetsägaren, hindras/nekas. Direktivet omfattar lokaler och så kallade sociala hyreskontrakt. Vid eventuell målkonflikt ska ärenden lyftas till kommundirektören alternativt kommunledningen genom styrgrupp för lokalförsörjning (för information om styrgruppen, se avsnitt 5.1.5).

Enligt uppgift togs direktivet fram efter att bolagen hade påtalat behov av att ha en kostnadskontrollerande funktion. Intervjuade inom bolagen upplever att det är otydligt vad direktivet innebär i praktiken, exempelvis om bolagen har möjlighet att lägga in ett direkt veto mot åtgärder som de anser leder till en omotiverad kostnadsökning. Från LFA lyfts också att bolagen inte ska kunna lägga in veto mot åtgärder om man utgår från bolagens uppdrag i ägardirektiv och riktlinjer för lokalförsörjning.

Enligt kommunledningen utfärdades direktivet främst för att signalera frågans vikt och skapa mandat att stoppa onödigt dyra åtgärder. Direktivet ska enligt uppgift inte ses som ett separat ägardirektiv utan handlar om att lyfta frågorna till högre nivå och säkerställa kostnadskontroll. Det har enligt uppgift tidigare funnits en upplevelse av att sådana frågor hanterades på för låg organisatorisk nivå där mandat saknats att sätta stopp.

Lokalbanken

I riktlinjerna för lokalförsörjning beskrivs att LFA förvaltar en lokalbank för kommunens lokaler. Lokalbanken fanns inte vid vår senaste granskning, där avsaknaden av en lokalbank lyftes som en brist. Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår att kommunen ska eftersträva balans mellan tillgång och efterfrågan i lokalbeståndet. Innan uthyrning av nya lokaler sker ska tillgångar i lokalbanken nyttjas om möjligt. Av riktlinjerna framgår även att lokalbanken möjliggör för verksamheter att lämna ifrån sig hel eller del av lokal när lokalbehovet inte kvarstår. Utgångspunkten är att verksamheten samtidigt lämnar ifrån sig ekonomiska medel som motsvarar hyra för lokaldelen.

Under förutsättning att lokalen inte behöver nyttjas av annan verksamhet läggs lokaler som lämnas in till lokalbanken med på en avvecklingslista hos LFA. Avsikten med avvecklingslistan är att påbörja förhandling efter senast nio månader för att lämna lokalen. Annan verksamhet kan komma att nyttja lokalen under tid som återstår enligt hyresavtalet.

För att en verksamhet ska kunna lämna ifrån sig lokaler till lokalbanken ska ett antal kriterier uppfyllas.

Eventuell anpassningskostnad för att uppfylla uthyrbarheten belastar nyttjande verksamhet som överför lokalen till lokalbanken. Verksamheter som lämnar ifrån sig lokaler till lokalbanken har inte möjlighet att krävställa inköp av inventarier eller utrustning för fortsatt bruk.

Av intervju har framkommit att lokalbanken vid granskningstillfället inte har tagits i bruk. Enligt uppgift är en målsättning att lokalbanken ska tas i bruk under 2024. Intervjuade inom verksamheterna uppger att avsaknaden av lokalbank har varit problematisk, dels då det har skapat otydligheter gällande vad i riktlinjerna som faktiskt är gällande, dels då en lokalbank i vissa fall hade varit användbar för att behov av flexibla lokallösningar kan tillgodoses. I avsaknad av lokalbank har förvaltningarna själva fått koordinera hantering och minimering av tomma lokaler. LFA har enligt intervjuade inte bistått i detta utan i stället hänvisat till att lokalbanken inom kort kommer finnas tillgänglig.

Internhyresmodell

Riktlinjerna för lokalförsörjning beskriver kommunens internhyresmodell. Internhyran baseras på självkostnadsprincipen, i beräkningen av självkostnad ingår driftkostnader, löpande och planerat underhåll, ränta samt avskrivningar. Hyresnivån justeras årligen utifrån kommunens faktiska kostnader.

Årshyra tillsammans med schabloner utgör internhyran. Årshyran utgörs av grundhyran som fastställs vid kontraktsskrivning, indexuppräknung av hyran som sker årsvis samt eventuella tilläggsavtal för anpassningar i lokalen. Schablonerna utgörs av omkostnader för exempelvis skadegörelse, tillsyn och underhåll. Schablonerna debiteras per kvadratmeter lokalyta och är fasta under respektive år. Kostnader för el, VA och avfallshantering ska synliggöras utanför hyrorna och hanteras därmed inte genom schablonpåslag på hyrorna.

Intervjuade uppger att internhyresmodellen har trätt i kraft och i stort används för samtliga av kommunens fastigheter.

5.1.5 Samverkansformer

Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår ett antal samverkansformer.

Samverkansforum	Beskrivning	Består av	Sammanfattas
Styrgrupp för lokalförsörjning	Ansvarar för beslut och prioritering i strategiska lokalärenden.	Lokalförsörjningsdirektör Ekonomidirektör Lokalplaneringschef	Minst varannan månad
Lokalberedning	Ansvarar för beredning av ärenden och säkerställer beslutsunderlag till styrgruppen för lokalförsörjning.	Lokalplaneringschef Avtalschef Avtalsstrateg Lokalstrateg Projektledare ¹¹ Fastighetsekonom ¹² Föredragande funktioner	Minst en gång/månad
Lokalsamordningsgrupp	Ansvarar för beredning av lokalförsörjningsplanen och samordning av behovsanalysarbetet i kommunen.	Lokalstrateg från LFA Lokalsamordnare från samtliga av kommunens förvaltningar Representant för fysisk planering från Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen	En gång/månad
Strategisk samordning fastighetsägare	Strategisk samordning sker med de kommunala fastighetsbolagen Futurum, ÖBO, Örebroporten samt Markenheten inom Örebro kommun.	Lokalförsörjningsdirektör Lokalplaneringschef Avtalschef Lokalstrateg Avtalsstrateg Fastighetsekonom Representant från fastighetsägaren	Tre gånger/år

¹¹ Adjungeras vid behov

¹² Adjungeras vid behov

Intervjuade uppger att samtliga av dessa forum har tagit form och att möten genomförs enligt riktlinjens tidsplan. Styrgrupp för lokalförsörjning säkerställer den koppling mellan lokalförsörjningsprocessen och investeringsprocessen som tidigare saknades och innebär att det finns ett arbetssätt som verkar för att lokalförsörjningsplanen blir ett bättre underlag till investeringsprogrammet. Från styrgrupp för lokalförsörjning går ärenden vidare till kommundirektörens ledningsgrupp för vidare behandling i kommunstyrelsen. Fastighetsbolagen medverkar i forumet Strategisk samordning fastighetsägare. Från LFA uppges att arbetet med detta forum har fungerat bra men att ett stort fokus inledningsvis har varit att förklara för bolagen vad som är syftet med forumet. Forumet har behandlat aktiva strategiska frågor, exempelvis projektavtal. Forumet behandlar inte operativa frågor eller genomförande av specifika projekt. Enligt uppgift är inbjudan till mötet ställd till VD på respektive bolag, men bolagen får själva välja vem som ska delta. I vissa bolag har VD deltagit medan andra bolag representerats av en annan funktion, exempelvis hyres- och fastighetschef. Intervjuade inom LFA uppger att mötena har fungerat bättre och att det är enklare att föra ut information till bolagen när det inte endast är VD som deltar.

Vissa intervjuade inom bolagen upplever att Strategisk samordning fastighetsägare är ett alltför snävt forum för att avhandla alla aktuella frågor, och att ytterligare mötesforum skulle behövas för att säkerställa en god samordning. Intervjuade påtalar framförallt att det saknas forum för att diskutera enskilda projekt, utöver direkta möten mellan projektledare. Även intervjuade lokalsamordnare upplever att detta är ett förbättringsområde. Lokalsamordnarna uppger att de har upprättat egna möten med fastighetsägare för att få en tillräcklig inblick i projekten. Intervjuade inom LFA menar att de organisatoriska förutsättningarna för att diskutera specifika projekt är annorlunda inom LFA jämfört med bolagen. LFA hanterar många fler projekt och det försvårar enligt uppgift möjligheterna att diskutera enskilda projekt på ledningsnivå. Utöver ovan beskrivna forum har LFA och Futurum enligt uppgift påbörjat månatliga möten. Intervjuade inom LFA uppger att liknande månadsträffar kommer införas för ÖBO och Örebroporten under början av 2024.

Lokalsamordnare ger en blandad bild av arbetet i lokalsamordningsgruppen. Vissa upplever att gruppen har haft svårt att hitta ett konkret syfte. Andra menar att gruppen har varit användbar för informationsutbyte och för samordnarna att lära av varandra. En återkommande beskrivning är att gruppen mer utgör ett tillfälle för LFA att informera lokalsamordnarna än ett forum för att diskutera och utveckla rutiner inom ramen för lokalförsörjningsprocessen. Intervjuade inom LFA uppger att detta till stor del har varit ett resultat av att lokalsamordnarna haft olika bakgrundskunskaper och att fokus har behövt ligga på att lägga grunden för nya arbetssätt. Gruppen har dock ännu inte arbetat med beredning av lokalförsörjningsplanen eller samordning av behovsanalysarbetet (se avsnitt 5.2.2). Enligt uppgift har en viss samordning, genom en presentation av lokalstrategernas arbete med lokalförsörjningsplan, gjorts till lokalsamordnarna, men endast som information och inte som beredning. Intervjuade inom LFA uppger att detta varit kopplat till att lokalsamordnarna var nya och att vissa började arbeta för sent för att en fullgod samordning inom ramen för gruppen skulle vara möjlig.

