



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2018-12-13

Till
Kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad för yttrande, Kommunfullmäktiges presidium samt Futurum fastigheter i Örebro för kännedom

Revisionsrapport ” Granskning av planprocessen med utgångspunkt i lokalförsörjningsprocessen för skola och förskola”

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av kommunens planprocess med utgångspunkt i lokalförsörjningsprocessen för skola och förskola. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har Örebro kommunen en ändamålsenlig planprocess, rätt resurser och tillräcklig intern samverkan, samordning och kommunikation för att säkerställa att lokalförsörjningsprocessen avseende kommunala verksamhetslokaler för skola och förskola fungerar som avsett?

Granskningen är avgränsad till att lokaler för skola och förskola, och omfattar kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad samt Futurum Fastigheter i Örebro AB.

Vår samlade bedömning är att Örebro kommun *endast till viss del* har en ändamålsenlig planprocess, rätt resurser och tillräcklig intern samverkan, samordning och kommunikation för att säkerställa att lokalförsörjningsprocessen avseende kommunala verksamhetslokaler för skola och förskola ska fungera som avsett.

- Vi konstaterar att det råder vissa oklarheter kring den interna organisationen för lokalförsörjningsprocessen, bland annat gällande lokalförsörjningsenhetens roll i det kommungemensamma helhetsperspektivet avseende lokalförsörjning. Enhetens uppdrag har inte tydliggjorts. Oklarheterna rör i vissa avseenden även det kommunala fastighetsbolaget Futurums roll i lokalförsörjningsprocessen.
- Vi konstaterar att lokalförsörjningsprocessen finns översiktligt dokumenterad i form av en övergripande processkarta. Det saknas dokumenterade arbetsbeskrivningar samt delprocesser. Vi konstaterar vidare att det finns en dokumenterad lokalförsörjningsplanering som tas fram av programområde barn och utbildning i samverkan med lokalförsörjningsenheten. Samtidigt konstaterar vi att det i nuläget inte finns något systemstöd för att möjliggöra en samlad överblick över kapacitetsutnyttjandet, samt att det statistiska underlaget för lokal-



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2018-09-27

försörjningsplaneringen kan förbättras för att uppnå säkrare prognoser och behovsanalyser.

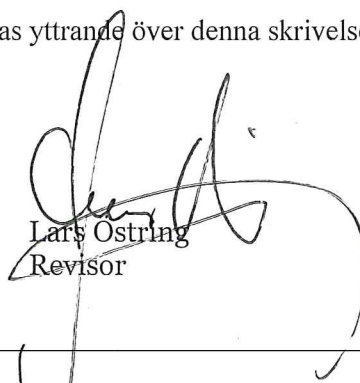
- Vi konstaterar att det till viss del finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för det kommunala planarbetet. Kopplat till planprocessen för förskole- och skollokaler konstaterar vi att de kommuninterna processerna samt den interna samverkan bör utvecklas samspelet mellan lokalförsörjningsprocessen och planprocessen bör tydliggöras för att säkerställa en ändamålsenlig process.
- Vi konstaterar att graden av samverkan inom kommunkoncernen varierar mellan olika aktörer. Det saknas ett tydligt och konstruktivt samarbete mellan stadsbyggnadsförvaltningen och det kommunala fastighetsbolaget Futurum, vilket ses bidra till en mindre effektiv lokalförsörjningsprocess.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder att:

- säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunens lokalförsörjningsprocess och planprocess, samt att dessa samverkar på ett effektivt sätt,
- säkerställa att det tas fram dokumenterade arbetsbeskrivningar, delprocesser och gränsdragningslistor inom ramen för lokalförsörjningsprocessen,
- tydliggöra lokalförsörjningsenhetens uppdrag och säkerställa att berörda nämndreglementen är aktuella,
- tydliggöra det kommunala fastighetsbolagets roll i lokalförsörjningsprocessen, samt
- säkerställa forum för konstruktiv dialog mellan samtliga aktörer involverade i lokalförsörjningsprocessen.
- säkerställa att processägare och ansvariga för delprocesser definieras och dokumenteras.

Vi emotser kommunstyrelsens och nämndernas yttrande över denna skrivelse och bilagd rapport senast 2019-04-12.


Britta Bjelle
Ordförande


Lars Ostring
Revisor

Stadsrevisionen
c/o PwC
Berit Lindblom
Tfn 070-562 38 13
Box 885
721 23 VÄSTERÅS

Revisionsrapport

Granskning av planprocessen med ut- gångspunkt i lokalförsörj- ningsprocessen för skola och förskola

Said Ashrafi
Amanda Svensson

December 2018

Örebro kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	5
1.3. Revisionskriterier	5
1.4. Kontrollmål.....	5
1.5. Avgränsning.....	6
1.6. Metod.....	6
2. Granskningsresultat	7
2.1. Organisation och resurser	7
2.1.1. Iakttagelser	7
2.1.2. Bedömning.....	9
2.2. Process för lokalförsörjning av skollokaler	10
2.2.1. Iakttagelser	10
2.2.2. Bedömning.....	11
2.3. Process för det kommunala planarbetet kopplat till lokalförsörjning för skollokaler	13
2.3.1. Iakttagelser	13
2.3.2. Bedömning.....	14
2.4. Samarbete och samverkan.....	15
2.4.1. Iakttagelser	15
2.4.2. Bedömning.....	15
3. Revisionell bedömning	17
3.1. Rekommendationer	17

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av kommunens planprocess med utgångspunkt i lokalförsörjningsprocessen för skola och förskola. Syftet med granskningen har varit att bedöma hur väl samverkan och samordning mellan berörda nämnder och bolag fungerar med avseende på planarbetet kopplat till lokalförsörjningsprocessen för skollokaler.

