



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN  
Stadsrevisionen

2017-12-14

Till  
Programnämnd Barn- och utbildning samt Pro-  
gramnämnd samhällsbyggnad för yttrande  
Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

### **Revisionsrapport ” Granskning av lokalförsörjningsprocessen avse- ende skollokalerna ”**

PwC har på uppdrag av revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Har kommunen en ändamålsenlig process för lokalförsörjning avseende kommunala verksamhetslokaler?* Granskningen är avgränsad till att gälla skollokalerna.

Vår samlade bedömning är att Örebro kommun i allt väsentligt har en ändamålsenlig process för lokalförsörjning avseende kommunala verksamhetslokaler utifrån den avgränsning som råder för denna granskning.

Örebro kommun har fastställda styrdokument gällande lokalförsörjningsprocessen. Utifrån genomförd granskning bedöms att kännedomen om styrdokument kan förbättras. Vidare understryks vikten av att framtagna styrdokument, såsom funktionsprogrammen, antas politiskt.

Det finns en långsiktig planering avseende kommunens lokalförsörjningsbehov. Planeringen baseras på befolkningsprognoser, identifierade behov i verksamheterna samt på kommunens översiktsplan, och kopplas till kommunens budgetprocess.

Det finns en fastställd intern organisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende lokalförsörjningen, och det finns flertalet upprättade dokument som specificerar roller och ansvar. Den aktuella delegationsordningen riskerar att minska effektiviteten i lokalförsörjningsprocessen, och skulle kunna ses över för en mer effektiv organisation.

Strategin gällande uppförande, ägande och förhyrning avseende skollokalerna är tydlig. Futurum äger och förvaltar lokaler för kommunens verksamhet främst inom området barn och utbildning.

Det finns ett flertal ekonomiska prognoser och kalkyler som fungerar som underlag i lokalförsörjningsprocessen. Kalkyler presenteras i flera stadier i lokalförsörjningsprocessen. Kalkylerna baseras bland annat på identifierade behov, framtagna schabloner och kvadratmeterpris, och fastställda funktionsprogram. Vidare arbetar lokalstrateger tillsammans med Futurum för att säkerställa att kommunens lokalbehov inte överstiger dess ekonomiska kapacitet, och Futurum bygger



ÖREBRO

**ÖREBRO KOMMUN**  
**Stadsrevisionen**

2017-12-14

energieffektivt för att minska driftskostnader och erhålla lån med lägre ränta. Utifrån detta görs den samlade bedömningen att det finns tillräckliga ekonomiska underlag för lokalförsörjningen.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder att:

- Säkerställa att styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen är kända i organisationen, att de hålls aktuella och att de är politiskt antagna.
- Säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunens långsiktiga lokalförsörjningsplanering och kommunens plan- och exploateringsverksamhet.
- Säkerställa att samarbetet mellan kommunens lokalstrateger och Futurum AB finns dokumenterat så att det inte riskerar att bli personberoende.
- Säkerställa en delegationsordning som skapar förutsättningar för en effektiv organisation.

Vi emotser nämndernas yttrande samt redogörelse för vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av de brister som identifierats i denna skrivelse och bilagda rapport senast 2018-03-25.

Britta Bjelle  
Ordförande

Lars Östring  
Revisor

# Revisionsrapport

## *Granskning av lokalförsörjnings- processen avseende skollokaler*

Örebro kommun

*Christian Steingrüber  
Amanda Svensson*

*December 2017*

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....                                      | <b>2</b>  |
| <b>1. Inledning</b> .....  | <b>4</b>  |
| 1.1. Bakgrund .....  | 4         |
| 1.2. Syfte och revisionsfråga .....                              | 4         |
| 1.3. Revisionskriterier .....                                    | 4         |
| 1.4. Kontrollmål .....   | 4         |
| 1.5. Avgränsning .....   | 5         |
| 1.6. Metod .....   | 5         |
| <b>2. Granskningsresultat</b> .....                              | <b>6</b>  |
| 2.1. Styrdokument .....  | 6         |
| 2.1.1. Iakttagelser .....  | 6         |
| 2.1.2. Bedömning .....   | 7         |
| 2.2. Långsiktig planering .....                                  | 7         |
| 2.2.1. Iakttagelser .....  | 7         |
| 2.2.2. Bedömning .....   | 8         |
| 2.3. Organisation och ansvarsfördelning .....                    | 8         |
| 2.3.1. Iakttagelser .....  | 8         |
| 2.3.2. Bedömning .....   | 11        |
| 2.4. Strategier avseende uppförande, ägande och förhyrning ..... | 11        |
| 2.4.1. Iakttagelser .....  | 11        |
| 2.4.2. Bedömning .....   | 12        |
| 2.5. Kalkyler .....  | 12        |
| 2.5.1. Iakttagelser .....  | 12        |
| 2.5.2. Bedömning .....   | 13        |
| <b>3. Revisionell bedömning</b> .....                            | <b>14</b> |
| 3.1. Rekommendationer .....                                      | 14        |
| <b>Bilaga 1</b> .....  | <b>15</b> |

## Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Har kommunen en ändamålsenlig process för lokalförsörjning avseende kommunala verksamhetslokaler?* Granskningen är avgränsad till att gälla skollokaler.

Granskningens kontrollmål bedöms nedan:

| Kontrollmål  | Bedömning       |
|--|-----------------|
| Det finns fastställda styrdokument inom lokalförsörjningsprocessen, med en tydlig röd tråd.  | Delvis uppfyllt |
| Det finns en långsiktig planering, kopplad till kommunens budgetprocess.   | Uppfyllt        |
| Det finns en fastställd intern organisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende lokalförsörjningen, både vad avser planering och genomförande. | Delvis uppfyllt |
| Det finns tydliga strategier för lokalförsörjningen avseende uppförande, ägande och förhyrning av lokaler.   | Uppfyllt        |
| Det upprättas tillräckliga kalkyler avseende lokalförsörjningen.   | Uppfyllt        |

Vår samlade bedömning är att Örebro kommun i allt väsentligt har en ändamålsenlig process för lokalförsörjning avseende kommunala verksamhetslokaler utifrån den avgränsning som råder för denna granskning

### Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder att:

- Säkerställa att styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen är kända i organisationen, att de hålls aktuella och att de är politiskt antagna.
- Säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunens långsiktiga lokalförsörjningsplanering och kommunens plan- och exploateringsverksamhet.
- Säkerställa att samarbetet mellan kommunens lokalstrateger och Futurum AB finns dokumenterat så att det inte riskerar att bli personberoende.

- Säkerställa en delegationsordning som skapar förutsättningar för en effektiv organisation.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Örebro kommun är en befolkningsmässigt starkt växande kommun. Det innebär också att behovet av kommunal service ökar, och därmed också behovet av verksamhetslokaler. Behoven av nya platser i förskola, skola och omsorg är stora vilket förväntas driva upp investeringsnivåerna de kommande åren. För perioden 2017-2020 planeras för en hög investeringstakt. Totalt planeras det under perioden för investeringar på drygt 4 miljarder kronor, med ökande låneskuld som följd. Det är därför av stor betydelse att styrning och planering av kommunens lokalförsörjning fungerar väl.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har tillräckliga rutiner och tydliga processer avseende lokalförsörjningen, och om dessa efterlevs. Frågan rörande långsiktighet i planering av investeringarna är ytterligare en viktig aspekt. Granskningen är avgränsad till att omfatta planeringsprocessen gällande skollokaler. Vidare granskas de strategier som kommunen har tagit för hur behovet av lokaler ska tillgodoses, exempelvis hur stor del som kommunen själv ska äga, respektive hur stor del som kommunen vill hyra in från externa fastighetsägare. Vilka kalkyler tas fram och hur ges de förtroendevalda möjlighet att ta ställning till och prioritera mellan behoven? Hur ser den interna organisationen ut med ansvarsfördelning från påtalat lokalbehov till genomförande av investering?

## 1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har tillräckliga rutiner och tydliga processer avseende lokalförsörjningen, och om dessa efterlevs. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

*Har kommunen en ändamålsenlig process för lokalförsörjning avseende kommunala verksamhetslokaler?*

## 1.3. Revisionskriterier

Iakttagelserna bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Örebro kommuns övergripande strategier och budget 2017 med plan för 2018-2019
- Kommunallagen (1991:900)

## 1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan kommer följande kontrollmål vara vägledande:

**Kontrollmål 1** – Det finns fastställda styrdokument inom lokalförsörjningsprocessen, med en tydlig röd tråd.

**Kontrollmål 2** – Det finns en långsiktig planering, kopplad till kommunens budgetprocess.

**Kontrollmål 3** – Det finns en fastställd intern organisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende lokalförsörjningen, både vad avser planering och genomförande.

**Kontrollmål 4** – Det finns tydliga strategier för lokalförsörjningen avseende uppförande, ägande och förhyrning av lokaler.

