



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2019-06-17

Till
Kulturnämnden för yttrande
Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

Revisionsrapport ” Kulturkvarteret: granskning av underlagsarbete”

PwC har på uppdrag av revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av kulturnämndens arbete med att ta fram adekvata underlag inför byggnationen av Kulturkvarteret. Syftet med granskningen är att säkerställa att kulturnämnden har arbetat med att ta fram kalkyler och underlag för verksamheten som ska bedrivas i Kulturkvarteret. Vid en större investering är det väsentligt att identifiering av behov har skett på ett korrekt sätt, och med tillräckliga och adekvata kalkyler.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kulturnämnden delvis har säkerställt att det finns tillräckliga underlag och kalkyler inför beslutet att bygga Kulturkvarteret. Granskningen påvisar att kulturnämnden endast varit involverad i begränsad omfattning. Vi kan konstatera att det ansvars som tillse att det finns tillräckliga underlag och kalkyler inte endast vilar på kulturnämnden – främst har projektet drivits av kommunstyrelsen. Kulturnämnden har emellertid ett ansvar att inom sitt kompetensområde arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling genom bland annat ekonomisk hållbarhet. Kulturnämnden är således ansvarig för att tillgodose att det finns tillräckliga underlag inför beslutet att bygga Kulturkvarteret, eftersom byggnaden förväntas innebära stora förändringar för nämndens verksamheter. Bedömningarna av de enskilda kontrollfrågorna utgår från kulturnämndens ansvar enligt reglementet.

Granskningen visar att det saknas underlag avseende prognos av volymer för kulturnämndens verksamhetsområden har inte tagits fram inför beslut om nybyggnationen av Kulturkvarteret. Trots att det funnits utmaningar inom kulturnämnden på grund av den ökade befolkningen har analyser inte utförts av hur framtida volymförändringar kan komma att förändra verksamheterna.

Nybyggnationen av Kulturkvarteret kommer inte att påverka driftsekonomin för kulturnämndens verksamheter. De ökade driftskostnaderna som Kulturkvarteret innebär täcks av kommunstyrelsen.

Det finns en plan för hur kulturskolans och bibliotekets verksamheter ska kunna kombineras med andra verksamheter, exempelvis estetiska programmet och föreningsaktiviteter.

Kommunstyrelsen har varit ansvarig för samverkan mellan berörda facknämnder under projektets gång. Deltagandet från kulturnämnden har skett genom projektgruppen och på politisk nivå blev kulturnämnden involverade först efter att arkitektförslaget var fastställt. Således har samverkan med berörda facknämnder skett i begränsad utsträckning.



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2019-06-17

Utifrån iakttagna brister i granskningen rekommenderar vi kulturnämnden att vidta följande åtgärder:

- Tillämpa nyckeltalen i framtida större investeringsprojekt. På detta sätt kan adekvata analyser om prognosticerade volymer ligga till grund för större investeringsbeslut.
- Uppdra åt förvaltningen att analysera nämndens framtida volymutveckling och dito beläggningsgrad utifrån nyckeltal.
- Säkerställa att nämnden har ett erforderligt engagemang i framtida större investeringsprojekt som är av väsentlig betydelse för nämndens verksamheter.

Vi emotser kulturnämndens yttrande över denna skrivelse och bilagd rapport senast 2019-09-20.

Lena Jansson
Ordförande

Carin Melin
Revisor

Kulturkvarteret: granskning av underlagsarbete

Örebro kommun

2018-06-17

Per Larson

Hugo Horstmann

Kontaktrevisor

Carin Melin



Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Inledning	2
Bakgrund	2
Syfte och revisionsfråga	2
Kontrollfrågor	3
Avgränsning och metod	3
laktagelser och bedömningar	4
Kontrollfråga 1: prognostiserade volymer	6
laktagelser	6
Bedömning	8
Kontrollfråga 2: driftkostnader	9
laktagelser	9
Bedömning	11
Kontrollfråga 3: långsiktiga finansiella analyser	12
Bedömning	12
Kontrollfråga 4: resurseffektivt nyttjande	13
laktagelser	13
Bedömning	14
Samverkan mellan berörda nämnder	16
laktagelser	16
Bedömning	16
Bedömningar utifrån kontrollfrågor	17
Bedömningar av kontrollfrågor	17
Rekommendationer	19

Inledning

Bakgrund

I dokumentet *Övergripande strategier och budget (ÖSB) 2013* beskrivs en ambition om att utveckla hela området runt konserthuset till ett förstärkt kulturcentrum för Örebro och regionen. I november 2012 gav kommunstyrelsen i uppdrag åt kommunledningskontoret att med stöd från Örebroporten AB utreda förutsättningarna för ett kulturkvarter.