Följande revisionsfråga ska besvaras inom ramen för granskningen:

Har Örebro kommun en ändamålsenlig planprocess för skollokaler, rätt resurser och tillräcklig intern samverkan, samordning och kommunikation för att säkerställa att lokalförsörjningsprocessen avseende kommunala verksamhetslokaler för skola och förskola fungerar som avsett?

Granskningen är avgränsad till att innefatta processer rörande lokalförsörjningen för skola och förskola, och omfattar kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad samt Futurum Fastigheter i Örebro AB.

Granskningens kontrollmål bedöms nedan:

Kontrollmål	Bedömning
Det finns en fastställd intern organisation och tillräckliga resurser för arbete enligt kommunens processer för lokalförsörjning och planarbete.	Ej uppfyllt
Det finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för lokalförsörjning av skollokaler med fastställda styrdokument.	Delvis uppfyllt
Det finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för det kommunala planarbetet kopplat till lokalförsörjning för skollokaler med fastställda styrdokument.	Delvis uppfyllt
Det finns ett ändamålsenligt och effektivt internt samarbete och en tillräcklig intern samverkan inom ramen för de aktuella processerna.	Delvis uppfyllt

Vår samlade bedömning är att Örebro kommun *endast till viss del* har en ändamålsenlig planprocess för skollokaler, rätt resurser och tillräcklig intern samverkan, samordning och kommunikation för att säkerställa att lokalförsörjningsprocessen avseende kommunala verksamhetslokaler för skola och förskola ska fungera som avsett. Vår revisionella bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

- Vi konstaterar att det råder vissa oklarheter kring den interna organisationen för lokalförsörjningsprocessen, bland annat gällande lokalförsörjningsenhetens roll i det kommungemensamma helhetsperspektivet avseende lokalförsörjning. Enhetens uppdrag har inte tydliggjorts. Oklarheterna rör i vissa avseenden även det kommunala fastighetsbolaget Futurums roll i lokalförsörjningsprocessen.
- Vi konstaterar att lokalförsörjningsprocessen finns översiktligt dokumenterad i form av en övergripande processkarta. Det saknas dokumenterade arbetsbeskrivningar samt delprocesser. Vi konstaterar vidare att det finns en dokumenterad lokalförsörjningsplanering som tas fram av programområde barn och utbildning i samverkan med planerare på kommunstyrelseförvaltningen samt lokalförsörjningsenheten. Samtidigt konstaterar vi att det i nuläget inte finns något systemstöd för att möjliggöra en samlad överblick över kapacitetsutnyttjandet, samt att det statistiska underlaget för lokalförsörjningsplaneringen kan förbättras för att uppnå säkrare prognoser och behovsanalyser.
- Vi konstaterar att det till viss del finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för det kommunala planarbetet kopplat till skollokaler. Rörande planprocessen för förskole- och skollokaler konstaterar vi att de kommuninterna processerna samt den interna samverkan bör utvecklas. Vi anser att det finns behov av att tydliggöra samspelet mellan lokalförsörjningsprocessen för skollokaler och planprocessen för att säkerställa en ändamålsenlig process.
- Vi konstaterar att graden av samverkan inom kommunkoncernen varierar mellan olika aktörer. Det saknas ett tydligt och konstruktivt samarbete mellan stadsbyggnadsförvaltningen och det kommunala fastighetsbolaget Futurum, vilket ses bidra till en mindre effektiv lokalförsörjningsprocess. Vi konstaterar att avsaknaden av dialog, främst i tidiga skeden i processen, förefaller leda dels till långa ledtider, och dels till viss friktion mellan de två aktörerna. Vi anser att det finns ett stort behov av forum för dialog i tidiga skeden, i vilken samtliga aktörer involverade i lokalförsörjningsprocessen både kommunicerar och lyssnar förbehållslöst för att tillsammans säkerställa en välfungerande lokalförsörjningsprocess för kommunens förskole- och skollokaler.

Planprocesser blir överlag allt komplexare och tar längre tid än tidigare. Detta beror delvis på högre krav på olika utredningar i planprocessernas tidiga skede, vilket bland annat kan förklaras genom svårigheter att bygga i tätbebyggda områden, med mer utmanande tomter och fler intressenter och aktörer att ta hänsyn till. Utredningsinsatser i planprocessens tidiga skeden bör försöka begränsas och istället styras till projektprocessens utredningskede, där resultatet av utredningen behandlas i berörd verksamhetsnämnd. Konsekvenser av omfattande utredningar i planprocessen är att det tar längre tid, blir mer kostsamt och att frågor om skolors utformning i ökad utsträckning avgörs i planprocessen istället för i projektprocessen.

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder att:

- säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunens lokalförsörjningsprocess och planprocess, samt att dessa samverkar på ett effektivt sätt,
- säkerställa att det tas fram dokumenterade arbetsbeskrivningar, delprocesser och gränsdragningslistor inom ramen för lokalförsörjningsprocessen,
- tydliggöra lokalförsörjningsenhetens uppdrag,
- tydliggöra det kommunala fastighetsbolagets roll i lokalförsörjningsprocessen,
- säkerställa forum för konstruktiv dialog mellan samtliga aktörer involverade i lokalförsörjningsprocessen.
- säkerställa att processägare och ansvariga för delprocesser definieras och dokumenteras.

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. Totalt planeras under åren som kommer för investeringar på drygt fyra miljarder kronor. Det är därför av stor betydelse att styrning, planering och samordning av lokalförsörjningen fungerar väl, såväl ur ett ekonomiskt som verksamhetsmässigt perspektiv.