**Kontrollmål 5** – Det upprättas tillräckliga kalkyler avseende lokalförsörjningen.

### **1.5. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till lokalförsörjningsprocessen avseende kommunens skollokaler.

### **1.6. Metod**

Granskningen består av dokumentanalys och intervjuer. Följande moment har genomförts inom ramen för granskningen:

- Analys av relevanta styrande och stödjande dokument, se bilaga 1.
- Gruppintervju med programdirektör, programnämnd barn och utbildning; lokalstrateg, lokalförsörjningsenheten, programnämnd samhällsbyggnad; verksamhetsutvecklare, Futurum AB.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.



## 2. Granskningsresultat

I detta avsnitt anges de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

### 2.1. Styrdokument

*Kontrollmål 1: Det finns fastställda styrdokument inom lokalförsörjningsprocessen, med en tydlig röd tråd*

#### 2.1.1. Iakttagelser

Örebro kommun har upprättade styrdokument inom lokalförsörjningsprocessen.

Dokumentet *Lokalförsörjning i Örebro* syftar till att sammanfatta lokalförsörjningsarbetet i Örebro kommun. I dokumentet redovisas regelverk, roller, arbetsflöden och definitioner i syfte att förstå helheten.

*Lokalförsörjningsplanering 2018-2021 med framåtblick 2022-2025 programnämnd barn och utbildning* är den handlingsplan där identifierade behov framförs, och föreslagna åtgärder presenteras.

Det finns upprättade dokument gällande själva *lokalförsörjningsprocessen*: ett korsfunktionellt som beskriver processen på ett övergripande sätt från utarbetandet av en lokalförsörjningsplanering till tecknandet av hyresavtal, samt ett specifikt för programnämnd barn och utbildning. Processkartorna påvisar vilken roll- och ansvarsfördelning som finns, men skulle med fördel kunna kompletteras med ett dokument som specificerar de olika rollernas ansvarsfördelning ytterligare.

Så kallade *funktionsprogram* fastställer vilken typ av förskolor och skolor som kommunen avser bygga och driva, samt specificerar vad verksamheterna identifierar för behov. Funktionsprogrammets syfte är att fungera som ett styrdokument och ska innehålla riktlinjer för hur framtida förskolor och grundskolor samt dess skolgårdar ska vara utformade. Det ska ligga till grund för utformning av förskole- och grundskolelokaler vid nybyggnation, till- eller ombyggnation samt vid renovering av redan befintliga lokaler och gårdar. Enligt uppgift i intervju har det tidigare funnits funktionsprogram för förskolan, men i och med det stora byggnationsbehovet som nu finns även inom skolverksamheten har även ett funktionsprogram för skolan tagits fram. Funktionsprogrammet för förskolan har inte tidigare antagits politiskt, men båda programmen planeras antas i nämnd i februari 2018.

I funktionsprogrammet fastslås att programmets alla delar bör granskas en gång per år och berörda ska ges möjlighet att lämna synpunkter, och på så sätt säkerställa att funktionsprogrammets innehåll är aktuellt. Det fastslås inte när en sådan revidering ska genomföras. Funktionsprogrammet för förskolan har tidigare funnits i version 1.0, och enligt uppgift i intervju gjordes under 2016 en uppdatering till version 2.0. En revidering som gjordes i dialog med fackliga organisationer, verksamhetsansvariga inklusive kost-

chefer samt annan specialistkompetens. Det uppges vidare att idéer och tankar samlas in, för att så småningom kunna uppdatera programmet till 3.0.

Enligt uppgift i intervju fungerar funktionsprogrammen som en viktig del i behovsunderlaget för att få in ett pedagogiskt perspektiv i lokalplaneringen och beskriver den övergripande politiska viljeriktningen inom området.

### **2.1.2. Bedömning**

Av granskningen framkommer att Örebro kommun har fastställda styrdokument gällande lokalförsörjningsprocessen. Som redogjorts för ovan har Örebro kommun bland annat övergripande strategidokument gällande lokalförsörjningsarbetet i stort, handlingsplan för programnämnd baserad bland annat på befolkningsprognos och identifierade verksamhetsbehov, samt programnämndsspecifika processkartor.

Utifrån genomförda granskning bedöms att kännedomen om ovan nämnda styrdokument kan förbättras. Vidare understryks vikten av att framtaga styrdokument, såsom funktionsprogrammen, antas politiskt.

Vi bedömer utifrån ovanstående att kontrollmålet är *delvis uppfyllt* och rekommenderar berörda nämnder att:

- Säkerställa att styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen är kända i organisationen, att de hålls aktuella och att de är politiskt antagna.