Intervjuade ser att detta kan komma att ta form över tid i takt med att förvaltningarnas interna rutiner inom området byggs upp och stärks. Intervjuade inom LFA beskriver att lokalsamordnarna fick många arbetsuppgifter när de tillträdde, och att LFA genomförde en implementeringsfas för lokalsamordnarna där fokus låg på kompetensutveckling, vilket påverkade vilka områden som hanterades i lokalsamordningsgruppen. Under kommande år kommer det enligt uppgift att finnas bättre förutsättningar att samordna arbetet. Från kommunledningen och LFA betonas betydelsen av lokalsamordnarnas roll och vikten av att skapa tillräcklig kompetens i lokalsamordnargruppen. Detta mot bakgrund av deras roll i att tillsammans med förvaltningarnas ledningsgrupper och direktörer kunna göra väl underbyggda analyser av verksamheternas behov. Intervjuade lokalsamordnare menar att

deras synpunkter mer tydligt borde få genomslag i lokalförsörjningsprocessens utformning, givet den betydelse som kommunledningen och LFA menar att lokalsamordnarnas arbete har.

5.1.6 Vår bedömning

Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelningen på ett övergripande plan i lokalförsörjningsprocessen, såsom den uttrycks i styrande dokument, mellan kommunstyrelsen, övriga nämnder och de kommunala fastighetsbolagen är tydlig. Riktlinjerna tydliggör på övergripande nivå vilka roller som de olika aktörerna har i lokalförsörjningsprocessen och följer ansvarsfördelning i reglementen för kommunstyrelse och övriga nämnder, samt bolagsordningar och ägardirektiv. Vi gör därmed också bedömningen att rekommendationen från vår tidigare granskning att uppdatera och besluta om riktlinjer för lokalförsörjning och tydliggöra roller, ansvar och mandat i lokalförsörjningsprocessen är åtgärdad. Vi gör dock samtidigt bedömningen att kommunstyrelsen bör tillse att riktlinjerna uppdateras för att säkerställa att riktlinjerna inte är för detaljerade och fungerar i förhållande till den uppdaterade budgetprocessen.

Vår bedömning är vidare att det delvis sker en tillräcklig samverkan och samordning mellan inblandade och berörda aktörer inom ramen för de formella samverkansforum som specificeras av riktlinjerna. Det är positivt att riktlinjen specificerar samverkansforum och vi bedömer därmed att rekommendationen att säkerställa att det finns samverkansforum för lokalförsörjningsprocessens olika aktörer är åtgärdad. Vi gör dock samtidigt bedömningen att samverkansforum kan vidareutvecklas för att ytterligare bidra till en sammanhållen och ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess, vilket är naturligt då strukturen fortfarande är relativt ny. Detta avser framförallt att säkerställa lämpliga mötesforum mellan de kommunala fastighetsbolagen och LFA samt att lokalsamordningsgruppen tydligare och i enlighet med riktlinjerna för lokalförsörjning kommer in i arbetet med lokalförsörjningsplan och samordning av behovsanalyser. Vi ser positivt på att det finns en planerad utveckling av mötesforum för samverkan mellan LFA och bolagen. Vi bedömer att LFA kan förtydliga syfte och förutsättningar för arbetet i lokalsamordningsgruppen och att gruppens arbete även kan komma att förtydligas och konkretiseras i samband med att lokalsamordnarnas erfarenhet och rutiner stärks.

Vi bedömer att lokalsamordnarna har ett mycket viktigt uppdrag i processen och att det är grundläggande att lokalsamordnarna har tillräckliga förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Det är därför väsentligt för lokalförsörjningsprocessens ändamålsenlighet att LFA fortsätter stötta lokalsamordnarna med instruktioner, information och utbildning. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av att lokalsamordnarna har skiftande bakgrund och tidigare erfarenheter av liknande uppdrag. Vi bedömer också att lokalsamordnare på ett tydligare sätt bör engageras i vidareutvecklingen av lokalförsörjningsprocessen.

Vi bedömer att kriterier och strategier delvis satts upp och beslutats i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning. Riktlinjerna innehåller beslutade kriterier med detta syfte. Vi bedömer att dessa är ändamålsenliga och att de brister som tidigare noterats på området i huvudsak har hanterats. En viktig del som kvarstår är att besluta om målnivåer för att kunna följa upp kommunens lokalförsörjning. Detta behöver komma på plats för att en kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning kan genomföras. Vår bedömning är att målnivåerna bör beslutas på politisk nivå för att säkerställa önskad styreffekt. Vi bedömer också att bland annat arbete med funktionsprogram, lokalbank och ett direktiv till de kommunala fastighetsbolagen för att minska lokalkostnader ingår som strategier för en effektiv lokalförsörjning. Vi gör dock bedömningen att dessa måste omsättas i det praktiska arbetet för att bidra till en mer effektiv lokalförsörjning. Arbetet med funktionsprogram behöver slutföras för att täcka in relevanta verksamhetslokaler för kommunen.

Vi gör bedömningen att det är positivt att riktlinjerna redogör för förhållningssättet till en lokalbank. Införandet av lokalbanken är ännu inte beslutat, vi bedömer att lokalbanken är en viktig komponent i kommunens hantering av lokaler som inte nyttjas. En lokalbank kan förenkla lokalhanteringen för kommunens förvaltningar, bidra till en mer effektiv lokalförsörjningsprocess och gynna flexibiliteten i kommunens lokalbestånd.

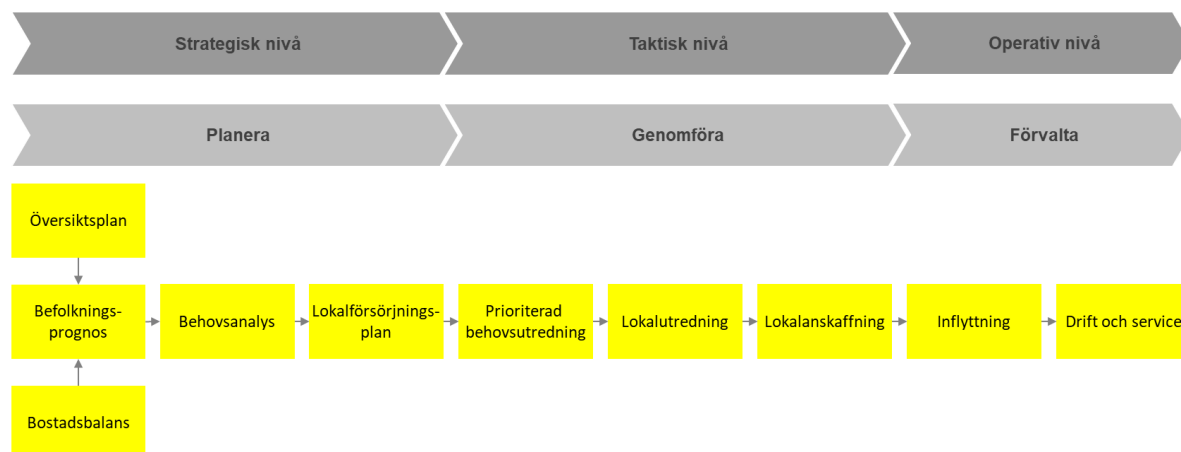
Vår bedömning är att det direktiv för minskade lokalkostnader till kommunala fastighetsbolag som utfärdats av kommundirektör och lokalförsörjningsdirektör är en bra signal ur ett kommunkoncernperspektiv men att det inte kan ses som del i den formella styrningen i lokalförsörjningsfrågor. Bedömningen baseras på att direktivet inte formellt hanterats som ett ägardirektiv med beslut i fullmäktige och överlämning till bolagsstämman. Vi har förståelse för behovet av direktivet och vikten av att betona frågornas vikt, vi ser dock samtidigt en risk för otydlighet om det finns informella styrsignaler med otydlig status och som rent formellt inte går i linje med bolagens uppdrag i bolagsordning och ägardirektiv eller kommunens riktlinjer för lokalförsörjning.

5.2 Strategisk lokalförsörjning

5.2.1 Övergripande om lokalförsörjningsprocessen

Lokalförsörjningsdirektören är processägare för kommunens lokalförsörjningsprocess. I ansvaret ingår att skapa förutsättningar för att kommunen ska ha lokaler till rätt kvalitet, i rätt tid, på rätt plats, i tillräcklig omfattning och till lägsta möjliga kostnad.

I figuren nedan framgår en översiktlig beskrivning av lokalförsörjningsprocessen enligt kommunens riktlinjer.