Det finns idag signaler inom Örebro kommun från såväl bolag som förvaltningar om att processerna för samordningen mellan det kommunala planarbetet och lokalförsörjningen för skollokaler inte är synkroniserade på ett ändamålsenligt sätt. Det har bland annat tagit sig uttryck i att tillgången på detaljplanerad mark, eller planeringsresurser för att ta fram sådan mark, för verksamhetslokaler inte varit tillräcklig. Något som upplevts ha haft en tydligt negativ påverkan på planering och tidplaner för byggnation av skollokaler. Till ovanstående kan också läggas en upplevd avsaknad av intern kommunikation inom kommunen när det gäller dessa frågor.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma hur väl samverkan och samordning mellan berörda nämnder och bolag fungerar med avseende på planarbetet kopplat till lokalförsörjningsprocessen för skollokaler.

Granskningen avser besvara följande fråga:

Har Örebro kommun en ändamålsenlig planprocess för skollokaler, rätt resurser och tillräcklig intern samverkan, samordning och kommunikation för att säkerställa att lokalförsörjningsprocessen avseende kommunala verksamhetslokaler för skola och förskola fungerar som avsett?

1.3. Revisionskriterier

Iakttagelserna bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Kommunallagen (SFS 2017:725),
- Plan- och bygglagen (SFS 2010:900),
- Skollagen (SFS 2010:800),
- interna styrdokument på området såsom reglementen, fastställda processer, policydokument, ägardirektiv med mera.

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan kommer följande kontrollmål vara vägledande:

Kontrollmål 1 – Det finns en fastställd intern organisation och tillräckliga resurser för arbete enligt kommunens processer för lokalförsörjning och planarbete.

Kontrollmål 2 – Det finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för lokalförsörjning av skollokaler med fastställda styrdokument.

Kontrollmål 3 – Det finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för det kommunala planarbetet kopplat till lokalförsörjning för skollokaler med fastställda styrdokument.

Kontrollmål 4 – Det finns ett ändamålsenligt och effektivt internt samarbete och en tillräcklig intern samverkan inom ramen för de aktuella processerna.

1.5. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att innefatta processer rörande lokalförsörjningen för skola och förskola, och omfattar kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad samt Futurum Fastigheter i Örebro AB.

1.6. Metod

Granskningen består av dokumentanalys, insamling av beslutsunderlag samt intervjuer med tjänstepersoner. Följande intervjuer har genomförts:

- Gruppintervju med programområde barn och utbildning: programdirektör och planerare.
- Gruppintervju med programområde samhällsbyggnad: programdirektör tillika förvaltningschef stadsbyggnad, chef för lokalförsörjningsenheten, verksamhetsutvecklare/controller på lokalförsörjningsenheten, verksamhetschef planeringsavdelningen, avdelningschef mark och exploatering, årsprocess- och kvalitetsledare, samt projektkoordinator/styrprocessledare programområde samhällsbyggnad.
- Intervju med processledare, kommundirektörens stab.
- Intervju med det kommunala fastighetsbolaget Futurum: VD och verksamhetsutvecklare.

Sammanlagt har 12 personer intervjuats inom ramen för granskningen. Rapporten är sakgranskad av de intervjuade.

2. Granskningsresultat

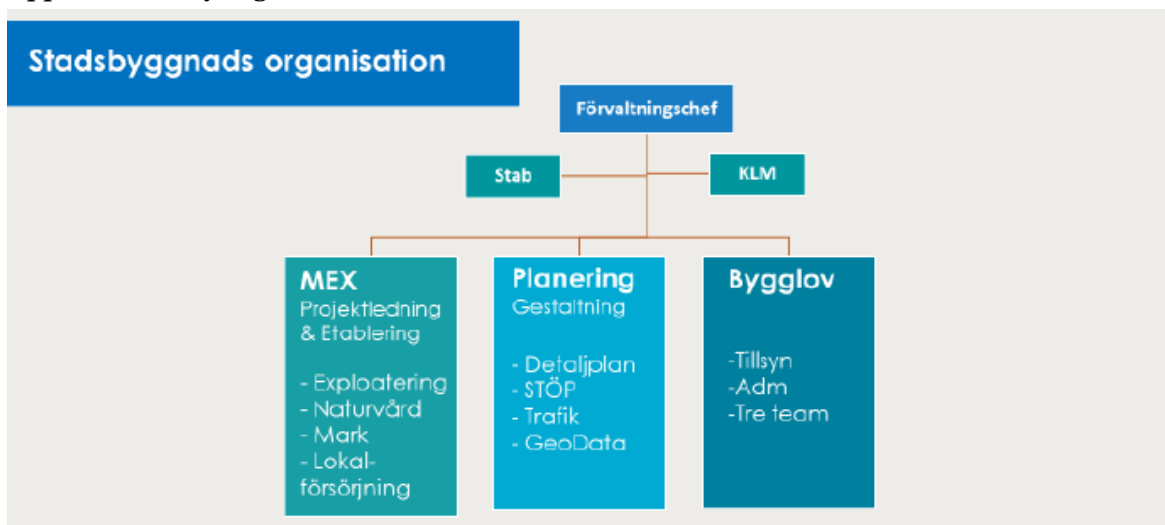
I detta avsnitt anges de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

2.1. Organisation och resurser

Kontrollmål 1: Det finns en fastställd intern organisation och tillräckliga resurser för arbete enligt kommunens processer för lokalförsörjning och planarbete.