## **2.2. Långsiktig planering**

*Kontrollmål 2: Det finns en långsiktig planering, kopplad till kommunens budgetprocess*

### **2.2.1. Iakttagelser**

Örebro kommun har en lokalförsörjningsplanering som sträcker sig över 4 + 4 år. Aktuell lokalförsörjningsplanering sträcker sig över åren 2018-2021, med framåtblick 2022-2025. Tidigare användes fyraåriga lokalförsörjningsplaner, men benämningen lokalförsörjningsplanering och den förändrade modellen med längre tidsperspektiv infördes år 2016 för att få till en mer långsiktig planering. I intervju anges också att lokalförsörjningsprocessens tidsperspektiv på 4 + 4 år möjliggör en långsiktig planering, och att kommunens översiktsplan som sträcker sig till år 2040 också beaktas vid arbetet med lokalförsörjningsplaneringen. I intervju uppges också att när arbetet med revidering av översiktsplanen pågick år 2016 och 2017 hade lokalstrategerna med inriktning programnämnd barn och utbildning möte med ansvariga för översiktsplanen, för att säkerställa att behovet av förskolor och skolor lyftes in i översiktsplanen på ett tydligare sätt än vad som tidigare gjorts.

Lokalförsörjningsplaneringen baseras på kommunens befolkningsprognos som är framtagen av kommunens statistiker. Förutom befolkningsprognosen används underlag i form av identifierade behov från verksamheterna inom programområde barn och utbildning. Lokalförsörjningsplaneringen för programnämnd barn och utbildning beslutas i programnämnden. Lokalförsörjningsplaneringen uppdateras varje år för att möta förändrade omständigheter. Lokalstrategerna inom programområdet har ansvar för att lokalförsörj-

ningsplaneringen kontinuerligt uppdateras, och ska bidra med analyser och helhetssyn i arbetet med budget, verksamhetsplaner och uppföljning. Programdirektör för barn och utbildning ansvarar ytterst för lokalförsörjningsplaneringen med tillhörande investeringsprogram. Kostnaderna i investeringsprogrammet bygger på schabloner som Futurum tagit fram för olika byggprojekt. Programdirektören ansvarar även för att beställa verkställighet baserat på den programövergripande handlingsplanen för lokalförsörjning, utifrån fullmäktiges beslutade investeringsprogram. Beslut om investeringar fattas hos kommunstyrelsen, som tilldelar investeringsmedel till programnämnderna utifrån de prognoser och behov som tas fram.

I Örebro kommuns budget för 2017 uppges att framtagna lokalförsörjningsplaneringar ska bygga på väl genomarbetade prognoser, och att beslutsunderlagens ekonomiska kalkyler behöver säkerställas så långt som möjligt. Vidare uppges att kopplingen till investeringsprogrammet behöver stärkas, och i investeringsprogrammet 2017-2020 uppges att behoven av nya platser i förskola, skola och omsorg är stora.

Lokalförsörjningsplaneringen beslutas om i programnämnd i mars/april varje år.

Enligt uppgift i intervju krävs ett tätare samarbete med programnämnd samhällsbyggnad för en optimal samhällsbyggnadsplanering, bland annat för att matcha kommunens bostadsbehov med kommunens behov av skolor och förskolor. Programdirektör för barn och utbildning har tillsammans med programdirektör för samhällsbyggnad nyligen initierat ett samarbete för att uppmärksamma olika behov i samhällsbyggnadsprocessen. I intervju nämns som exempel vikten av att planera för förskolor och skolor i nya bostadsområden, vilket tidigare inte alltid har beaktats när de olika programnämnderna arbetat mer var för sig. Ett tätare samarbete programnämnderna emellan förväntas också kunna uppnås genom den omorganisation som genomfördes i oktober 2017. Lokalförsörjningsenheten var tidigare organisatorisk placerad under kommunstyrelseförvaltningen, men är numera placerad under stadsbyggnadsförvaltningen.

### **2.2.2. Bedömning**

Av granskningen framkommer att det finns en långsiktig planering avseende kommunens lokalförsörjningsbehov. Planeringen baseras på befolkningsprognoser, identifierade behov i verksamheterna samt på kommunens översiktsplan, och kopplas till kommunens budgetprocess.

Vi bedömer att kontrollmålet är *uppfyllt*.