Vidare beskrivning av den strategiska delen av lokalförsörjningsprocessen följer i avsnittet nedan. Vidare beskrivning av den taktiska lokalförsörjningen följer i avsnitt 5.3.

5.2.2 Behovsanalyser

Av riktlinjerna framgår följande process för framtagande av behovsanalys och lokalförsörjningsplan:

- ▶ **April år 1.** Behovsanalys påbörjas av lokalsamordnare.
- ▶ **Maj år 1.** LFA tar fram analys av lokalbestånd och inriktningsmål.
- ▶ **Oktober år 1.** Behovsanalys färdigställs av lokalsamordnare.
- ▶ **November år 1.** Behovsanalys beslutas i nämnd/kommunstyrelsen.
- ▶ **Februari år 2.** LFA färdigställer lokalförsörjningsplan inklusive förslag till prioritering.
- ▶ **Februari år 2.** Styrgrupp för lokalförsörjning upprättar en slutgiltig prioritering av kommunens behov.

- ▶ **April år 2.** Lokalförsörjningsplan beslutas i kommunstyrelsen.
- ▶ **Juni-oktober år 2.** Prioriterade projekt integreras i investeringsprocessen.

Intervjuade lokalsamordnare menar att denna tidsplan inte längre gäller och att lokalsamordnare ska ha färdigställt lokalbehovsanalysen i april, för beslut i nämnd i maj. Lokalsamordnarna menar att detta är en alltför snäv tidsram och att LFA inte har hört sammat lokalsamordnarnas perspektiv när detta har framförts.

Varje förvaltning har enligt riktlinjerna för lokalförsörjning i uppgift att bland annat:

- ▶ Identifiera och beskriva behovsförändringar inom eget verksamhetsområde.
- ▶ Kartlägga behov på kort och lång sikt.

Dessa uppgifter ligger i praktiken på lokalsamordnarna inom förvaltningarna. Varje nämnd har enligt riktlinjerna ett ansvar för att rapportera lokalbehov till kommunstyrelsen. Inför framtagande av lokalförsörjningsplan ska varje nämnd (inklusive kommunstyrelsen) anta en behovsanalys som utgör underlag för en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Behovsanalysen ska bestå av en kartläggning av befintligt eller kommande behov av kommunal service och verksamhetslokaler.

LFA ska stödja förvaltningarnas arbete med behovsanalyser genom bland annat mallar som syftar till att ett likvärdigt underlag inför prioritering av behov till lokalförsörjningsplanen säkerställs. Samordning av behovsanalysarbetet ska ske i lokalsamordningsgruppen.

Intervjuade bland lokalsamordnare menar att arbete med behovsanalyser inte fullt ut har genomförts i enlighet med beskrivningen i riktlinjerna. Lokalsamordningsgruppen har inte i praktiken samordnat i arbetet med behovsanalyser. Samordning av behovsanalyser har genomförts internt på LFA och har innefattat att bland annat söka överlappande behov mellan förvaltningar, i syfte att säkerställa stordriftsfördelar. Intervjuade inom LFA uppger även att samordningen har innefattat att dialog har förts med de kommunala fastighetsbolagen för att synkronisera tidplanen för behoven med planerade underhållsåtgärder och andra åtgärder, samt dialog med bland annat kommunens ekonomiavdelning och miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen. Denna samordning har enligt uppgift skett efter att nämnderna har beslutat om behovsanalyserna, men målsättningen är enligt uppgift att det framöver ska ske innan nämndernas beslut.

Vissa lokalsamordnare menar att mallarna för behovsanalyser är alltför omfattande och upprepande, vilket innebär att onödigt merarbete har tillkommit för upprättande av behovsanalyserna. Andra lokalsamordnare upplever att mallar och stödmaterial för behovsanalyser är alltför likformiga och inte alltid anpassade efter verksamheternas realitet. Exempelvis framförs att behovsanalysen ska genomföras utifrån prognos av befolkningsutvecklingen i kommunen, men att vissa lokalbehov inte är tydligt kopplade till befolkningsutvecklingen.

5.2.3 Lokalförsörjningsplaner

Av riktlinjer för lokalförsörjning framgår att Örebro kommuns lokalförsörjningsplan sträcker sig 10 år framåt och upprättas och beslutas årligen i kommunstyrelsen. Planen är kommunövergripande och utgör ett underlag inför investeringsprocessen och kommunens budget. Efter beslut om lokalförsörjningsplan i kommunstyrelsen påbörjas lokalanskaffning/uppdrag. Vidare om lokalanskaffningsprocessen följer i avsnitt 5.3.

Beskrivning av kommunövergripande lokalförsörjningsplaner

Kommunövergripande lokalförsörjningsplan 2023-2027 med framåtblick 2027-2030¹³ är tänkt att åskådliggöra framtida lokalbehov och utföra underlag till investeringsprocessen.

¹³ Beslutad av kommunstyrelsen 2022-11-15 § 218

Av planen framgår att den långsiktiga planeringen i Örebro kommun utgår från bland annat program för hållbar utveckling samt från kommunens översiktsplan. Av planen framgår att befolkningsprognosen från 2021 prognosticerar att befolkningen kommer öka från 156 381 invånare vid utgången av 2020 till 177 600 år 2030. Av planen framgår dock också att den vid planens framtagande senaste normalprognosen från 2022 visar på en lägre årlig befolkningsutveckling för 2021-2030. Nämnderna har enligt planen använt sig av olika prognoser, från 2021 och 2022, i sina respektive försörjningsplaner. Lokalbehoven i nämndernas lokalförsörjningsplaner bedöms utifrån beloppsgränsen 20 prisbasbelopp samt vissa prioriteringskriterier (se avsnitt 5.1.4 för beskrivning av prioriteringskriterier).

Totalt prioriteras till och med 2030 71 lokalprojekt, varav 31 är pågående vid tillfället för planens framtagande. I planen listas samtliga projekt med information om vilken nämnd som har behovet, när projektet förväntas färdigställas och om behovet är väsentligt eller mycket väsentligt. I planen finns en sammanfattning av programnämndernas behov¹⁴. Planen innehåller vidare en beskrivning av politiska beslut och övriga faktorer som har påverkat eller i framtiden bedöms kunna påverka lokalbehov. Av planen framgår att internhyrorna har ökat med 5 % mellan 2020 och 2021, från 1 088 500 000 kronor till 1 141 800 000 kronor.

Av planen framgår också att det i dagsläget saknas en konsekvent och övergripande bild av den tekniska kapaciteten i lokalbeståndet. För flera verksamhetslokaler är det verksamhetens så kallade hustak som betraktas som kapaciteten, vilket innebär en risk att nya lokaler tas fram innan lokalbeståndet nyttjas till maximal kapacitet, det vill säga att kommunens lokaler underutnyttjas. Det innebär också en risk att lokalerna beläggs med fler personer än vad de är anpassade för. Under 2022 påbörjades ett GIS¹⁵-projekt som bland annat syftar till att synliggöra lokalbeståndet och tillgängliggöra information om teknisk kapacitet, beläggning och prognoser. Arbetet beskrivs nu vara i princip helt klart. Av intervjuer framgår att ett stort arbete lagts ned för att ta fram ett system där alla kommunala lokaler av väsentlig art har lagts in och där nyckeltal avseende organisatorisk och teknisk begränsning ingår. Systemet ska exempelvis användas för att tydliggöra begränsningar innan ombyggnationer i lokalbeståndet och kommer enligt intervjuade att bidra till att lokalsituationen i kommunen förtydligas jämfört med tidigare då ett sådant system saknades. Intervjuade lokalsamordnare påtalar att teknisk kapacitet kan ge en missvisande bild av kapacitet gällande vissa typer av verksamhetslokaler. Exempelvis påtalar att kapaciteten inom förskolor är beroende av vilka individer som ingår i verksamheten. Dessa intervjuade ser att teknisk kapacitet bör presenteras i relation till verksamhetskapacitet för att syftet med GIS-projektet ska uppnås.

Enligt den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen behöver kommunen stärka samarbetet med fastighetsägare för att i god tid kunna planera evakueringar eller samplanering av åtgärder som verksamheten är i behov av.

*Kommunövergripande lokalförsörjningsplan år 2024-2034*¹⁶ innehåller till stor del samma information som planen för 2023 avseende exempelvis kostnadsutveckling, politiska beslut och faktorer som påverkar lokalbehovet, utgångspunkter för kommunens övergripande planering och kriterier för lokalbehovsprioritering.

Av planen framgår att befolkningsprognosen från 2022 prognosticerar att befolkningen kommer öka från 156 981 invånare vid utgången av 2021 till 173 777 år 2031. Vidare

¹⁴ Vid tillfället för planens framtagande och beslutande var det beslutat att programnämnderna skulle avskaffas, men detta hade då ännu inte skett. Således har lokalbehoven rapporterats av programnämnderna, varför planen beskriver programnämndernas lokalbehov.

¹⁵ Geografiskt informationssystem.

¹⁶ Beslutad av kommunstyrelsen 2023-03-14 § 46

framgår att många osäkerhetsfaktorer påverkar befolkningsprognosen, exempelvis invasionen av Ukraina, inflationen och effekten av räntehöjningar, samt efterdyningar av pandemin där vissa arbetsgivare erbjuder sina anställda möjlighet till distansarbete.