2.1.1. Iakttagelser

Det övergripande processägarskapet för kommunens all lokalförsörjning åligger kommundirektören. I intervjuer framkommer att ett arbete pågår med att förtydliga helhetsperspektivet gällande kommunens lokalförsörjning. Detta för att tydliggöra att arbetet rör hela kommunen och dess samtliga verksamheter. I kommundirektörens stab finns en processledare som bland annat ska arbeta med att främja ett sådant helhetsperspektiv, samt med att ta fram förslag om ett övergripande lokalförsörjningsprogram som bygger på programnämndernas investeringsprogram. Uppdragets syfte finns dokumenterat¹. I intervjuer med verksamheterna framkommer att processledarens roll och ansvar i nuläget upplevs som otydlig.



I oktober 2017 omorganiserades dåvarande lokalförsörjningsavdelningen från kommunstyrelseförvaltningen till att bli en enhet på stadsbyggnadsförvaltningen. I intervjuer uppges att anledningen till omorganisationen var att tydliggöra vikten av ett nära samarbete mellan lokalförsörjningsenheten och övriga avdelningar och enheter på stadsbyggnadsförvaltningen, samt att underlätta ett sådant samarbete. I kommundirektörens beslut² inför omorganisationen står att läsa att bedömningen görs att en samorganisering av lokalförsörjningsresurserna med stadsbyggnadskontorets resurser skulle kunna ge ett bättre flöde i den samlade planprocessen.

¹ Processspecifikation för skapa förutsättningar för en kommunövergripande lokalförsörjningsplan, 2016-11-09.

² Förändrad placering av kommunens resurser för lokalförsörjning, Beslut av kommundirektören (2017-09-21)

Lokalförsörjningsenheten ansvarar för kommunens lokalförsörjning, samtidigt som programnämnderna, genom respektive programdirektör, ansvarar för lokalförsörjningsplaneringen inom sitt programområde. Programområdet ansvarar för att i samråd med lokalförsörjningsenheten ta fram lokalförsörjningsplaneringen inom området. Detta upplägg uppges tydliggöra programrådets beställarfunktion i relation till lokalförsörjningsenheten. Vidare uppges att vid framtagande och revidering av lokalförsörjningsprogrammet samarbetar programområdet även med planerare på kommunstyrelseförvaltningen.

På lokalförsörjningsenheten finns två lokalstrateger och tre lokalplanerare som är inriktade mot programområde barn och utbildning. Lokalplanerare fungerar som länken ut mot verksamheterna för att fånga upp identifierade behov, medan lokalstrateger har i uppdrag att vara länken till programdirektör och programnämnd, samt inneha den främsta kontakten ut mot fastighetsägarna. Lokalstrategerna bistår även programområdet i det årliga arbetet med att ta fram underlaget till lokalförsörjningsplaneringen, och förslag till revidering av det så kallade funktionsprogrammet för barn och utbildning. Funktionsprogrammet ska ligga till grund i alla processer som berör utformningen av kommunala förskole- och grundskolelokaler samt dess gårdar³.

I intervjuer framkommer att lokalförsörjningsenheten inte har fått något tydligt uttalat uppdrag, och att det ofta är otydligt vilka förväntningar som finns på enheten. Nämndreglementen för berörda programnämnder samt kommunstyrelsen har inte reviderats efter omorganisationen, vilket i intervjuer uppges komplicera vissa rutiner. Samtidigt uppges att syftet med omorganisationen inte var att förändra lokalförsörjningsenhetens uppdrag, endast att omlokalisera resurserna för lokalförsörjningen till att befinna sig närmre övriga avdelningar och enheter på samhällsbyggnad för att underlätta samarbetet. Då programområdena är ansvariga för lokalförsörjningen för sitt respektive område, samtidigt som det övergripande ansvaret för lokalförsörjningen åligger kommundirektören, efterfrågas emellertid en större tydlighet kring det faktiska uppdraget för lokalförsörjningsenheten.

Vidare uppges att det särskilt tidigare funnits vissa oklarheter kring kontaktvägarna till lokalförsörjningsenheten, vilket de intervjuade tror delvis grundar sig i att enheten arbetar mot tre olika programnämnder. De intervjuade identifierar ett behov av att uppdrag inkommer på ett strukturerat sätt.

I intervjuer uppges att behovet av mer resurser till lokalförsörjningsenheten blev än tydligare efter det att omorganisationen genomförts. Enheten hade varit chefslösa under lång tid, samt haft flertalet sjukskrivningar. Sedan omorganisationen har enheten utökats både med nya funktioner och med fler anställda. Arbetsbelastningen uppges fortfarande vara hög.

Örebro kommun har ersatt ägardirektiv för bolagen med en bolagspolicy samt årliga direktiv som specificeras i kommunen dokument för övergripande strategi och budget. Det kommunala fastighetsbolaget Futurum har enligt Örebros övergripande strategier och budget 2018 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. Vi-

³ Funktionsprogram för förskole- och skollokaler samt dess gårdar (Beslutad av programnämnd barn och utbildning 2018-08-29)

dare fastslås att Futurum i samverkan med kommunen, föreningar och andra organisationer ska 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 intervjuer med både förvaltning och bolag uppges att Futurums roll och ansvar i lokalförsörjningsprocessen kan förtydligas, särskilt när det gäller bolagets roll i planeringens tidiga skeden. I intervjuer uppges att Futurum önskar vara delaktiga i bland annat framtagandet av kommunens översiktsplan. I intervjuer med både förvaltning och bolag efterfrågas en tydligare gränsdragningslista för att tydliggöra respektive aktörs roll och ansvar.