Den 6 december 2016 fattade kommunstyrelsen i Örebro kommun beslut om att bygga Kulturkvarteret. Kulturskolans lokaler ansågs vara slitna och betraktades inte vara ändamålsenliga för att utveckla verksamheterna i önskvärd riktning. Genom att flytta stadsbiblioteket möjliggörs utveckling av området kring Conventum, och den kommunala gymnasieskolans lokaler bedöms otillräckliga. Sammantaget är Kulturkvarteret tänkt att tillgodose dessa behov.

Kulturkvarteret ska vara en plats för upplevelser, lärande och möten med ett särskilt fokus på barn och unga. Fastigheten ska rymma kulturskolan, stadsbibliotek, länsmusiken, den kommunala gymnasieskolans estetiska program samt restaurang.

I *ÖSB 2017* fastslår kommunfullmäktige att planering och genomförande av Kulturkvarteret ska påbörjas under 2017 med målsättningen att det ska vara klart att invigas år 2020. Under sommaren och våren 2018 har förberedande arbeten och analyser genomförts. Kulturkvarteret ska inrymma restaurang, aula, multiscen, kontor, stadsbibliotek och kulturskola. Kulturkvarteret ska vara sammanlänkad med konserthuset genom multiscenen och Riksbankshuset ska vara en integrerad del av Kulturkvarteret.

De nya lokalerna innebär verksamhetsmässiga förändringar för kulturnämndens verksamheter, varför revisorerna i Örebro kommun bedömt att det är väsentligt att adekvata och tillräckliga analyser genomförts både utifrån ett kostnads- och verksamhetsperspektiv. Revisorerna har därför beslutat om att ge PwC i uppdrag att genomföra en granskning av hur kulturnämnden arbetar inom detta område.

Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att säkerställa att kulturnämnden har arbetat med att ta fram kalkyler och underlag för verksamheten som ska bedrivas i Kulturkvarteret. Vid en större investering är det väsentligt att identifiering av behov har skett på ett korrekt sätt, och med tillräckliga och adekvata kalkyler.

Revisionsfråga:

Har kulturnämnden säkerställt att det finns tillräckliga underlag och kalkyler inför beslutet att bygga Kulturkvarteret?

Kontrollfrågor

Underlagsarbete

- Hur har prognostiserade volymer inom kulturnämndens verksamheter beaktats i beslutet om att verkställa investeringen? Vilka underlag finns för volymberäkningar?
- Har ändamålsenliga underlag och prognoser använts för att beräkna framtida driftskostnader?
- Har ändamålsenliga långsiktiga finansiella analyser upprättats där investeringens inverkan på kulturnämndens driftsresultat framgår?
- Finns en plan för alternativt/resurseffektivt nyttjande av de nya lokalerna?

Samverkan

- Har samverkan skett mellan berörda facknämnder – exempelvis kulturnämnden och gymnasienämnden?

Avgränsning och metod

Granskningen har avgränsats till att omfatta delar av kulturnämndens underliggande verksamheter. Granskningen genomförs genom genomgång av kulturnämndens kalkyler och underlag inför beslut om Kulturkvarteret. Inom ramen för granskningen av Kulturkvarteret har intervju genomförts med kulturnämndens presidium, förvaltningschef kultur- och fritidsförvaltningen, biblioteks- och kulturskolechef, controller på kultur- och fritidsförvaltningen samt projektledare för Kulturkvarteret.

Iakttagelser och bedömningar

Ansvar och befogenheter

Eftersom arbetet med färdigställandet av Kulturkvarteret drivs av kommunstyrelsen finns anledning att börja granskningen med ett förtydligande om vilka ansvar och befogenheter kulturnämnden respektive kommunstyrelsen har i fråga om att ta fram beslutsunderlag. Nedan specificeras de båda nämndernas reglemente utifrån de områden som är relevant för granskningen. Reglementet för kommunstyrelsen reviderades av kommunfullmäktige 2016-01-27 och reglementet för kulturnämnden reviderades 2016-06-15. Kulturnämnden tillhör programnämnden samhällsbyggnad. Programnämnderna i Örebro kommun ansvarar för att ange budgetförutsättningar för underliggande driftsnämnder, svara för att resursfördelningen har avsedd effekt samt att ekonomisk uppföljning sker inom anvisade ramar. Vidare är det programnämnderna i Örebro kommun som ansvarar för lokalförsörjningsplanering inom sitt programområde och rapporterar behovet till kommunstyrelsen. Lokalförsörjningsprogrammet har ett 4-årigt perspektiv med framåtblick ytterligare fyra år. Programmet beslutas av programnämnd Samhällsbyggnad och revideras årligen. Det beslutade lokalförsörjningsprogrammet ligger till grund för kommunens investeringsprogram.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Kommunstyrelsen har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter och ska ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. I kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår bland annat att leda och samordna utformningen av styrdokument och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Dessutom ska styrelsen ur ett kommunövergripande perspektiv arbeta långsiktigt hållbar utveckling genom ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet.