I planen prioriteras från 2024 till och med 2034 totalt 29 lokalprojekt, varav 18 är pågående. Samtidigt genomförs också enligt planen ett stort antal lokalprojekt under år 2023. Prioriteringen innebär enligt planen bland annat att:

- ▶ Vissa lokalbehov som enskilda nämnder har lyft i sina lokalförsörjningsplaner inte har prioriterats i projektlistan.
- ▶ Antal prioriterade lokalprojekt utgår ifrån befintliga resurser i tjänstemannaorganisationen (LFA) och med hänsyn till kommunens ekonomi.

Intervjuade inom förvaltningarna upplever att de prioriteringar som LFA har genomfört har varit rimliga och att de mest trängande behoven har prioriterats utifrån de resursmässiga begränsningar som finns. Samtidigt menar intervjuade att LFA endast i begränsad utsträckning erbjuder stöd med att finna alternativa lösningar för att hantera nedprioriterade lokalbehov.

I projektlistan framgår motsvarande information för enskilda projekt som i lokalförsörjningsplanen för 2023.

Planen presenterar också de inriktningsmål som framgår av riktlinjerna för lokalförsörjning. Vidare framgår av planen att målen inte kan följas upp för 2022 då riktlinjerna fastställdes endast ett par månader före lokalförsörjningsplanen.

Arbetet med lokalförsörjningsplaner

Intervjuade inom LFA menar att lokalförsörjningsplanerna sedan processen gjordes om har en tydlig relevans för kommunens lokalförsörjning och att exempelvis prioriteringar är tydligare nu än tidigare.

I granskningen har det framkommit synpunkter på avgränsningarna avseende lokalförsörjningsplanens innehåll. Elitarenor, anläggningar och grupp-/servicebostäder är exempel på objekt som lagts helt eller delvis utanför lokalförsörjningsprocessen vilket kräver att projekten hanteras i separat process. Gruppbofastäder har enligt uppgift delvis lagts utanför planen av praktiska skäl, då behovet av gruppbofastäder har varit för stort för LFA själva att administrera. ÖBO Omsorgsfastigheter har för dessa objekt fått ett begränsat genomförandeuppdrag. Det uppges också ha funnits diskussioner om andra objekt som till slut ändå landat i lokalförsörjningsplanen. I intervjuer uttrycks att det finns en risk att lokalförsörjningsplanen blir ett internt planeringsdokument för LFA snarare än en lokalförsörjningsplan för hela kommunen och att det är bra att det finns forum för att diskutera vilka typer av objekt som planen ska innefatta.

Intervjuade inom vissa av de granskade bolagen upplever att lokalförsörjningsplanerna historiskt inte har haft tillräcklig framförhållning för att hinna med kommunens interna beslutsprocess som krävs för att lägga en beställning. Intervjuade inom bolagen menar även att det har funnits brister avseende framförhållningen i detaljplanearbetet som delvis berott på att det funnits brister i dialogen mellan dåvarande lokalförsörjningsenheten samt detaljplanering och exploatering inom stadsbyggnad. Beställningar har inkommit till bolagen med en, i bolagens uppfattning, alltför snäv tidsplan och inte varit tillräckligt tydliga för att lokalförsörjningsplanen ska hålla. Intervjuade uppger att detta hittills inte har lett till ekonomi eller tidsplan äventyrats, men att projekten har fått sämre arbetsmiljö i samband med pressad tidsram. Som ett resultat av detta har ett av bolagen övergått från att ge ett specifikt år för färdigställande till att i stället ange färdigställande ett visst antal år efter beställning.

Det har i den senaste lokalförsörjningsplanen tagits bort många prioriterade projekt, vilket enligt intervjuer orsakar problem då bolag delvis bemannat utifrån lokalförsörjningsplanen för att genomföra projekt som sedan inte blir av. Intervjuade inom LFA betonar att objekt har plockats bort från lokalförsörjningsplanen till följd av kommunens ekonomiska omständigheter och att problematiken därmed är kopplad till planeringsprocessen, snarare än lokalförsörjningsplanen som sådan. I intervjuer lyfts också att det i olika delar av kommunen finns olika uppfattningar om lokalförsörjningsplanens funktion. Det finns en uppfattning om att de projekt som finns i lokalförsörjningsplanen har beslutats och ska genomföras vilket inte nödvändigtvis är tanken då det är ett planeringsdokument och ett underlag till investeringsprogrammet snarare än ett dokument med beslutade projekt. Intervjuade lokalsamordnare menar att detta inte tydligt har kommunicerats till förvaltningarna. LFA lyfter att kommunikationen mot bolagen om framtida projekt kommer att bli tydligare med nya samverkansformer där initialt lokalstrategerna har ansvar att kommunicera, samt att en mer kärnfull hantering av strategisk samordning med fastighetsägarna innebär förutsättningar att även hantera frågor på högre nivå.

Samtidigt lyfts från kommunledningen och LFA att det är viktigt att renodla rollerna och att bolagen inte formellt involveras i arbetet med lokalplaneringen. En del i implementeringen av den nya lokalorganisationen beskrivs ha varit att tydliggöra att bolagens roll främst är att respondera på kommunens beställningar och inte att exempelvis bidra i planeringsfas. Av intervjuer med kommunsidan betonas att bolagen ska bidra till kommunkoncernens bästa med sin kompetens. Samtidigt framgår att bolagen i huvudsak inte bör behandlas annorlunda än en extern entreprenör. Ett syfte med detta beskrivs vara att bygga upp en kompetent och professionell beställarkompetens i kommunen som inte är beroende av den kompetens som finns i bolagen. Detta har enligt uppgift skapat spänningar mellan LFA och bolag till följd av nya arbetssätt. I vissa fall kan även specifika projekt ifrågasättas av bolagen vilket kan ses som ett ifrågasättande även av LFA. Från kommunledningens håll är dock uppfattningen att LFA i många fall blir föremål för kritik som bör riktas mot specifika verksamhetsnämnder eftersom det är nämnderna som beslutar om behov av projekt som LFA då har att genomföra. Samtidigt har LFA också ett ansvar då de aktivt deltar i arbete med behovsutredningar (se avsnitt 5.3.1).

5.2.4 Vår bedömning

Vår bedömning är att rutiner för styrning och samordning av den strategiska delen av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen samt mellan kommunen och de kommunala bolagen i huvudsak är ändamålsenliga. Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell tydliggör på ett övergripande plan hur styrning och samordning ska hanteras inom kommunen och mellan de kommunala fastighetsbolagen avseende den strategiska lokalförsörjningen. Riktlinjerna fokuserar i hög utsträckning på den centrala styrningen, instruktioner för lokalsamordnarnas arbete samt information om hur lokalsamordnarnas processer kommer in i och påverkas av lokalförsörjningsprocessen kan utvecklas.

Vi bedömer vidare att lokalförsörjningsprocessen i huvudsak bedrivs med tillräcklig framförhållning och ett långsiktigt perspektiv. Lokalförsörjningsprocessen har förtydligats och ger tillsammans med lokalförsörjningsplanen bättre förutsättningar att bedriva lokalförsörjningsfrågor proaktivt.

Vi noterar att det under det gångna året har funnits utmaningar kopplat till arbetet med behovsanalyser. Vår bedömning är att arbetet inte genomförts helt i enlighet med riktlinjerna men att det finns förklaringar till detta kopplat till att implementeringen av det nya arbetet med behovsanalyser pågick samtidigt som analyserna behövde färdigställas, vilket innebar en tidspress. Vår bedömning är att arbetet med behovsanalyser genom god kommunikation mellan LFA och lokalsamordnare, avseende både arbetet inom ramen för

processen och utvecklingen av processen som sådan, bör förtydligas till kommande år för att säkerställa att processen hanteras effektivt och i enlighet med riktlinjerna. Vi bedömer samtidigt att arbetet kan komma att underlättas i samband med att kommunikationsvägar och rutiner mellan lokalsamordnarna och LFA utvecklas över tid.

Vi bedömer att det är positivt att kommunstyrelsen implementerat ett arbete med en lokalförsörjningsplan som underlag till investeringsprogram och kommunens budget. Vi har noterat att det historiskt har funnits utmaningar med otydliga prioriteringar och otillräcklig planeringshorisont kopplat till lokalförsörjningsplanen men bedömer att förtydligade och förändrade arbetssätt hos LFA har ökat förutsättningarna för en god planering och tydligare prioriteringar genom lokalförsörjningsplanen.

Vid tiden för granskningen är den nya processen för lokalförsörjning nyligen implementerad och många är nya i sina roller. Ett flertal förändringar och förtydliganden har skett i arbetet med lokalförsörjningsprocessen vilket på olika sätt förändrat dynamiken i tidigare arbetssätt. Vi ser det som naturligt att processer, roller och ansvar behöver arbetas in innan arbetet i helhet fungerar som tänkt och i enlighet med fastslagna riktlinjer. Vi ser positivt på att kommunstyrelsen tydliggjort LFA:s mandat och stärkt professionaliteten och kompetensen i organisationen avseende planerings- och beställningsarbetet.