Vidare efterfrågas en större tydlighet kring och förståelse för att bolaget är en del av kommunkoncernen och kommunens arbete med att säkerställa ändamålsenliga verksamhetslokaler, och således agerar därefter. Det finns inte ett inarbetat fastighetssystem för lokalplaneringen för att säkerställa ett effektivt arbetssätt, samt möjliggöra uppföljning och spårbarhet i processen.

2.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att det råder vissa oklarheter kring den interna organisationen för lokalförsörjningsprocessen. Programområde barn och utbildning arbetar tillsammans med lokalförsörjningsenheten, samt planerar på kommunstyrelseförvaltningen för att ta fram programrådets lokalförsörjningsplanering. Enheten ska tillse behoven i programmet och vara kontakten ut mot Futurum. Vidare konstaterar vi, i likhet med de intervjuade, att det råder vissa oklarheter kring enhetens roll i det kommungemensamma helhetsperspektivet avseende lokalförsörjning.

Vi konstaterar vidare att berörda nämnders reglementen inte har reviderats sedan omorganisationen av lokalförsörjningsenheten, vilket av de intervjuade upplevs komplicera vissa rutiner. I intervjuer framkommer att enhetens uppdrag inte tydliggjorts. Vi konstaterar även att det kommunala fastighetsbolagets roll i lokalförsörjningsprocessen är oklar i vissa avseenden, till exempel gällande hur involverat bolaget ska vara i olika stadier av planeringsprocessen.

Vi anser att roll- och ansvarsbeskrivningar samt gränsdragningslistor bör upprättas för att tydliggöra den interna organisationen och respektive aktörs roll i lokalförsörjningsprocessen.

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

2.2. Process för lokalförsörjning av skollokaler

Kontrollmål 2: Det finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för lokalförsörjning av skollokaler med fastställda styrdokument.

2.2.1. Iakttagelser

Lokalförsörjningsprocessen för skollokaler grundar sig i den lokalförsörjningsplanering som tas fram för 4 + 4 år inom programområde barn och utbildning⁴. Programdirektören för barn och utbildning ansvarar för programområdets lokalförsörjningsplanering. Planeringsdokumentet revideras varje år, och beslutas av programnämnd barn och utbildning i april. Aktuell lokalförsörjningsplanering beslutades 2018-04-04, och sträcker sig över åren 2019-2022 med framåtblick 2023-2026.

Lokalförsörjningsplaneringen tas fram genom samarbete med planerare på kommunstyrelseförvaltningen, lokalförsörjningsenheten och kommunens fastighetsbolag Futurum Fastigheter i Örebro AB. Utöver detta sker även samverkan med andra avdelningar på stadsbyggnadsförvaltningen för att exempelvis säkerställa avsättning av mark till nya skollokaler. I intervjuer framkommer att just framtagandet av mark eller ändringar av detaljplaner upplevs ta lång tid, även om verksamheten signalerar behovet i ett tidigt skede.

På lokalförsörjningsenheten finns lokalplanerare och lokalstrateger. Tre lokalplanerare är dedikerade mot verksamheter inom barn och utbildning och fungerar som en länk ut mot verksamheterna. Lokalstrategerna har den huvudsakliga kontakten med programdirektören, programnämnden samt fastighetsägarna. Planeringen baseras på kommunens befolkningsprognos som är framtagen av kommunens statistiker. Förutom befolkningsprognosen används andra statistiska underlag från till exempel Statistiska centralbyrån (SCB), kommunens egen skolstatistik, samt underlag i form av identifierade behov från verksamheterna inom programområde barn och utbildning. I intervjuer framkommer att statistiken inte alltid är utformad på det sätt som stämmer överens med förutsättningarna i Örebro kommun, och att det därmed är viktigt att omforma statistiken så att den utgör ett rättvisande underlag till lokalförsörjningsplaneringen.

Det framkommer vidare att det inte finns någon central förteckning över lokalernas kapacitet eller nyttjandegrad, varken hos programområde barn och utbildning, lokalförsörjningsenheten eller Futurum. Ett arbete med att kartlägga alla grundskolor och gymnasieskolor uppges ska påbörjas inom programområde barn och utbildning. Syftet är förutom att kartlägga aktuell kapacitet även att kunna samnyttja lokalerna på kort och lång sikt. Att en lokal som idag inhyser en grundskola på längre sikt kan bli en gymnasieskola till exempel. I nuläget är programområdet beroende av att varje rektors bedömning av hur många platser som finns på varje skola, vilket uppges riskera leda till godtycklighet och inkonsekvens. Samtidigt betonas att det statistiska underlaget till lokalförsörjningsplaneringen arbetas med noggrant, och att prognoserna överensstämmer väl med verkligheten. De intervjuade identifierar emellertid ett behov av att finjustera processerna för att ta fram underlaget till planeringen. Detta för att underlätta och optimera arbetet, samt för att säkerställa prognosernas träffsäkerhet ytterligare.

⁴ Lokalförsörjningsplanering 2019-2022, Programnämnd barn och utbildning (2018-04-04).
December 2018
Örebro kommun
PwC

Lokalförsörjningsprocessen finns dokumenterad i en översiktlig processkarta⁵. Denna togs fram i samband med den omorganisation som gjordes i oktober 2017 då lokalförsörjningsavdelningen flyttades från kommunstyrelseförvaltningen till stadsbyggnadsförvaltningen och blev en ny enhet under mark- och exploateringsavdelningen. I processkartan finns lokalförsörjningsprocessens olika moment specificerade, samt vilken nämnd som ansvarar för de olika momenten. Arbetsbeskrivning eller delprocesser som specificerar de olika momentens innehåll finns inte dokumenterat. Processkartan specificerar inte heller uppskattade ledtider. I intervjuer framhålls att arbetet med att ta fram arbets- och rollbeskrivningar kopplade till den övergripande lokalförsörjningsprocessen har fördröjts till följd av chefsbyten, sjukskrivningar och vakanser. Nuvarande chef på lokalförsörjningsenheten påbörjade sin tjänst under hösten 2018. Ett av lokalförsörjningschefens initiala uppdrag är att ta fram sådana arbetsbeskrivningar och delprocesser, samt utveckla en mötesstruktur som möjliggör ett välfungerande samarbete mellan de olika parter som är involverade i lokalförsörjningen av skollokaler. Arbetet med arbetsbeskrivningar och delprocesser är inte tidsatt.