Kommunstyrelsen ska även avge yttrande som ankommer på fullmäktige om inte yttrandet är av principiell karaktär för det kommunala självstyret.

Kulturnämnden

Kulturnämnden har ansvaret för drift av olika former av kulturlokaler och ska ta initiativ för att påverka kommunens kulturpolitik genom insatser på kulturområdet.

Nämnden har det huvudsakliga ansvaret för verksamheter så som kommunens folkbibliotek, kulturskolan och kommunens fritidsgårdar. Därutöver ska kulturnämnden svara för kommungemensam ungdomsverksamhet med den samordning som krävs för ett framgångsrikt förebyggande ungdomsarbete. Vidare har nämnden hand om frågor om bidrag och andra insatser för föreningar, studieförbund m.fl. som är verksamma inom kulturområdet.

Kulturnämnden ansvarar inom sitt kompetensområde för att arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling i Örebro kommun genom ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Kulturnämnden är således ansvarig för att tillgodose att det finns tillräckliga underlag inför beslutet att bygga Kulturkvarteret, eftersom byggnaden förväntas innebära förändringar för nämndens verksamheter.

Kulturkvarteret

I ÖSB 2013 uttrycktes en ambition att utveckla området runt Konserthuset till ett förstärkt kulturcentrum. I november 2012 fick kommunledningskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för kulturkvarteret med stöd från det kommunala bolaget Örebroporten. Möjligheten att förlägga befintlig och ny verksamhet i kulturkvarteret skulle bejakas.

I maj 2014 beslutade kommunstyrelsen att godkänna slutrapporten av det vinnande arkitektförslaget samt att ge kommundirektören i uppdrag att göra en fördjupad ekonomisk beräkning och analys utifrån det vinnande förslaget.

Kommunstyrelsen beslutade om igångsättning i december 2016. Beslutet innebar att kommundirektören fick i uppdrag att påbörja arbetet med planering och genomförande i enlighet med uppdragsdirektivet att precisera och inarbeta kvarvarande driftskostnader i kommande budgetprocess. Vidare fick Örebroporten i uppdrag att genomföra byggnationen av Kulturkvarteret, vilket inte skulle överskrida en hyreskostnad på 35 mnkr per år för projektering och byggnation. Kulturkvarteret var tänkt att skapa incitament för samverkan utifrån uppdrag där digitalisering och aktivitetsbaserat arbetssätt var verktyg för ett effektivt arbetssätt. Förväntningen var att Kulturkvarteret ska bli en naturlig mötesplats. I juni 2018 fick Örebroporten i uppdrag av kommunfullmäktige att bygga en så kallad multiscen i Kulturkvarteret.

I uppdragsbeskrivningen från november 2016 anges att Kulturkvarteret ska vara färdigställt år 2020.

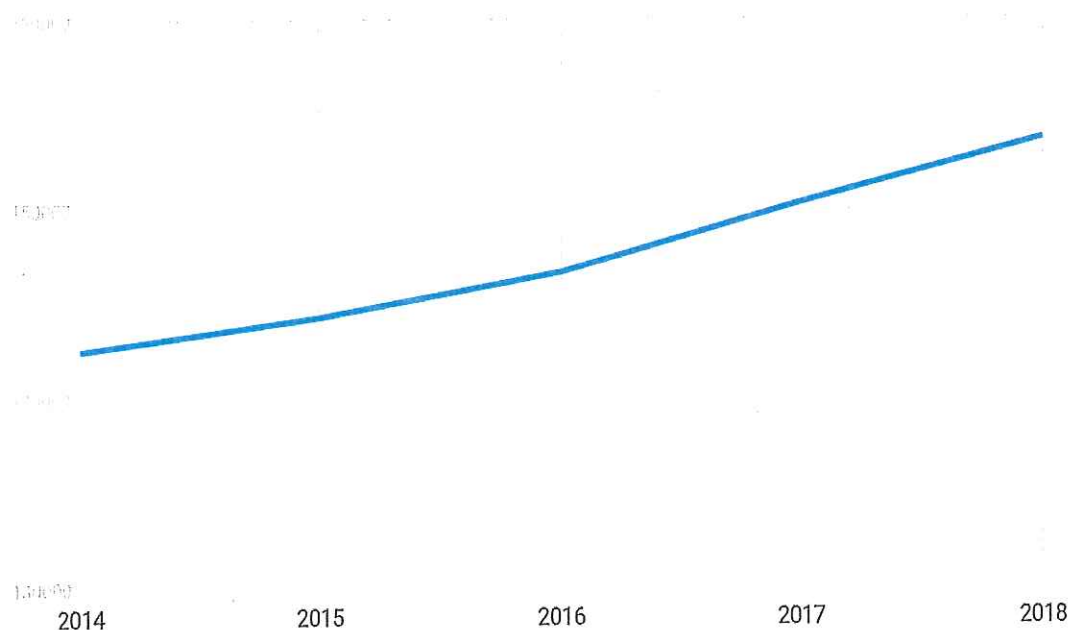
Kontrollfråga 1: prognostiserade volymer