Vi bedömer att bolagens roll i behovs- och planeringsfasen av processen är i enlighet med fastighetsbolagens bolagsordningar och ägardirektiv. I intervjuer framgår att fastighetsbolagen tydligare nu behandlas som "externa" parter, samtidigt uttrycks samstämmt att det finns en stor kunskap i bolagen som kommunen bör ta tillvara. Vi bedömer att det kan finnas utmaningar i att balansera de två olika perspektiven i relationen mellan LFA och bolagen och att en god kommunikation är nödvändig för att skapa och upprätthålla tydlighet i relationerna. Det rör exempelvis uppdrag i bolagens ägardirektiv att arbeta med konceptskola och ta ansvar för att minimera kommunens hyreskostnader där fastighetsbolagen fått uppdrag som sträcker sig längre än vad som skulle vara aktuellt med en extern part.

5.3 Taktisk lokalförsörjning

Med taktisk lokalförsörjning avses genomförandedelen av lokalförsörjningsprocessen; prioriterad behovsutredning, lokalutredning och lokalanskaffning.

5.3.1 Lokalanskaffningsprocessen

Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår att lokalanskaffning syftar till att tillgodose ett behov genom att införskaffa en lokal genom inhyrning av befintlig lokal utan större anpassningar (rent hyreskontrakt), om- och/eller tillbyggnad av befintlig lokal eller nyproduktion. Riktlinjerna innehåller vissa förutsättningar för processen, bland annat:

- ▶ Gemensamma arbetsmallar används internt i kommunen under lokalanskaffningsprocessen för ett standardiserat arbetssätt.
- ▶ Styrgruppen för lokalförsörjning verkställer beslut från kommunstyrelsen inom given ram.
- ▶ Varje ärende i lokalanskaffningsprocessen omfattas av konsekvensanalys och ekonomisk avstämning för att säkerställa att ärenden hanteras inom given ram. Vid avvikande budget krävs beslut i kommunstyrelsen.
- ▶ Den part som önskar avbryta en pågående lokalanskaffningsprocess står för upprättade kostnader.
- ▶ Lokalsamordnare är verksamhetens kontaktperson i projekt som hanteras enligt lokalanskaffningsprocessen.

För både rena hyreskontrakt och för ny-, om- och tillbyggnader inleds anskaffningsprocessen på samma sätt:

Styrgrupp för lokalförsörjning beslutar utifrån lokalförsörjningsplanen om uppdrag för behovsutredning. Lokalsamordnare genomför en behovsutredning och styrgruppen godkänner därefter behovsutredning och beslutar om uppdrag om lokalutredning. Vissa samordnare menar att processen kring behovsutredningar har varit ineffektiv, där samordnarna fyllt i mallar, skickat resultatet till LFA, och sedan utan vidare inblandning fått ett färdigt utkast från LFA att granska. I vissa fall uppges att LFA har misstolkat aspekter av vissa behovsutredningar. Dessa intervjuade menar att processen hade kunnat effektiviseras med en mer direkt samverkan mellan LFA och samordnarna i behovsutredningsarbetet. Intervjuade lokalsamordnare uppger även att de inte har kunnat bidra till utvecklingen av mallarna för behovsutredning, vilket upplevs som problematiskt då deras arbete inom området till stor del är styrt av mallarnas utformning. LFA genomför en lokalutredning utifrån behovsutredningen och denna fastställs sedan av styrgruppen. Utifrån utredningen fattar kommunstyrelsen ett inriktningsbeslut inklusive finansieringslösning. Efter detta går processerna för rena hyreskontrakt och för ny-, om- och tillbyggnader isär.

För rena hyreskontrakt följer att LFA genomför en begäran om hyresoffert. Fastighetsägare lämnar en hyresoffert och styrgruppen fattar ett genomförandebeslut och genomför en budgetavstämning. Om genomförandebeslutet innebär en avvikelse från budget ska kommunstyrelsen fatta genomförandebeslut. LFA granskar handlingen och tecknar ett hyresavtal. Tecknande av hyresavtal sker efter kommunstyrelsens delegationsordning. Lokalsamordnare ansvarar för inflyttning i lokalen. LFA genomför en slutrapport och utvärderingskalkyl och därefter projektavslut.

Vid ny-, om- och tillbyggnader genomför LFA en förstudiebeställning efter att kommunstyrelsen har fattat ett inriktningsbeslut. Fastighetsägare lämnar förstudierapport och styrgruppen fattar utifrån denna ett genomförandebeslut med budgetavstämning. Om genomförandebeslutet innebär en avvikelse från budget ska kommunstyrelsen fatta genomförandebeslut. LFA lämnar en projektbeställning och fastighetsägare ansvarar för projektering, entreprenadupphandling och lämnar ett anbud. Styrgruppen fattar ett igångsättningsbeslut med budgetavstämning. Om beslutet innebär avvikelse från budget ska kommunstyrelsen fatta beslutet. Fastighetsägare genomför produktion och därefter tecknar LFA ett hyresavtal, efter kommunstyrelsens delegationsordning. Lokalsamordnare ansvarar enligt riktlinjerna för inflyttning och LFA tar fram en slutrapport och utvärderingskalkyl. Vissa intervjuade lokalsamordnare uppger att lokalsamordnarna i praktiken har en större roll under anskaffningsprocessen, inkluderande bland annat genomförande av evakuering, hantering av tilläggskostnader och -avtal, uppsägning av tillfälligt inhyrda lokaler, digitalisering och detaljfrågor i projektering, men att denna inte synliggörs i riktlinjerna. Styrgruppen beslutar om projektavslut och LFA avslutar projektet.

Intervjuade inom LFA upplever att tydligheten utifrån riktlinjer har stärkts avseende lokalanskaffningens del av lokalförsörjningsprocessen och dess relation till investeringsprocessen. Samtidigt betonar intervjuade att det är viktigt att ansvariga för investeringsprocessen är införstådda med lokalförsörjningens relation till processen. Intervjuade inom LFA uppger att lokalanskaffningsprocessen håller på att revideras för att förtydliga begrepp och skeden samt för att rita upp processen i enlighet med kommunens processledningsmodell. Principer att varje beslutspunkt ska hanteras av styrgruppen kommer dock enligt uppgift att kvarstå. Vissa intervjuade lokalsamordnare uppger att lokalanskaffningsprocessen fungerar väl avseende större och planerade investeringar, men att processen är otymplig för hantering av akuta lokalbehov. Detta problem uppges förstärkas av att det inte finns en lokalbank för att snabbt kunna ta över eller lämna en lokal (se avsnitt 5.1.4). Andra intervjuade lokalsamordnare upplever, som tidigare beskrivet, att processen är otymplig och bitvis ineffektiv även för större och planerade

investeringar. Intervjuade inom LFA instämmer i att riktlinjerna i nuläget är stela och styr på detaljnivå, och att de kan behöva ändras för att möjliggöra en större flexibilitet i processen.

5.3.2 Genomförande av projekt

Utförande av lokalprojekt inom ramen för lokalanskaffningsprocessen inleds med att LFA lämnar en beställning till något av bolagen, utifrån lokalsamordnarnas interna arbete med insamling av behov, samt upprättande av behovsutredning och LFA:s upprättande av lokalutredning. LFA ska lämna beställning för alla projekt över 20 prisbasbelopp¹⁷. Kommunikation avseende specifika projekt hanteras enligt uppgift av projektledare på bolagen och projektledare på LFA. Vissa lokalsamordnare uppger dock att även lokalsamordnare kan komma att spelas in i utförandet av specifika projekt. Vidare uppger dessa att LFA:s projektledare i vissa fall till betydande del i praktiken överlåtit kommunikationsansvar till lokalsamordnarna. I uppdragshandlingarna beskrivs att projektledare på LFA ska driva projekt med ansvar för lokalanskaffningar. I grunduppdraget ingår att:

- ▶ Ge verksamhetsspecifikt specialiststöd inom ett eller flera områden och agera sakkunnig.
- ▶ Delta och ge stöd i utvecklings- och kvalitetsarbete för verksamheten samt genomföra verksamhetsuppföljningar
- ▶ Leda och driva uppdrag och projekt
- ▶ Utredda, analysera och utarbeta underlag för politiskt beslut och genomföra muntliga föredragningar i exempelvis nämnd
- ▶ Ge strategiskt stöd till förvaltningsledning och/eller kommunledning koppla till kommunens övergripande strategier samt verksamhetens mål och behov

Rollen innefattar bland annat att ansvara för lokalanskaffningar, genomföra lokalutredningar, konsekvensanalyser, förstudiebeställningar, projektbeställningar, slutrapporter, granska förvaltningarnas behovsutredningar samt projektleda övriga utredningar som exempelvis akuta lokalprojektutredningar.

Projektledare inom bolagen ansvarar för genomförandet av själva projektet.

I granskningen har det framkommit synpunkter på hur detta arbete fungerar både från LFA och från bolagen.