Som tidigare nämnts finns även ett så kallat funktionsprogram för förskole- och skollokaler⁶ som fungerar som riktlinjer för hur framtida förskolor och grundskolor ska utformas. Funktionsprogrammet ska ligga till grund i alla processer som berör utformningen av kommunala förskole- och grundskolelokaler samt dess gårdar.

Inför omorganisationen av lokalförsörjningsenheten 2017, gav programdirektörerna för barn och utbildning respektive samhällsbyggnad programområdena ett gemensamt utvecklingsuppdrag. Målet för det så kallade Hult-uppdraget var att skapa sammanvägda förutsättningar för den hållbart växande staden inom barn och utbildning och samhällsbyggnad och kommunens bolag vad gäller förskolor och skolor. Ett delmål för 2018 var att inventera de styrdokument som finns i kommunen kopplade till lokalförsörjningsprocessen. Delmålet föredrogs för programdirektörerna i augusti 2018, och för programnämnd barn och utbildning samt samhällsbyggnad i oktober 2018. Utifrån arbetet har även så kallade knäckfrågor identifierats, vilka bedöms som viktiga att arbeta vidare med. Knäckfrågorna berör i hög utsträckning vikten av att sammanfläta lokalförsörjnings- och samhällsbyggnadsprocessen, vilket ses som en utmaning i och med de olika tidshorisonter som respektive process arbetar efter⁷.

2.2.2. Bedömning

Vi konstaterar att lokalförsörjningsprocessen finns översiktligt dokumenterad i form av en övergripande processkarta. Det saknas dokumenterade arbetsbeskrivningar samt delprocesser som förklarar de olika delarna i lokalförsörjningsprocessen. Vi anser att samtliga delar i lokalförsörjningsprocessen bör dokumenteras för att undvika personberoende samt för att skapa förutsättningar för en tydlig och ändamålsenlig verksamhet.

Vi konstaterar vidare att det finns en dokumenterad lokalförsörjningsplanering som tas fram av programområde barn och utbildning i samverkan med planerare på kommunsty-

⁵ Översiktlig processkarta – lokalförsörjningsprocessen (Beslutad av programnämnd barn och utbildning 2017-10-05)-

⁶ Funktionsprogram för förskole- och skollokaler samt dess gårdar (Beslutad av programnämnd barn och utbildning 2018-08-29).

⁷ Delrapport 2018 HULT (2018-08-24)

relseförvaltningen och lokalförsörjningsenheten. Planeringen baseras på kommunens befolkningsprognos, relevant statistisk samt identifierade behov från verksamheterna. Samtidigt konstaterar vi att det i nuläget inte finns något systemstöd för att möjliggöra en samlad överblick över kapacitetsutnyttjandet, samt att det statistiska underlaget för lokalförsörjningsplaneringen kan förbättras för att uppnå säkrare prognoser och behovsanalyser. Vi anser att den kartläggning som ska genomföras av skollokalerens kapacitet är en viktig del i arbetet för att säkerställa ett rättvisande underlag.

Vi anser vidare att det arbete som gjorts inom ramen för det så kallade Hult-uppdraget med att bland annat identifiera befintliga styrdokument inom lokalförsörjningsprocessen, är ett viktigt första steg i arbetet med att vidareutveckla samordningen mellan lokalförsörjnings- och samhällsbyggnadsprocessen.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

2.3. Process för det kommunala planarbetet kopplat till lokalförsörjning för skollokaler

Kontrollmål 3: Det finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för det kommunala planarbetet kopplat till lokalförsörjning för skollokaler med fastställda styrdokument.

2.3.1. Iakttagelser

Inom ramen för samhällsbyggnad finns flera dokumenterade huvudprocesser och riktlinjer, bland annat dokumenten riktlinjer för markanvisning, arkitektur och byggande i Örebro kommun, samt flertalet planprogram för olika områden i kommunen. Vidare finns rutinbeskrivning⁸ i vilken olika aktiviteter samt ansvar kopplat till olika skeden inom planprocessen, till exempel planbesked, start av planuppdrag, och former för samråd specificeras, samt rollbeskrivning för handläggare detaljplan⁹. I underlag som delgetts revisionen inför granskningen framhålls att det huvudsakligen är processen för detaljplanering som skapar förutsättningar för lokalförsörjningsplaneringen. I dokumentet Standardkarta – detaljplanering redovisas de olika momenten i detaljplaneringen. Arbetsbeskrivningar och ansvariga funktioner för momenten i detaljplaneringen kopplat till lokalförsörjningen för skollokaler finns inte dokumenterat.

I intervjuer samt i det ovan nämnda underlag som inkommit till revisionen uppges att detaljplaneverksamheten prioriteras genom fyra olika kategorier: volymplaner, bostadsförsörjning, samhällsservice och nya områden. Inom respektive kategori sker sedan en prioritering. I intervjuer framhålls att prioriteringen inom kategorierna möjliggör att samhällsbyggnad kontinuerligt arbetar med de mest prioriterade planerna i varje kategori, istället för att under en period arbeta med enbart planer som rör exempelvis bostadsförsörjning. I intervjuer uppges att prioriteringarna görs vid regelbundna strategimöten som hålls med lokalförsörjningsenheten, de kommunala bolagen samt programdirektörer.