Iakttagelser

I kulturnämndens årsberättelse från 2015 anges att en av nämndens stora utmaningar inför den närmsta tiden är den växande befolkningen där nämndens resurser förväntas kunna tillgodose allt fler invånares förväntningar på kulturaktiviteter. Samtidigt anger lokalförsljningsplanen 2019-2022 för programnämnd samhällsbyggnad (i vilken kulturnämnden ingår) att verksamhetens lokaler inom programnämndens verksamhetsområden ska utvecklas utifrån verksamhetens aktuella behov. I nedanstående graf visas befolkningsutvecklingen för Örebro kommun mellan åren 2014-2018. Kommunens befolkning har under dessa år ökat med 7,8 procent.

Figur 1: Befolkningsutveckling Örebro kommun 2014-2018

Befolkningsutveckling Örebro kommun



Av årsberättelsen för kulturnämnden 2018 beskrivs att antalet barn och unga i åldern 7-20 år inom Örebro kommun beräknas öka med 5 200 barn (motsvarande 21 procent) fram till 2027. Detta medför att fler barn och unga kommer att ha behov av att ta del av organiserade fritids- och kulturaktiviteter. Samtidigt bedöms inte budgetramen öka i motsvarande takt vilket ställer krav på effektiviseringar inom kulturnämndens verksamheter. Tabellen nedan redovisar kommunens nettokostnad för kulturverksamhet per invånare mellan åren 2015-2017 i förhållande till kommuner med liknande strukturella förutsättningar. Örebro kommun har haft en lägre nettokostnad än liknande kommuner. Detta kan antingen innebära en högre effektivitet i verksamheten eller en lägre ambitionsnivå.

Tabell 1: Nettokostnad per invånare för kulturverksamhet 2014-2018

**Nettokostnad
kulturverksamhet, kr/inv**

(källa: Kolada)	2015	2016	2017
Kommun			
Örebro	1 171	1 102	1 196
Liknande kommuner (snitt)	1 294	1 294	1 268

Det framkommer under intervjuer med företrädare från kulturförvaltningen att de var delaktiga i projektarbetet innan igångsättningsbeslut togs. Det underlag som togs fram från kulturförvaltningen i samband med utredningen beskrivs dock ha varit begränsat. Behov av mer upprustade lokaler för kulturskolan samt en multiscen framfördes dock under processen. Biblioteksverksamheten bedömdes inte ha ett akut lokalbehov. Lokalprogrammet 2016 var resultatet av utredningen och utgjorde underlag inför arkitekttävlingen. Programmet utgick från befintlig lokalyta och volym år 2013. Utgångspunkten var att ha samma lokalyta men i mer moderna lokaler. Det uppgavs att multiscenen skulle hanteras separat från övriga verksamhetsbehov. Den ursprungliga tanken var att multiscenen skulle finansieras av externa aktörer, men det har visat sig svårt att hitta intressenter.

I intervju med kulturnämndens presidium beskrivs att kulturnämnden inte var delaktiga i utredningsarbetet inför beslutet om det vinnande arkitektförslaget om Kulturkvarteret. Tjänstepersoner från kulturförvaltningen var med och utformade lokalprogrammet och kom med synpunkter kring lokalbehov men kulturnämnden uppges inte ha deltagit i dessa diskussioner. Kommunstyrelsen har varit ansvarig för att ta fram underlaget inför arkitekttävlingen. Under utredningens gång har det även funnits delprojekt kring hur kulturskolan och biblioteksverksamheten skulle kunna arbeta tillsammans för att nyttja lokalerna på bästa sätt. Stygruppen som kommundirektören tillsatte vid utredningens initiering har hållit ihop utredningsprocessen och fortsatt efter beslut togs kring det vinnande bidraget och genomförandet. Kulturnämnden uppges inte ha varit medvetna om det pågående arbetet med lokalprogrammet.