## **2.3. Organisation och ansvarsfördelning**

*Kontrollmål 3: Det finns en fastställd intern organisation med tydlig roll och ansvarsfördelning avseende lokalförsörjningen, både vad avser planering och genomförande*

### **2.3.1. Iakttagelser**

I intervju uppges att kommunen tidigare erhållit en del kritik gällande lokalförsörjningsarbetet, och att processen därmed har arbetats igenom för att tydliggöra roller och arbetsflöden. I dokumentet *Lokalförsörjning i Örebro* fastställs roller och funktioner, relationerna dem emellan, samt de moment som ska föregå en byggnation.

I Örebro kommuns budget för 2017 fastslås det kommunala bolaget Futurum Fastigheter i Örebro AB:s roll i lokalförsörjningsplaneringen. Futurum 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. Futurum 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 Futurum bland annat genomföra och färdigställa ny- och/eller ombyggnationer av kommunen beslutade projekt. I intervju uppges att trots den skarpa gräns som finns mellan kommun och Futurum så är bolaget fortfarande en del av kommunkoncernen, vilket gör att ett tätt samarbete blir naturligt. I Futurums bolagsordning anges bland annat att bolaget har underställningsplikt till kommunen, och att bolagsordningen inte får ändras utan godkännande av kommunfullmäktige.

Programnämnderna ansvarar för lokalförsörjningsplaneringen inom sitt programområde och rapporterar till kommunstyrelsen. Inom stadsbyggnadsförvaltningen finns *lokalplanerare* som är dedikerade till olika verksamheter. Lokalplanerarens huvuduppgift är att arbeta med lokalförsörjningsbehov på verksamhetsnivå i relation till förvaltningarnas lokalförsörjningsgrupper. De två lokalplanerare som arbetar mot programnämnd barn och utbildning arbetar tillsammans med programområdets *förvaltningsledningar*, och även med *arbetsgrupper* inom skolor och förskolor för att få information om vilka behov som finns. Förutom arbetsgrupper använder sig lokalplaneraren även av insamlade e-postformulär i vilka personal i verksamheterna kan anmäla identifierade behov. I blanketten redovisas bland annat den förändring som efterfrågas, varför den ska ske, konsekvenser vid utebliven förändring, samt egna förslag på lösning till förändringen. Lokalplanerarna informerar kontinuerligt förvaltningsledningarna om de behov som uppmärksammas ute i verksamheterna. Lokalplanerarna har förutom kontakt med skolverksamheter och förvaltningsledningar, även kontakt med *statistiker* och får därigenom statistiskt behovsunderlag som är nedbrutet per skolområde och per förskoleområde.

Under programnämnd samhällsbyggnad finns även *lokalstrateger* som arbetar mot programnämnd barn och utbildning. Lokalstrategernas roll består i att koordinera identifierade behov och presentera ärenden för programnämnden. De två lokalplanerare som arbetar mot programnämnd barn och utbildning arbetar i team tillsammans med de två lokalstrategerna för att tillsammans med *ekonomen* inom programområdet utröna kommunens lokalförsörjningsbehov och ta fram ett förstudieunderlag/behovsunderlag. Förstudieunderlaget koordineras med *funktionsprogrammets* vision om hur kommunens förskolor och skolor ska se ut, och anpassas till den aktuella verksamheten. Enligt uppgift i intervju bedömer även ovan nämnda team de mindre anpassningsbehov som inkommer från verksamheterna. Teamet bedömer vad som ska tas vidare utifrån direktiv från programnämnden som i första hand berör myndighetskrav och tillgänglighet, och ett delegationsbeslut författas som godkänns och undertecknas av programdirektör.

Enligt uppgift i intervju finns ingen fastställd dokumentation gällande de specifika delar som ska ingå i förstudieunderlaget. Däremot är rollerna och deras ansvar i processen specificerade i dokumentet *Lokalförsörjning i Örebro*, vilket tydliggör vad som förväntas ingå i förstudieunderlaget. Vidare uppges i intervju att behovet av en dokumenterad process uppstått först nu när behovet av nybyggnation ökat kraftigt. Det uppges att kom-

munen tidigare har byggt så få skolor att en systematiserad process inte har fyllt någon direkt funktion. Vi bedömer dock att ett systematiskt arbetssätt och kända rutiner alltid är en viktig del i en välfungerande organisation, och att det således är positivt att Örebro kommun nu dokumenterar processen ytterligare.