De intervjuade betonar vidare den så kallade Örebromodellen, en modell för markanvisning och planprocess som grundar sig i att kommunen tar fram flexibla detaljplaner på kommunägd mark för att enklare kunna möta en hög efterfrågan. Det poängteras att Örebromodellen tillsammans med det faktum att kommunen äger mycket mark, gör att kommunens planprocess i stort fungerar bra och möjliggör en hög byggtakt. Samtidigt uppges att planprocessen kopplat till just förskole- och skollokaler är komplex, då tidshorisonten för nya förskole- och skollokaler är kort ur ett samhällsbyggnadsperspektiv. I underlaget som delgetts revisionen poängteras att de inre arbetsprocesserna, såväl inom programområdet som i relation till övriga berörda aktörer, tillsammans med lokalförsörjningsprocessen har identifierats som utvecklingsområden under Hult-arbetet.

I genomförda intervjuer framhålls att planarbetet kopplat till nybyggnation av skollokaler upplevs ineffektivt, och att processen har svårt att möta de behov som finns hos programområde barn och utbildning. Som exempel påtalas att processen ofta fastnar i markfrågor, eller att ändringar av detaljplaner tar lång tid. Även om behovet påtalas i god tid så upplevs processen som trög.

⁸ Rutinbeskrivning för planprocessen, Stadsbyggnad Örebro kommun (Senast uppdaterad 2018-1--05)

⁹ Handläggare detaljplan rollbeskrivning, Stadsbyggnad (2017-05-24)

I intervjuer uppges vidare att det sedan omorganisationen oktober 2017, när lokalförsörjningsenheten flyttades till stadsbyggnadsförvaltningen, arbetas med att integrera lokalförsörjningsprocessen med samhällsbyggnadsprocessen. Som nämnts ovan uppges detta vara något av en utmaning i och med de olika tidshorisonter som respektive process arbetar efter. När lokalförsörjningsenheten flyttades blev det även tydligt hur sent lokalförsörjningsprocessen kom in i samhällsbyggnadsprocessen. Detta menas leda till onödigt långa ledtider i vissa fall. Arbeta pågår med att väva samman processerna för att säkerställa att de kan ta stöd i varandra. Lokalförsörjningsenheten tillsammans med övriga stadsbyggnadsförvaltningen uppges arbeta för att utveckla en sådan samverkan. Som exempel uppges att det planeras för att få till stånd en struktur med möten där programområde samhällsbyggnad, programområde barn och utbildning samt Futurum ska medverka för att tydliggöra vikten av ett helhetsperspektiv i både lokalförsörjningsfrågan och detaljplanprocessen. Utvecklingsarbetet är inte tidsatt.

Behovet av en utvecklad samverkan mellan berörda aktörer inom lokalförsörjnings- och planprocessen identifieras även i 2017 års slutrapport samt delrapport 2018 av det tidigare nämnda Hult-uppdraget. I rapporterna ges även förslag på åtgärder, såsom att ”utveckla en samverkansmodell mellan tjänstemän för kvalitetssäkrade arbetsprocesser”, ”visualisering för bättre och hållbara planeringsprocesser”, och ”fortsatt dialog och delaktighet för ökad förståelse/samsyn (tjänstemän och politiker)”.¹⁰

2.3.2. Bedömning

Vi konstaterar att det till viss del finns en dokumenterad och ändamålsenlig process för det kommunala planarbetet kopplat till skollokaler. Rörande planprocessen för förskole- och skollokaler konstaterar vi, liksom identifierats i kommunens eget utvecklingsarbete, att de kommuninterna processerna samt den interna samverkan bör utvecklas.

Vi anser att det finns behov av att tydliggöra samspelet mellan lokalförsörjningsprocessen och planprocessen för att säkerställa en ändamålsenlig process. Vi anser vidare att befintliga processkartor bör kompletteras med arbetsbeskrivningar och delprocesser för att tydliggöra processen och minska risken för personberoende.

Vi ser positivt på kommunens påbörjade utvecklingsarbete i vilket områdets utmaningar, så kallade knäckfrågor, har identifierats. Vi anser samtidigt att arbetet med de identifierade utmaningarna bör tidsättas.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

¹⁰ Delrapport 2018 HULT (2018-08-24), samt Slutrapport HULT 2017 (2018-03-07).
December 2018
Örebro kommun
PwC

2.4. *Samarbete och samverkan*

Kontrollmål 4: Det finns ett ändamålsenligt och effektivt internt samarbete och en tillräcklig intern samverkan inom ramen för de aktuella processerna.

2.4.1. *Iakttagelser*

Programområde barn och utbildning samarbetar med lokalförsörjningsenheten bland annat vid framtagandet av lokalförsörjningsplaneringen. I intervjuer uppges samarbetet fungera väl. Som tidigare nämnts framhålls emellertid i flertalet intervjuer att själva planarbetet upplevs ineffektivt, och att processen har svårt att möta de behov som finns hos programområde barn och utbildning. I intervjuer efterfrågas en tydligare samverkan mellan lokalförsörjningsenheten och övriga enheter och avdelningar på stadsbyggnadsförvaltningen som på olika sätt arbetar med planprocessen. Detta för att tydliggöra kopplingen mellan lokalförsörjning och planprocess, och för att i ett tidigare skede kunna planera för skollokaler.