I intervju med förvaltningsföreträdare framkommer att kommunens övergripande resursfördelningsmodell inte beaktar volymförändringar inom kulturnämndens verksamheter. Kulturnämndens presidium uppges att kommunstyrelsen har haft tillgång till befolkningsprognoser men att specifikt underlag för kultur- och fritidsverksamhetens behov framgent har saknats. Det har inte gjorts beräkningar hur dessa verksamheter påverkats av den generella tillväxten inom Örebro kommun. Vidare har det inte gjorts någon uppräknig för kultur- och fritidsverksamhet. På senare tid har en utredning dock efterfrågats om relevanta nyckeltal för verksamheten. Det har mynnat

ut i ett arbete som pågår med konsultstöd, vilket framgår av verksamhetsplan 2017 och 2018 för kulturnämnden.

Projektledare för Kulturkvarteret bekräftar att det inte gjordes en prognos av volymer för kulturnämndens verksamhetsområden inom ramen för projektet Kulturkvarteret. Utgångspunkten var att kulturskolans lokaler var utslitna och att de nya lokalerna skulle möjliggöra effektivt utnyttjande för de verksamheter som skulle inrymmas.

Det pågår ett arbete från programområde samhällsbyggnad att ta fram en modell för den växande kommunen för att tydliggöra hur ansvarsområdet för nämnderna inom programområdet (inklusive kulturnämnden) påverkas när kommunen växer. Detta ska underlätta analysen av kapacitet och resurser då befolkning växer. Modellen ska dock inte vara knutet till den kommunövergripande resursfördelningsmodellen utan ska snarare bidra till bättre beslutsunderlag och förståelse för kostnadsutveckling.

Bedömning

Vi bedömer kontrollfrågan som ej uppfylld.

Kulturnämnden ansvarar inom sitt kompetensområde för att arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling i fråga om ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Således är kulturnämnden ansvarig för att tillgodose att det finns tillräckliga underlag inför beslutet att bygga Kulturkvarteret.

Bedömningen av kontrollfrågan är att underlag rörande prognos av volymer för kulturnämndens verksamhetsområden inte har tagits fram inför beslut om Kulturkvarteret. Trots att det har funnits utmaningar inom kulturnämndens verksamheter på grund av den ökade befolkningen har analyser inte utförts av hur framtida volymförändringar kan komma att förändra verksamheterna. Det uppges i intervjuer att relevanta nyckeltal för kulturnämndens verksamheter inte har funnits att tillgå. Bedömning av behov inför uppförandet av Kulturkvarteret har istället utgått från befintligt behov.

Vi rekommenderar kulturnämnden att tillämpa nyckeltalen som är under framtagande i framtida större investeringsprojekt. På detta sätt kan adekvata analyser om prognosticerade volymer ligga till grund för större investeringsbeslut.

Kontrollfråga 2: driftkostnader

lakttagelser

Förvaltningen har bistått projektledaren med uppgifter om olika aspekter rörande Kulturkvarteret men samordning har skett av projektledaren. Uppgifterna om driftkostnader har tagits fram bland annat genom att jämföra med liknande projekt i andra kommuner. Kulturförvaltningen har framför allt bistått med kostnadsuppskattningar av inventarier inom sitt verksamhetsområde. Enligt uppgift från intervjuer pågår en diskussion hur mycket inventarier som kan återanvändas från befintliga lokaler. Graden av återanvändning av inventarier kommer påverka vad slutkostnaden för projektet landar på.

Beräkningar av internhyra och driftkostnader uppges i intervju ha skett inom kommunledningskontoret. Det framgår att inga uppskattningar av framtida driftkostnader har gjorts inom kulturnämndens även om antalet barn och ungdomar växer. Det pågående arbetet med nyckeltalsmodell är avsett att underlätta beräkningar av framtida driftkostnader.

Örebro kommuns internhyresmodell bygger på schabloner och hyra från fastighetsägaren. Fastighetsägarens hyra utgår från en grundhyra som fastställs vid kontraktsskrivning, en indexuppräkningsmodell av hyran som sker årsvis samt eventuellt tillägg för exempelvis anpassningar i lokalen. Schablonerna debiteras per kvadratmeter och är baserade på de omkostnaderna som kommunen har för lokalerna så som underhåll och skadegörelse.