Förutom befolkningsstatistik och inhämtad information från verksamheterna inhämtas även information från det kommunala fastighetsbolaget *Futurum*, till exempel gällande vilka lokaler som måste renoveras eller rivas inom en överskådlig framtid. Tillsammans med den lokalförsörjningsplanering som för närvarande gäller görs en sammanställning av ovan nämnda uppgifter, och konkreta lokalbehov arbetas fram till ett förstudieunderlag. Förstudieunderlaget presenteras för *programnämnden* och beslut om en *förstudie* fattas. Programnämnden avsätter medel till beställningen av förstudien, ur kommunens planeringsreserv. I de fall förstudien leder till ett projekt bakas förstudiekostnaden in i kommande projekt-/hyreskostnad ur de investeringsmedel som avsatts till programnämnden av kommunstyrelsen.

Förstudien genomförs av fastighetsbolag/fastighetsägare. Förstudien resulterar i en förstudierapport som i förekommande fall, innehåller en första ekonomisk bedömning. I de fallen etablerade schabloner kan användas kommer kalkylen först vid projektering. Förstudierapporten fungerar som det beredningsunderlag lokalstrategen presenterar för programnämnden som beslutar om underlaget.

Därefter gör programrådets ekonom i samråd med lokalstrateger en bedömning utifrån förstudiens kalkyl, i de fall en sådan har tagits fram, i annat fall först efter projektering, gällande vad kommunen behöver investera i projekten och vad bolaget ska investera. Bedömning av finansiering görs i samråd med Futurum. Bedömningen presenteras sedan för *kommunstyrelsen*. Kommunstyrelsen fattar ett igång-sättningsbeslut, vilket innebär att pengar avsätts till de projekt som tagits fram i förstudien och presenterats av programrådets ekonom. När byggnation sedan ska inledas fattar programnämnden ett startbeslut. Vid tidpunkten för startbeslutet i programnämnden finns således redan medel från kommunstyrelsen avsatta.

I intervju uppges att samarbetet mellan lokalförsörjningsprocessens olika funktioner, såväl internt som externt, är välfungerande. Programdirektör och lokalstrateg uppges ha ett tätt samarbete för att löpande kunna uppdatera varandra gällande status och eventuella förändringar. Lokalstrategen arbetar på uppdrag av programdirektören och är direktörens processledare i lokalförsörjningsprocessen, och ska också verka som beställare gentemot de kommunala fastighetsbolagen och privata fastighetsägare. Som exempel på välutvecklat externt samarbete uppges att möten där lokalstrategerna på programområde barn och utbildning träffar VD, ekonom och verksamhetsutvecklare på Futurum hålls varannan vecka för att stämma av gällande bland annat planering och pågående byggnationer. Futurum som bolag bildades i januari 2012, från att tidigare ha varit en förvaltning inom kommunen. Futurum köpte kommunens alla förskolor och skolor 2012, och i intervju uppges att det kontraktsförhållande som uppstått i och med ombildningen har inneburit ett tydliggörande av roller och ansvar.

Åtterrapporering till nämnd gällande aktuella byggnadsprojekt görs enligt uppgift i intervju vid delårsrapportering och årsredovisning. Kommunen har två delårsrapporteringar, varav den andra är mer omfattande. Vid avvikelser rapporteras detta till nämnd oaktat

tidpunkt. Det uppges även att rapportering tidigare efterfrågades löpande, men att verksamheten nu lyckats skapa en tillit till processen.

Vid intervju framkom en upplevelse i organisationen om att en mer långtgående delegation till såväl direktör som strateger skulle underlätta och effektivisera arbetet med lokalförsörjningsprocessen.

### **2.3.2. Bedömning**

Av granskningen framkommer att det finns en fastställd intern organisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende lokalförsörjningen, och att det finns flertalet upprättade dokument som specificerar roller och ansvar.

Formerna för det täta samarbete mellan kommunen och Futurum som omnämns i intervju kan i nuläget riskera att bli personberoende då samarbetet inte är formaliserat i samma utsträckning som lokalförsörjningsprocessens andra delar. En sådan formalisering kan säkerställa att samarbetet fortgår på liknande sätt även vid personalförändringar.

Som uppges i intervju riskerar aktuella delegationsordning minska effektiviteten i lokalförsörjningsprocessen, och skulle kunna ses över för en mer effektiv organisation.

Vi bedömer att kontrollmålet är *delvis uppfyllt* och rekommenderar berörda nämnder att:

- Säkerställa att samarbetet mellan kommunens lokalstrateger och Futurum AB finns dokumenterat så att det inte riskerar bli personberoende.
- Säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunens långsiktiga lokalförsörjningsplanering och kommunens plan- och exploateringsverksamhet.
- Säkerställa en delegationsordning som skapar förutsättningar för en effektiv organisation.