Intervjuade inom LFA menar att bolagen ibland arbetat runt LFA:s projektledare, exempelvis genom att istället försöka påverka inom ramen för investeringsprocessen. Intervjuade menar att detta kan vara kopplat till tidigare arbetsmetoder och en misstro mot LFA som lever kvar från gamla LFE, som i stor utsträckning saknade beställarkompetens. Intervjuade inom LFA ser det som väsentligt att ha en strukturerad process där LFA beställer projekt och utformar beställningarna. Intervjuade ser att det kan innebära en risk för en otydlig rollfördelning om bolagen involveras för mycket i beställningarna och menar att det genomförts ett arbete i syfte att tydligare renodla LFA respektive bolagens roller. Inom kommunledning, LFA och bolag finns en uppfattning om att arbetet med planering och beställningar går i rätt riktning och att LFA utvecklas mot att bli en mer professionell beställarorganisation. Kostnadskontrollen uppges vara bättre och styrningen tydligare.

Intervjuade inom bolagen menar att arbetet med lokalförsörjningsplaner och den vidare processen skulle kunna stärkas med en mer direkt inblandning från bolagen avseende beskrivning av projekt. Intervjuade inom bolagen uppger att det har funnits vissa kommunikationsproblem med LFA, särskilt avseende specifika lokalprojekt. En

¹⁷ Ett prisbasbelopp är 52 500 kronor år 2023. 20 prisbasbelopp är 1 050 000.

återkommande beskrivning är att bolagen behandlas som en extern aktör snarare än som en del av kommunkoncernen och att LFA inte vill involvera bolagen i utformningen av lokalprojekt. En del i LFA:s arbete med att renodla rollerna är att bolagen mer uttalat behandlas som utförare och inte är involverade i exempelvis framtagande av underlag för projektbeställningar. Upplevelsen bland de intervjuade inom bolagen är att detta är problematiskt, dels då det skapar en sämre relation mellan bolagen och LFA, dels då det innebär att bolagens kompetens inte till fullo tas tillvara i utformningen av lokalprojekt. Intervjuade ser i detta en risk att lokalprojekt blir dyrare än vad de skulle behöva vara och att styrkan i kommunkoncernen inte tillvaratas. Intervjuade inom LFA och kommunledning menar dock att det är viktigt att bolagens utförarroll är tydlig för att inte skapa en förvirring mellan beställare och utförare. Vissa intervjuade lokalsamordnare menar att en liknande renodling, eller ett tydliggörande, av lokalsamordnarnas roll inom processen vore önskvärt.

Intervjuade inom bolagen ser också att detta kan innebära en risk att LFA inte ifrågasätter behov från kommunens verksamheter utan endast förmedlar verksamheternas önskemål i beställningarna, vilket historiskt i många fall har varit ett faktum. Intervjuade inom bolagen efterfrågar framförallt tydligare kontaktvägar avseende enskilda lokalprojekt för att hantera frågan. Samtidigt lyfts att LFA:s möjligheter att utvärdera verksamheternas önskemål, till följd av förstärkt organisation, är bättre nu än tidigare. Vissa intervjuade inom verksamheterna uppger att LFA ställer kritiska frågor avseende verksamheternas önskemål för lokaler, medan andra upplever att LFA inte har gjort detta i stor utsträckning. Intervjuade inom LFA uppger att detta till stor del är kopplat till om LFA bedömer att de enskilda lokalsamordnarna har möjlighet att ifrågasätta verksamheternas behov i tillräcklig utsträckning och om de behov som förmedlas kommer direkt från verksamheterna eller om lokalsamordnare har filtrerat bort det mindre väsentliga. En gemensam beskrivning bland lokalsamordnare är att de uppfattar att rollen som lokalsamordnare innefattar att agera ett filter gentemot verksamheternas önskemål, men att detta inte fullt ut uppmärksammas av LFA.

Kopplat till den upplevda avsaknaden av kontaktvägar för specifika lokalprojekt har intervjuade inom bolagen även upplevt en otydlighet kring hur beslutsmandat och ansvar är fördelade inom LFA. För specifika lokalprojekt ska bolagen föra kommunikation med projektledare inom LFA, men det är för flera intervjuade inom bolagen oklart vilka mandat projektledare har att fatta beslut i projekten. Detta har enligt intervjuade haft som konsekvens att bolagen och LFA i vissa fall har haft olika uppfattningar om vad som har beslutats avseende vissa lokalprojekt. Intervjuade lokalsamordnare uppger att kommunikationen mellan projektledare inom LFA och fastighetsägarna ibland har frångått processen, där behov har presenterats till fastighetsägare innan lokalsamordnare inkommit med behovsutredning. Inom bolagen finns en uppfattning att LFA har en förhållandevis strikt ansvarsfördelning, både för interna kommunikationsvägar och mellan LFA och bolagen, vilket upplevs försvåra kommunikation inom ramen för enskilda projekt och göra det svårare fokusera på koncernnyttan. Intervjuade inom LFA menar att bolagen har informerats om LFA:s interna ansvarsfördelning vid deras månadsträffar och andra tillfällen och att informationen behöver föras vidare till relevanta parter i bolagen. Intervjuade inom bolagen menar dock att den information som LFA har förmedlat har varit otillräcklig för att ge en heltäckande bild av lokalförsörjningsprocessen, bolagens roll i denna, samt vilka roller och ansvar som finns inom LFA. Vidare lyfts av intervjuade inom LFA att det kan vara så att bolagen ännu inte sett den fulla vidden av det arbete som LFA gjort internt och att roller kommer att förtydligas när LFA fortsatt kommunicera detta.

5.3.3 Lokalanpassningar och lokalbehov utanför lokalförsörjningsplaner

I riktlinjerna för lokalförsörjning beskrivs hyresgästpassningar som åtgärder som önskas eller krävs i inhyrda lokaler för verksamhetens räkning. Lokalsamordnare ansvarar för beställning av hyresgästpassningar som understiger 20 prisbasbelopp efter samordning med LFA. Intervjuade beskriver att lokalsamordnarna även inhämtar pris och över lag ansvarar för kontakt med hyresvärd för dessa åtgärder. Intervjuade lokalsamordnare uppger att det är otydligt vad samordning med LFA innebär och att LFA:s inblandning varierar utifrån om hyresgästpassningarna är hyrespåverkande eller inte, vilket inte framgår av riktlinjerna. Intervjuade inom LFA uppger att samordningen med LFA sker i form av ett godkännande vid styrgruppen för lokalsamordning, och förmedlas inom forumet lokalberedning. Hyresgästpassningar hanteras enligt riktlinjerna i regel inom nuvarande budgetår och ska inte lyftas till lokalförsörjningsplan, under förutsättning att respektive nämnd avsätter ekonomiska medel för att tillgodose dessa behov.

I intervjuer framgår att det pågår ett arbete med att tydliggöra de oklarheter som funnits kring hantering av hyresgästpassningar som understiger 20 prisbasbelopp. Frågan har vid ett antal tillfällen varit uppe i styrgrupp för lokalförsörjning och styrgrupp för investeringar och kommer troligtvis hanteras i en bilaga till kommande års lokalförsörjningsplan. I linje med detta uppger intervjuade lokalsamordnare att LFA har begärt in information om planerade lokalanpassningar i behovsanalyserna. Lokalsamordnarna upplever dock att information kring detta arbete har varit knapphändig. Från bolagen har det också framkommit synpunkter på att beslutshandlingen rörande tilläggsavtal för lokalanpassningar kan förenklas.

5.3.4 Vår bedömning

Vi bedömer att arbetet med taktisk lokalförsörjning i kommunen i flera led har förtydligats sedan vår senaste granskning. Rollerna mellan LFA och bolagen har förtydligats och LFA har organiserat sig för att skapa förutsättningar för att bli en bättre beställare och projektledare. Vi ser positivt på de förändringar som har genomförts men noterar dels att flera förändringar gjorts relativt nyligen och behöver arbetas in, dels att det i fastighetsbolagen finns synpunkter kring att deras kompetens inte utnyttjas till fullo. Utifrån den modell för lokalförsörjning som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har beslutat om bedömer vi dock att de förändringar och förtydliganden som har gjorts är nödvändiga. Samtidigt ser vi att det är viktigt att det finns former för att nyttja fastighetsbolagens kompetens inom ramen för bolagens bolagsordningar och ägardirektiv samt reglementen och riktlinjer för att värna ett optimalt resursutnyttjande ur ett kommunkoncernperspektiv. Vår bedömning är därutöver att roll- och ansvarsfördelningen mellan lokalsamordnarna och LFA till viss del är otydlig, avseende både avsaknaden av beskrivning av samordnarnas bredare roll i lokalanskaffningsprocessen, och gällande kommunikation inom ramen för enskilda projekt.