Internhyressystemet uppges utgå ifrån investeringen vars utförande ofta ett kommunalt bolag står för. Utföraren skickar ett hyresförslag till den centrala lokalförsörjningsenheten. Därefter går hyreskostnaden vidare till kulturnämnden. Debitering sker på objektsnivå.

I intervju med tjänstepersoner från kulturförvaltningen uppges att det finns en tydlig gränsdragningslista där det framgår vad som åligger de lokalnyttjande verksamheterna och fastighetsförvaltaren.

Kulturnämndens presidium påpekar att det inte finns resurser för att erbjuda väsentligt mer verksamhet. Istället anges framtida samverkan med civilsamhället vara en nyckelfaktor för att bedriva nämndens verksamhet framgångsrikt och effektivt sätt. Gällande Kulturkvarteret framgår det att kommunledningskontoret och projektledare ansvarar för beräkning av driftkostnad som avser kulturnämndens verksamhet och att det inte i alla delar är tydligt för kulturnämnden vad den aviserade hyresnivån grundar sig på.

Vi har inom ramen av granskningen tagit del av flera driftkostnadsberäkningar som gjorts under projektets gång. Underlaget som låg till grund för kommunstyrelsens beslut om att genomföra en utredning av Kulturkvarteret angav ansvarsfördelningen för projektet. Örebroporten och kommunledningskontoret har ansvarat för kostnadsberäkningar, finansieringslösningar och tänkbara intressenter. Projektledare och kommunledningskontoret har varit ansvariga för att ta

fram driftskostnadskonsekvenser. Nedan presenteras tre driftskostnadskalkyler.

Driftskostnadskalkyl 2014

I underlaget för beslut i kommunstyrelsen 2014 behandlas driftskostnadskonsekvenser. I kostnadsberäkningarna har finansieringsmöjligheter genom möjliga partnerskap, medfinansierare och tänkbara intressenter inte beaktats. Inte heller har kommunens intäkter för markförsäljning inräknats, eftersom den ingår i kommunens budgeterade intäkter för mark och exploatering. Driftkostnadskalkylen beaktar ej bibliotek, kulturskola och multiscen. Utöver investeringen för Kulturkvarteret uppskattades investeringar för allmän platsmark och platser inklusive flytt av elkablar och transformatorer till 23 mnkr. Bedömningen gjordes av stadsbyggnadskontoret. Inventarieinvesteringarna uppskattades till 30 mnkr. Beräkningarna bygger på en genomsnittlig investering av inventarier på 2 300 kronor per kvadratmeter. Bedömningen är gjord utifrån erfarenhetsvärden. Totalt uppskattades hyran uppgå till 35 mnkr per år för Kulturkvarteret (12 750 kvm LOA¹) exklusive fastighetsskatt och verksamhetsel. Vidare tillkommer kapitalkostnader för markarbete samt inventarier på ca 5,3 mnkr per år. Totala kostnader för lokaler och inventarier uppskattades därför till 40 mnkr per år.

Hyreskostnaden är tänkt att delvis finansieras av nuvarande kostnader för bibliotek, kulturskola och gymnasieskolans estetiska program, vilket sammanlagt uppgår till 15 mnkr per år. Budgeterade intäkter för restaurangverksamheten, multiscenen och eventuellt partnerskap uppgick till 7 mnkr per år.

Resterande nettokostnad ska utöka den kommunala driftskostnaden. Således är det tänkt att kulturnämndens verksamheter inte ska belastas av den högre hyreskostnaden, eftersom hyran ska vara identisk med den tidigare hyreskostnaden.

Igångsättningsbeslut 2016

Inför igångsättningsbeslut för Kulturkvarteret fick kommunstyrelsen ta del av en utredning om ekonomi och tidplan framställd av Örebroporten. I utredningen konstateras att nuvarande hyra för bibliotek och kulturskola på 13 mnkr skulle utökas till 35 mnkr per år. Detta exkluderar dock inredning, möbler, textilier, evakuerings- och flyttkostnader, miljösanering av mark samt tomtkostnad. Kostnadskalkylen av investeringar i Kulturkvarteret gjordes

¹ Lokalarea uthyrningsbar yta

med utgångspunkt i kostnadsberäkningarna 2014 och uppräknades med 3 procent per år. Därutöver gjordes grova bedömningar om reavinst på minst 30 mnkr av Futurum. Nedskrivningar bedömdes av Örebroporten till 100 mnkr och avsåg Conventumkvarteret.