## **2.4. Strategier avseende uppförande, ägande och förhyrning**

*Kontrollmål 4: Det finns tydliga strategier för lokalförsörjningen avseende uppförande, ägande och förhyrning av lokaler*

### **2.4.1. Iakttagelser**

Futurum fastigheter i Örebro AB äger och förvaltar lokaler för kommunens kärnverksamhet främst inom området barn och utbildning. Det innebär att kommunen hyr lokaler av bolaget. Enligt vad som framkommer i intervjuer så finns det dock inget som hindrar kommunen från att hyra lokaler från någon annan i det fall Futurum inte kan tillgodose kommunens lokalbehov. Det kontraktsförhållande som råder mellan kommunen och Futurum innebär även att bolaget har rätt att säga upp kommunen som hyresgäst. Vid en eventuell uppsägning så hamnar ansvaret att finna nya lokaler för verksamheten på lokalstrateg och programdirektör.



Kommunen ansvarar för att identifiera de behov som finns, och i samråd med Futurum utröna vilka förändringar inom lokalförsörjningen som behövs. Detta för att kommunen inte ska beställa nya lokaler som senare inte behövs eller för vilka de inte kan bära hyreskostnaden.

Enligt uppgift i intervju fanns det i tidigare version av kommunens översiktsplan ett ställningstagande gällande placeringen av nya förskolor. Vid inhyrning av förskola i bottenplan på flervåningshus uppges att Futurum är med vid förhandlingarna för att säkerställa en rimlig hyresnivå. I den reviderade översiktsplanen nämns att förskolor kan inrymmas i bottenvåningar på flerbostadshus.

Kommunen förfogar över den kommunala markreserven, och säljer råmark till Futurum vid beslutad nybyggnation av lokaler, förutsatt att Futurum getts i uppdrag att genomföra nybyggnationen. Enligt uppgift i intervju är det oftast kommunen som säljer mark till Futurum vid uppförandet av nya lokaler, men för närvarande pågår en process gällande att förvärva mark från Järnhusen för byggnation av en förskola. För att finansiera sina investeringar lånar Futurum medel av kommunen. Kommunen i sin tur lånar upp nödvändiga medel på den öppna marknaden.

I händelse av korttidsuthyrning av lokaler inom programområde barn och utbildning fastslogs en enhetlig prissättning som började gälla halvårsskiftet 2016. Kommunala och fristående skolor hyr lokaler av privata och kommunala fastighetsägare samt av fritidsnämnden om skolan inte har tillgång till alla lokaler som krävs för att bedriva undervisning. Den enhetliga prissättningen innebär att kommunala skolor vid korttidsuthyrning ska använda sig av fritidsnämndens prislista för lokalhyra.

#### **2.4.2. Bedömning**

Av granskningen framkommer att strategin gällande uppförande, ägande och förhyrning avseende skollokalerna är tydlig. Futurum äger och förvaltar lokaler för kommunens verksamhet främst inom området barn och utbildning. Som redogjorts för ovan innebär bolagsformen en tydlig kontraktsrelation mellan kommunen och fastighetsförvaltaren, samtidigt som bolaget är en del av kommunkoncernen och arbetar fram de lokalbehov som finns i samråd med kommunen.

Vi bedömer utifrån ovanstående att kontrollmålet är *uppfyllt*.

### **2.5. Kalkyler**

*Kontrollmål 5: Det upprättas tillräckliga kalkyler avseende lokalförsörjningen*

#### **2.5.1. Iakttagelser**

I dokument gällande lokalförsörjningsplanering 2018-2021 med framåtblick 2022-2025 specificeras driftkostnadskonsekvenser för respektive förskole- och skolverksamhet, uppdelade per verksamhetsår.

Den förstudierapport som föregår ett beslut gällande nybyggnation ska innehålla en ekonomisk kalkyl. En hyreskonsekvens för projektet ska tas fram för byggnationen, och eventuella verksamhetskonsekvenser ska undersökas. Förstudien ska även undersöka den sår-

barhet och de eventuella risker som kan finnas med i projektet. Enligt uppgift i intervju ska Futurum bygga energieffektiva byggnader för att få gröna lån som ger lägre ränta, och således också lägre hyra.

Enligt uppgift i intervju står kommunen för kostnaderna vid en avbruten förstudie. Vid avbruten projektering efter vad kommunen kallar fas 1, står Futurum för kostnaderna. Fas 1 är processen fram till full projektering med ett projektpris. Då beräknar Futurum den framtida hyreskostnaden och presenterar för lokalstrategen som tillsammans med programdirektören ska ge sitt godkännande. Vidare uppges i intervju att Futurum ska återkoppla till beställaren vid fördyringar jämfört med beslut, för att få godkänt för den ökade kostnaden.