Vår bedömning är att rutiner för styrning och samordning i det taktiska arbetet kan utvecklas. Kommunikationen mellan lokalförsörjningsavdelningen (LFA) och fastighetsbolagen kring dessa delar är fortfarande i en tidig fas då LFA hittills i huvudsak fokuserat på sin interna styrning och sina interna processer. Vår bedömning är även att samordningen med lokalsamordnarna kan stärkas gällande arbetet med behovsutredning och att involvera lokalsamordnarna i processens utveckling. Av granskningen framgår också att arbetet i dessa faser kommer att utvecklas, främst genom samverkansforum och dialog men också genom att arbetssätt naturligt kommer att mogna när den nya processen har blivit mer inarbetad. Vår bedömning är att det är grundläggande att det finns en ömsesidig förståelse och medvetenhet kring roller och mandat för att samarbetet ska fungera mer effektivt. Vi bedömer att de oklarheter som finns kring hyresgästpassningar

under 20 prisbasbelopp behöver hanteras och ser därför positivt på att det pågår ett arbete med att förtydliga hanteringen till nästa lokalförsörjningsplan.

5.4 Utvärdering och återrapportering

5.4.1 Utvärdering av lokalförsörjningen

Vi kan konstatera att det gjorts en övergripande utvärdering av lokalförsörjningsfrågor i kommunen och att kommunstyrelsen vidtagit ett flertal åtgärder med utgångspunkt i tidigare revisionsrapport och extern utredning.

I granskningen framkommer att arbetet med lokalförsörjningsfrågor på flera sätt har utvecklats under de senaste två åren där steg har tagits i syfte att framöver kunna säkerställa en tydligare utvärdering av kommunens lokalförsörjning. Av riktlinjer för lokalförsörjning framgår att ett av lokalförsörjningsavdelningens huvudsakliga arbetsområden är analys samt uppföljning av lokalbestånd. Det kvarstår dock fortfarande ett antal steg (se 5.1.4 om inriktningsmål och indikatorer) innan kommunstyrelsen kan säkerställa en löpande uppföljning och utvärdering av lokalförsörjningsfrågor. Av intervjuer framgår att detta är ett av de strategiska steg som LFA behöver ta för att fullfölja sin roll.

Kopplat till detta lyfts att GIS-systemet (se 5.2.3 om GIS-projektet) kommer att förtydliga localsituationen i kommunen jämfört med tidigare då ett sådant system saknades. Systemet kommer underlätta i utvärderingar av lokalbestånd och lokalförsörjning.

5.4.2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen beslutar årligen om kommunens lokalförsörjningsplan och får där information om kommunens lokalförsörjning. Lokalförsörjningsplanen ska vara färdigställd och beslutad i kommunstyrelsen i tid för att prioriterade projekt ska integreras i investeringsprocessen. Som en del i lokalförsörjningsplaneringen ansvarar också kommunstyrelsen, precis som övriga nämnder i kommunen, för att anta en behovsanalys för sitt eget verksamhetsområde.

Av riktlinjerna framgår också att en övergripande rapportering om avslutade uppdrag/lokalprojekt årligen ska ges kommunstyrelsen. Av intervju har framkommit att denna är tänkt att ske i samband med lokalförsörjningsplanen.

Kommunstyrelsen fattar i lokalförsörjningsprocessen beslut om uppdrag om behovsutredning/lokalanskaffning av särskild vikt samt inriktningsbeslut inkl. finansieringslösning. Varje ärende i lokalanskaffningsprocessen ska enligt riktlinjer för lokalförsörjning omfattas av konsekvensanalys och ekonomisk avstämning för att säkerställa att ärenden hanteras inom given ram. Vid avvikande budget krävs beslut i Kommunstyrelsen.

5.4.3 Nämnder

Som en del i lokalförsörjningsplaneringen ansvarar nämnderna i kommunen för att anta en behovsanalys för sitt eget verksamhetsområde. Nämnderna fattar också beslut om att säkerställa budget för hyresgästpassningar i redan förhyrd lokal samt att säkerställa budget för lokalhyra och driftkostnader. I övrigt finns inga formella beslut i lokalförsörjningsprocessen som fattas av nämnderna eller någon övergripande återrapportering kring lokalförsörjningen.

5.4.4 Bolagsstyrelser

I lokalförsörjningsprocessen, som en del av lokalanskaffningens genomförandefas: rent hyreskontrakt, beslutar bolagsstyrelserna i fastighetsbolagen om hyresoffert inkl. kalkyl 1. I lokalanskaffningens genomförandefas: ny-, om- och tillbyggnad beslutar bolagsstyrelserna

om förstudierapport inkl. kalkyl 1 samt tidplan, ansvarig för projekteringsskedet, myndighetskontakter, bygglov, entreprenadupphandling, produktionsansvar inkl. byggledning, kontroll, besiktning samt dokumentation av avvikelser.

Det sker ingen systematisk återrapportering och uppföljning till berörda bolagsstyrelser avseende arbetet för att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning på en kommunövergripande nivå. I intervjuer framkommer att det finns bolagsstyrelser som önskar ett närmare samarbete med LFA och som välkomnar att LFA exempelvis informerar styrelsen i lokalförsörjningsfrågor vid styrelsemöten. Bolagsstyrelserna får också information om fastighetsbeståndet i ordinarie rapportering genom årsredovisning och hållbarhetsrapport som berör frågor om resurs- och kostnadseffektiva lokaler. Av styrelseprotokoll framgår att två av bolagen får regelbunden projektuppföljning.

5.4.5 Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen vidtagit ett flertal åtgärder i syfte att stärka möjligheterna att framgent säkerställa en tydligare utvärdering av kommunens lokalförsörjning. Vi bedömer också att lokalförsörjningsavdelningen i riktlinjer för lokalförsörjning har fått ett tydligt uppdrag att arbeta med analys och uppföljning av lokalbeståndet. Det är positivt att arbetet har påbörjats men vi bedömer att det kvarstår en del arbete, främst med målstyrningen, innan kommunstyrelsen kan genomföra en löpande uppföljning och utvärdering av lokalförsörjningsfrågor i syfte att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning.

Övriga nämnder och bolagsstyrelser får ingen specifik återrapportering och uppföljning kopplat till att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning på en kommunövergripande nivå. Nämnderna behandlar dock behovsanalysen och bolagen och nämnder har tydliga beslutspunkter i lokalprojekt där information ges i syfte att verka mot en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning i enskilda projekt. Bolagsstyrelserna får också information om fastighetsbeståndet i ordinarie rapportering som berör frågor om resurs- och kostnadseffektiva lokaler.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>Är rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen samt mellan kommunen och de kommunala bolagen ändamålsenliga?</p>	<p>I huvudsak. Kommunstyrelsen har beslutat om Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell som på ett övergripande plan tydliggör hur styrning och samordning ska hanteras inom kommunen och mellan kommunen och de kommunala fastighetsbolagen. Riktlinjerna fokuserar i hög utsträckning på den centrala styrningen, instruktioner för lokalsamordnarnas arbete samt information om hur lokalsamordnarnas processer kommer in i och påverkas av lokalförsörjningsprocessen kan utvecklas.</p> <p>Rutiner för styrning och samordning i det taktiska arbetet kring projekt kan utvecklas. Kommunikationen mellan LFA och fastighetsbolagen samt lokalsamordnarna kring dessa delar är fortfarande i en tidig fas då LFA hittills i huvudsak fokuserat på sin interna styrning och sina interna processer.</p>
<p>Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen, såsom den uttrycks i styrande dokument, mellan kommunstyrelsen, övriga nämnder och de kommunala bolagen tydlig och sker en tillräcklig samverkan och samordning mellan inblandade och berörda aktörer?</p>	<p>Delvis. Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelning i lokalförsörjningsprocessen mellan kommunstyrelsen, övriga nämnder och de kommunala bolagen är tydlig på övergripande nivå. Riktlinjerna tydliggör på vilka roller som olika aktörer har och stämmer överens med ansvarsfördelningen som framgår i reglementen samt bolagens bolagsordningar och ägardirektiv. I granskningen framkommer dock att bolag och lokalsamordnare upplever att det i praktiken fortfarande finns otydligheter i roller och ansvar i processen och att LFA kan förtydliga kommunikation kring detta.</p> <p>Vår bedömning är att det delvis sker en tillräcklig samverkan och samordning mellan inblandade och berörda aktörer inom ramen för formella samverkansforum. Det är positivt att riktlinjen specificerar olika forum men strukturen är fortfarande ny och kan vidareutvecklas för att ytterligare bidra till en sammanhållen och ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess.</p>
<p>Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?</p>	<p>I huvudsak. Lokalförsörjningsprocessen har förtydligats och ger tillsammans med planeringen i lokalförsörjningsplanen bättre förutsättningar för att bedriva lokalförsörjningsfrågor i kommunen mer proaktivt. Processen är dock nyligen införd och det går därför ännu inte att utvärdera effekterna av den i sin helhet avseende möjligheterna att ha en god framförhållning och ett långsiktigt perspektiv.</p>