Översiktlig strategi och budget 2018

I ÖSB 2018 beräknades Kulturkvarteret resultera i ökade driftskostnader för kommunstyrelsen om 10,8 mnkr år 2019, 11,5 mnkr år 2020 och 4,0 mnkr år 2021. Under planperioden beräknades programnämnd samhällsbyggnad ha oförändrade driftskostnader i och med byggnationen av Kulturkvarteret. Således innebär flytten av bibliotek och kulturskola inga direkta driftskostnadsökningar för kulturnämnden.

I programnämnd samhällsbyggnads lokalförsörjningsplan 2019-2022 görs en sammanställning av underliggande driftsnämnders behov. Det görs en bedömning av vilka objekt som kräver beslut om investering och därmed medför en hyreskostnadskonsekvens. Byggnationen av Kulturkvarteret beräknas få hyreskostnadskonsekvenser år 2021.

Bedömning

Vi bedömer kontrollfrågan som uppfylld.

Det är kommunstyrelsen genom ekonomidirektör och kommunledningskontoret som har varit ansvariga för att ta fram underlag avseende driftskostnadskonsekvenser. Kulturnämnden har emellertid ett ansvar att arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling avseende bland annat ekonomi, och således är den långsiktiga driftsekonomin väsentlig för nämndens verksamheter.

Enligt underlaget vi har tagit del av kommer nybyggnationen av Kulturkvarteret inte förändra driftsekonomin för kulturnämndens verksamheter. De ökade driftskostnaderna som Kulturkvarteret innebär täcks alltså av kommunstyrelsen. Enligt ÖSB motsvarar detta 10,8 mnkr år 2019, 11,5 mnkr år 2020 och 4,0 mnkr år 2021. Hyressättningen styrs av kommunens internhyresmodell, varför den långsiktiga driftskostnadskonsekvensen för kulturnämndens verksamheter är densamma som innan.

Kontrollfråga 3: långsiktiga finansiella analyser

Investeringen i Kulturkvarteret sker genom Örebroporten och därför uppstår räntekostnaderna i Örebroporten och inte i kommunen. Örebro kommun och underliggande verksamheter betalar endast hyreskostnader enligt kommunens internhyresmodell. Den externa upplåningen inom kommunkoncernen hanteras genom kommunens internbank som vidareutlånar via internlån till bolagen inom koncernen.

Investeringen i Kulturkvarteret får alltså en påverkan på kommunens balansräkning där den externa upplåningen blir en skuld och internlånet till bolaget en fordran. Upplåningen för kulturkvarteret beräknas enligt uppgift till 300 mnkr.

I sammanhanget har dock den externa upplåningen av Kulturkvarteret ringa karaktär i förhållande till kommunens totala kapital. Kommunkoncernens totala kapital var år 2018 29,8 mdkr och soliditeten uppgick till 33,7 procent. En extern upplåning motsvarande 300 mnkr minskar alltså soliditeten med 0,4 procentenheter.

Bedömning

Vi bedömer kontrollfrågan som uppfylld.

Den externa upplåningen sker genom Örebroporten och kommunstyrelsen har ansvaret för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning, vilket bland annat innefattar analyser av långsiktiga finansiella ställningen. Kulturnämnden har alltså ansvaret för den långsiktiga ekonomin i underliggande verksamheter, men beslutet att bygga Kulturkvarteret förväntas inte förändra den ekonomiska ställningen för kulturnämnden.

Kontrollfråga 4: resurseffektivt nyttjande

lakttagelser

I programnämnd samhällsbyggnads programplan med budget för 2018 är ett mål att Örebro kommun ska nyttja sina lokaler på ett effektivt sätt. Detta mäts bland annat genom indikatorn "antal kvadratmeter per kulturskoleelev". I intervjuer framförs att indikatorn upplevs vara svårförenlig med verksamheten som bedrivs inom kulturnämndens ansvarsområde.

Enligt en promemoria gällande ekonomi och tidplan för Kulturkvarteret från maj 2016, som utfördes av Örebroporten, kommer lokalytorna för det vinnande arkitektförslaget uppgå till 4800 kvm för biblioteket (tidigare lokaler 5664 kvm), 5100 kvm för kulturskola (tidigare lokaler 5661 kvm) och gemensamma ytor 1480 kvm.