En viss diskrepans mellan kostnaderna som presenteras i förstudierapporten och kalkylen efter fas 1 godtas. En eventuell fördyring måste godkännas av programnämnd.

Kommunstyrelsen fattar beslut om investeringar och tilldelar investeringsmedel till programnämnderna utifrån de behov som identifieras och de kalkyler som presenteras. I intervju poängteras att kommunens budget är ettårig, medan identifierade behov inom programnämnden utgår från lokalförsörjningsplaneringen som sträcker sig 4 + 4 år, och att detta i praktiken innebär att medel för lokalbehoven kommande tre år i viss mån redan är avsatta. Vid ställd fråga angående kommunens prioriteringar uppges att i och med kommunens goda ekonomi så godkänns de medel som begärts utifrån framarbetade ekonomiska kalkyl för att tillgodose identifierade lokalbehov.

### **2.5.2. Bedömning**

Av granskningen framkommer att flertalet ekonomiska prognoser och kalkyler fungerar som underlag i lokalförsörjningsprocessen. Kalkyler presenteras i flera stadier i lokalförsörjningsprocessen, till exempel i förstudierapporten och i fas 1, vilka beaktas och godkänns av programdirektör. Kalkylerna baseras bland annat på identifierade behov, framtagna schabloner och kvadratmeterpris, och fastställda funktionsprogram. Vidare arbetar lokalstrateger tillsammans med Futurum för att säkerställa att kommunens lokalbehov inte överstiger dess ekonomiska kapacitet, och Futurum bygger energieffektivt för att minska driftskostnader och erhålla lån med lägre ränta. Utifrån detta görs den samlade bedömningen att det finns tillräckliga ekonomiska underlag för lokalförsörjningen.

Vi bedömer utifrån ovanstående att kontrollmålet är *uppfyllt*.



### **3.      *Revisionell bedömning***

Vår samlade bedömning är att Örebro kommun i allt väsentligt har en ändamålsenlig process för lokalförsörjning avseende kommunala verksamhetslokaler och att berörda nämnder, förvaltningar och bolag arbetar efter fastställda mål och en tydlig organisationsstruktur. Föregående sagt utifrån den avgränsning som gäller för aktuell granskning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

#### **3.1.    *Rekommendationer***

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder att:

- Säkerställa att styrdokument rörande lokalförsörjningsprocessen är kända i organisationen, att de hålls aktuella och att de är politiskt antagna.
- Säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunens långsiktiga lokalförsörjningsplanering och kommunens plan- och exploateringsverksamhet.
- Säkerställa att samarbetet mellan kommunens lokalstrateger och Futurum AB finns dokumenterat så att det inte riskerar att bli personberoende.
- Säkerställa en delegationsordning som skapar förutsättningar för en effektiv organisation.

## ***Bilaga 1***

Följande dokument har analyserats inom ramen för granskningen:

- Örebro kommun: Övergripande strategier och budget för 2017 med plan för 2018-2019
- Lokalförsörjning Örebro kommun (dokument ej daterat)
- Material gällande förslag till ny översiktsplan, presenteras på Örebro kommuns hemsida november 2017-januari 2018
- Lokalförsörjningsplanering 2018-2021 med framåtblick 2022-2025, BoU 150/2017 (2017-04-05)
- Bolagsordning för Futurum Fastigheter i Örebro AB (2014-04-23)
- Information om enhetlig prissättning vid korttidsuthyrning av lokaler dagtid inom programområde barn och utbildning, BoU 144/2016 (2016-04-29)
- Delegering av beslut från programnämnd barn och utbildning, BoU 15/2016 (2016-11-30)
- Finansieringstabell Lokalförsörjningsplanering 2018-2021 med framåtblick 2022-2025 (2017-04-18)
- E-postformulär för anmälan av önskad lokalförändring (2017-09-05)
- Funktionsprogram för förskole- och skollokaler samt dess gårdar, Programnämnd barn och utbildning, BoU 2125/2017 (inväntar beslut av programnämnd 2017-12-05)
- Lokalförsörjningsprocessen Korsfunktionell (dokument ej daterat)
- Lokalförsörjningsprocess Barn och Utbildning, Översiktlig processkarta (dokument ej daterat)
- Lokalprocessen, Barn och Utbildning (dokument ej daterat)

2017-12-14

***Christian Steingrüber***

*Projektledare*

***Rebecka Hansson***

*Uppdragsledare*