<p>Sker en tillräcklig återrapportering och uppföljning till kommunstyrelsen, övriga nämnder samt berörda bolagsstyrelser avseende arbetet för att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning?</p>	<p>I huvudsak. Kommunstyrelsen vidtagit ett flertal åtgärder i syfte att säkerställa en tydligare utvärdering av kommunens lokalförsörjning. Vi bedömer att LFA i riktlinjer för lokalförsörjning har fått ett tydligt uppdrag att arbeta med analys och uppföljning av lokalbeståndet. Det är positivt att arbetet har påbörjats men vi bedömer att det kvarstår en del arbete innan kommunstyrelsen kan genomföra en löpande uppföljning och utvärdering av i syfte att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning.</p> <p>Övriga nämnder och bolagsstyrelser får ingen specifik återrapportering och uppföljning kopplat till att säkerställa en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning. Nämnderna behandlar dock behovsanalysen och bolag och nämnder har tydliga beslutspunkter i lokalprojekt där information ges i syfte att verka mot en resurs- och kostnadseffektiv lokalförsörjning i enskilda projekt.</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? Vidtas tydliga åtgärder vid noterade brister?</p>	<p>Delvis. Riktlinjerna innehåller beslutade kriterier och strategier som syftar till att gynna en process för effektiv lokalförsörjning. Vi bedömer att de brister som tidigare noterats på området i huvudsak har hanterats. En viktig del som kvarstår är att besluta om målnivåer för att kunna följa upp kommunens lokalförsörjning. Detta behöver komma på plats innan en kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning kan genomföras.</p>

Örebro den 24 januari 2024

Jakob Hallén

Certifierad kommunal yrkesrevisor


Daniel Larsson

Verksamhetsrevisor

Bilaga 1 Uppföljning av rekommendationer i revisionsrapport 2021:9

Rekommendation	Uppföljning	Bedömning
<p>Uppdatera och besluta om riktlinjer för lokalförsörjning och tydliggör roller, ansvar och mandat i lokalförsörjningsprocessen.</p>	<p>Kommunstyrelsen har beslutat¹⁸ om Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell. Riktlinjerna tydliggör ansvar, roller och mandat i lokalförsörjningsprocessen.</p>	
<p>Se över styrelsens och nämndernas ansvar för lokaler i reglementet.</p>	<p>Kommunfullmäktige antog vid sammanträdet 2022-05-25 (§ 87) nämndreglementen för Örebro kommun Mandatperiod 2023-2026. Reglementen för Kommunstyrelsen och Socialnämnden reviderades av Kommunfullmäktige 2023-06-12 (§ 220). I reglementena har kommunstyrelsens och nämndernas ansvar för lokaler tydliggjorts.</p> <p>Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet för strategisk övergripande lokalförsörjningsplanering, prioritering och samordning av lokalförsörjningsplanering, samt för det ändamålet teckna avtal med fastighetsägare om nyttjanderätt till lokaler och mark, elitarenor undantagna. Kommunstyrelsen har vidare ansvar för lokalförsörjningsplanering inom sitt eget verksamhetsområde.</p> <p>Nämnderna ansvarar enligt respektive reglemente för lokalförsörjningsplanering inom sitt verksamhetsområde och rapporterar till Kommunstyrelsen.</p>	
<p>Upprätta en kommunövergripande lokalförsörjningsplan och säkerställ att det finns en tydlig koppling till investeringsprocesserna och budgetprocesserna.</p>	<p>Kommunstyrelsen har i slutet av 2022 och början av 2023 beslutat om Kommunövergripande lokalförsörjningsplaner för 2023-2026 och 2024-2034. Av den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen 2024-2034 framgår att den är en handlingsplan som åskådliggör framtida lokalbehov och utgör underlag till investeringsprocessen. Planen synliggör prioriterade lokalprojekt som kommunen avser att arbeta med inom prognosperioden. Av intervjuer framgår att kopplingen till investerings- och budgetprocesserna har stärkts i och med den nya lokalförsörjningsprocessen och den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen.</p>	

¹⁸ Ks 588/2022, § 189 Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell, 2022-10-18.

<p>Säkerställ att det finns samverkansforum för lokalförsörjningsprocessens olika aktörer.</p>	<p>I den tidigare granskningen uppmärksammades främst tre olika forum¹⁹ som enligt kommunens dåvarande riktlinjer skulle vara en del i mötesstruktur i syfte att identifiera verksamheternas lokalbehov och ta fram en långsiktig kommunövergripande planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning.</p> <p>I de nya riktlinjerna för lokalförsörjning har ett antal nya samverkansforum etablerats. Av intervjuer framgår att forumen arbetar i enlighet med riktlinjerna och att det i huvudsak finns forum för att täcka de frågor som det finns behov av.</p>	
<p>Ta fram mål, resultatindikatorer och nyckeltal för kommunens lokalförsörjning i syfte att stärka styrningen mot en effektiv lokalförsörjning i hela kommunen.</p>	<p>Kommunstyrelsen har i Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell beslutat om fyra inriktningsmål med tillhörande indikatorer. Inriktningsmålen ska årligen följas upp i samband med kommunens lokalförsörjningsplan. En viktig del som kvarstår innan det är möjligt är att besluta om målnivåer.</p>	
<p>Säkerställ att beredningsprocessen av investeringsprojekt omfattas av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser.</p>	<p>I intervjuer framgår att arbetet med att säkerställa att beredningsprocessen av investeringsprojekt omfattas av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser har stärkts. Av riktlinjerna för lokalförsörjning framgår nu också att "varje ärende i lokalansaffningsprocessen ska omfattas av konsekvensanalys och ekonomisk avstämning för att säkerställa att ärenden hanteras inom given ram. Vid avvikande budget krävs beslut i Kommunstyrelsen". De förändringar som genomförts inom LFA avseende tydligare mandat och stärkt kompetens samt förändringar i lokalförsörjningsprocessen, med en tydligare styrning av de kommunala bolagen och en tydligare ansvarsfördelning mellan olika parter, lyfts som faktorer vilka bidragit till att stärka förutsättningarna för att genomföra ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra. Mot bakgrund av att förändringarna gjorts i närtid kan ännu inte effekten av förändringarna på enskilda projekt utvärderas.</p>	
<p>Ta fram en övergripande hyresmodell för kommunkoncernen.</p>	<p>Kommunstyrelsen har beslutat²⁰ om Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell.</p>	

¹⁹ Strategimöten övergripande lokalförsörjning, Investeringskommitté samt Interna möten med ekonomiavdelningen.

²⁰ Ks 588/2022, § 189 Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell, 2022-10-18.

Säkerställ att beslutade uppdrag inom lokalförsörjningsområdet hanteras och avslutas.

I granskningen från 2021 framkom att kommunstyrelsen under senare år har beslutat om ett antal uppdrag på lokalförsörjningsområdet och att ett flertal av uppdragen inte har genomdrivits. Kommunstyrelsen hade inte heller begärt att få någon återkoppling på aktuell status för uppdragen.

Vi konstaterar att några av de uppdrag som specificerades i den tidigare granskningen nu har avslutats eller har hanterats inom ramen för andra beslut. Vår bedömning är att den förtydligade rollfördelningen förbättrar förutsättningarna för att beslutade uppdrag hanteras och drivs i mål.



Bilaga 2 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Lokalförsörjningsdirektör
- ▶ Verksamhetsutvecklare, lokalförsörjningsavdelningen
- ▶ VD, Futurum Fastigheter i Örebro AB
- ▶ Hysesstrateg, Futurum Fastigheter i Örebro AB
- ▶ Fastighetschef, Futurum Fastigheter i Örebro AB
- ▶ Ordförande, styrelsen för Futurum Fastigheter i Örebro AB
- ▶ Ledamot, styrelsen för Futurum Fastigheter i Örebro AB
- ▶ VD, Örebroporten Fastigheter AB
- ▶ Hyses- och fastighetschef, Örebroporten Fastigheter AB
- ▶ Förvaltare elitidrott, Örebroporten Fastigheter AB
- ▶ Ordförande, styrelsen för Örebroporten Fastigheter AB
- ▶ VD, Örebrobostäder AB
- ▶ Vice VD, Örebrobostäder AB
- ▶ Chef ÖBO lokal/omsorgsfastigheter, Örebrobostäder AB
- ▶ Lokalsamordnare, teknik- och serviceförvaltningen
- ▶ Lokalsamordnare, förskole- och grundskoleförvaltningen
- ▶ Lokalsamordnare, förskole- och grundskoleförvaltningen
- ▶ Lokalsamordnare, socialförvaltningen
- ▶ Lokalsamordnare, socialförvaltningen

Dokument

- ▶ Övergripande strategier och budget 2023 med plan för 2024-2026
- ▶ Övergripande strategier och budget 2024 med plan för 2025-2027
- ▶ Nämndreglementen för Örebro kommun 2023-2026, Antaget av Kommunfullmäktige 2022-05-25, § 87 Reglementen för Kommunstyrelsen och Socialnämnden reviderades av Kommunfullmäktige 2023-06-12, § 220
- ▶ Riktlinjer för lokalförsörjning inklusive internhyresmodell, 2022-10-18, Ks 588/2022, § 189
- ▶ Direktiv för minskade lokalkostnader till kommunala fastighetsbolag, Ks 453/2023, 2023-03-01
- ▶ Uppdragshandlingar, Lokalförsörjningsavdelningen
- ▶ Uppdragshandlingar, roller utanför Lokalförsörjningsavdelningen
- ▶ Kommunövergripande lokalförsörjningsplan 2023-2026 med framåtblick 2027-2030
- ▶ Kommunövergripande lokalförsörjningsplan 2024-2034