Samarbetet mellan programområde barn och utbildning och Futurum framhålls också i intervjuer fungera väl. Programdirektör och bolagets VD träffas några gånger per halvår för att informera om pågående byggnationer, bolagets utmaningar, samt gemensamma uppdrag från kommundirektören till exempel via styrgruppen för stadsdelsutveckling. Vid mötena medverkar ofta även VD för det kommunala bostadsbolaget ÖrebroBostäder. Samarbetet uppges vara i behov av en tydligare struktur och systematik för att undvika personberoende, och arbete uppges pågå för att ta fram en sådan struktur.

Lokalförsörjningsenheten och Futurum träffas varannan vecka. På mötena närvarar lokalförsörjningschef, lokalstrateg, Futurums VD samt verksamhetsutvecklare på Futurum. Samarbetet framhålls i intervjuer fungera bra, och mötena uppges vara ett viktigt forum för att diskutera bland annat kommunens lokaler samt status på aktuella projekt.

Den förändring som omorganisationen 2017 önskats leda till avseende en tydligare samverkan mellan övriga enheter samt avdelningar på stadsbyggnadsförvaltningen och Futurum, har enligt de intervjuade ännu inte skett. I intervjuer framkommer att det finns ett stort behov av tydligare former för både dialog och samverkan för att säkerställa ett välfungerande arbete mellan samtliga verksamheter som har en del i lokalförsörjningsprocessen. I intervjuer betonas även vikten av att all verksamhet kopplad till lokalförsörjningsprocessen bedrivs ur ett kommunkoncernsperspektiv. Vidare framhålls att fastighetsbolaget behöver involveras tidigare och tydligare i de kommunala planeringsprocesserna, till exempel i arbetet med kommunens översiktsplan. I nuläget är bolaget inte involverat i dessa processer. De intervjuade menar att ett sådant deltagande skulle underlätta lokalförsörjningsplaneringen samt främja kommunens lokalförsörjningsprocess i och med bolagets centrala roll i framtagandet av lokaler.

2.4.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att graden av samverkan inom kommunkoncernen varierar mellan olika aktörer. Det finns en välfungerande samverkan mellan programområde barn och utbildning och lokalförsörjningsenheten, som tillsammans med planerare på kommunstyrelseförvaltningen tar fram lokalförsörjningsplaneringen för förskole- och skollokaler. Sam-

verkan mellan barn och utbildning, lokalförsörjningsenheten och Futurum finns också och bedöms välfungerande. Det finns en formaliserad mötesstruktur för samarbetet mellan lokalförsörjningsenheten och Futurum, medan samarbetet mellan programområde barn och utbildning och Futurum är i behov av en sådan struktur.

Vi konstaterar samtidigt att det saknas ett tydligt och konstruktivt samarbete mellan stadsbyggnadsförvaltningen och det kommunala fastighetsbolaget Futurum, vilket ses bidra till en mindre effektiv lokalförsörjningsprocess. Vi konstaterar att avsaknaden av dialog, främst i tidiga skeden i processen, förefaller leda dels till långa ledtider, och dels till viss friktion mellan de två aktörerna.

Vi anser att det finns ett stort behov av forum för dialog i tidiga skeden, i vilken samtliga aktörer involverade i lokalförsörjningsprocessen både kommunicerar och lyssnar förbehållslöst för att tillsammans säkerställa en välfungerande lokalförsörjningsprocess för kommunens förskole- och skollokaler. Utifrån genomförda granskning anser vi att en sådan dialog är nödvändig för att skapa förståelse för varandras verksamheter och för den roll som samtliga involverade aktörer spelar i processen.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

3. Revisionell bedömning

Granskningens syfte har varit att granska hur väl samverkan och samordning mellan berörda nämnder och bolag fungerar med avseende på planprocessen med utgångspunkt i lokalförsörjningsprocessen för skollokaler. Vår samlade bedömning är att Örebro kommun *endast till viss del* har en ändamålsenlig planprocess för skollokaler, rätt resurser och tillräcklig intern samverkan, samordning och kommunikation för att säkerställa att lokalförsörjningsprocessen avseende kommunala verksamhetslokaler för skola och förskola ska fungera som avsett. Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

Planprocesser blir överlag allt komplexare och tar längre tid än tidigare. Detta beror delvis på högre krav på olika utredningar i planprocessernas tidiga skede, vilket bland annat kan förklaras genom svårigheter att bygga i tätbebyggda områden, med mer utmanande tomtar och fler intressenter och aktörer att ta hänsyn till. Utredningsinsatser i planprocessens tidiga skeden bör försöka begränsas och istället styras till projektprocessens utredningskede, där resultatet av utredningen behandlas i berörd verksamhetsnämnd. Konsekvenser av omfattande utredningar i planprocessen är att det tar längre tid, blir mer kostsamt och att frågor om skolors utformning i ökad utsträckning avgörs i planprocessen istället för i projektprocessen.

3.1. Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder att:

- säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan kommunens lokalförsörjningsprocess och planprocess, samt att dessa samverkar på ett effektivt sätt,
- säkerställa att det tas fram dokumenterade arbetsbeskrivningar, delprocesser och gränsdragningslistor inom ramen för lokalförsörjningsprocessen,
- tydliggöra lokalförsörjningsenhetens uppdrag,
- tydliggöra det kommunala fastighetsbolagets roll i lokalförsörjningsprocessen,
- säkerställa forum för konstruktiv dialog mellan samtliga aktörer involverade i lokalförsörjningsprocessen.

2017-12-13

Said Ashrafi

Projektledare

Rebecka Hansson

Uppdragsledare