I visionen för Kulturkvarteret beskrivs att gränserna mellan de lokalnyttjande verksamheterna ska vara flytande och att verksamheterna ska berika varandra. Nya arbetssätt uppmuntras mellan verksamheter för att ge besökaren och medarbetaren en mer kreativ miljö. I intervju med projektledare framförs att visionen är grunden till att projektet har drivits av kommunstyrelsen då projektet är ett gränsöverskridande projekt som inte är begränsat till en nämnds verksamhetsområde. Målet är att verksamheterna inte bara ska flytta in och fortsätta som tidigare utan att lokalerna ska möjliggöra nya samarbeten över verksamhetsgränserna.

I verksamhetsbeskrivningen för Kulturkvarteret från juni 2016 framgår att byggnaden ska bestå av många gemensamma utrymmen. Kontorsutrymmet ska vara gemensamt och ett aktivitetsbaserat arbetssätt ska tillämpas, vilket är tänkt att främja samverkan över verksamhets- och professionsgränser. Hela eller delar av biblioteket ska kunna vara öppet för allmänheten efter stängningstid. Kulturskolan ska även kunna bedriva verksamhet med utställningar och arrangemang i bibliotekets lokaler. Kulturskolans ämneskursverksamhet kommer enligt verksamhetsbeskrivningen kunna kombineras med estetiska programmet. Lokalerna anges även ge utrymme för samverkan med andra aktörer, föreningsliv, bibliotek, fritidsgårdar och kulturinstitutioner.

I årsberättelsen för kulturnämnden 2018 anges att nämnden har bidragit i arbetet med Kulturkvarteret med fokus på att lokalerna ska vara ändamålsenliga och kunna utnyttjas effektivt "för högsta utfall för både kommuninvånare och verksamhet". Det anges att verksamheter har deltagit aktivt i arbetsgruppen för projektet och att kulturnämnden avsatt två heltidstjänster inom berörda verksamhetsområden för att säkerställa ändamålsenliga lokaler.

Tjänstepersoner från kulturförvaltningen låter meddela att den befintliga verksamheten ska kunna inrymmas i lokalerna. Kulturskolans lokaler ska även delas mellan estetiska programmet och kulturskolan genom att lokalerna används på olika tider under dagen. Det kommer även finnas möjlighet att hyra ut kulturskolans lokaler, exempelvis till friskolor. Det uppges även att en utredning kan komma att genomföras om annan verksamhet inom kulturnämndens ansvarsområde kan flyttas till lokalerna. Det framgår att inga beräkningar har tagits fram över huruvida vakansgraden kommer att förändras eller hur samverkan med andra aktörer kan komma att se ut. Fokus har legat på hur lokalerna ska kunna nyttjas under olika tider på dygnet och hur många som kan vistas i lokalerna samtidigt. Förvaltningsföreträdare framför att frågor rörande hur lokalerna ska kunna användas på olika sätt drivs av kommunstyrelseförvaltningen. Det framförs att det finns en förväntan från styrgruppen för projektet att kulturverksamheten kommer nyttja lokalerna men det preciseras inte exakt hur lokalerna ska nyttjas.

Vidare framgår det via intervjuer att kulturnämndens verksamheter har varit delaktiga i hur byggnaden ska utformas och användas samt bistått med bedömningar av vilka befintliga inventarier som kan användas. Kulturnämnden har dock inte gjort någon egen utredning om hur lokalerna ska utformas och användas.

Kulturnämndens presidium bekräftar att det inte har funnits en diskussion kring vakansgrad. Den diskussion som har förts kring resurseffektivt utnyttjande har kretsat kring hur samverkan i lokalerna kan ske på bästa sätt. Det framgår att det framgent kan bli aktuellt att utreda i vilken mån bibliotekets lokaler ska inrymma fysisk litteratur i och med en ökad popularitet för ljudböcker och bibliotekets roll som mötesplats. En relaterad aspekt uppges även vara säkerhet, dvs. hur man ska skapa en trygg mötesplats. Vi har bland annat tagit del av en omvärldsbevakning som upprättats av biblioteks- och kulturskolechef som behandlar detta ämne.

Projektledare för Kulturkvarteret betonar flexibilitet som en viktig aspekt av Kulturkvarterets utformning. Örebroporten har haft ansvar för att möjliggöra flexibilitet och omställning av lokalerna vid behov. Även verksamhetens behov av tillgänglighet anges vara prioriterat. Det ska vara möjligt att ha olika aktiviteter i lokalerna, exempelvis ska biblioteket kunna fungera som mötesplats efter stängningstid. Enligt uppgift har det även hållits workshops med deltagare från föreningslivet för att diskutera möjligheter för de nya lokalerna.

Bedömning

Vi bedömer kontrollfrågan som delvis uppfylld.

Programnämnd samhällsbyggnad ansvarar för lokalförsörjningsplanering inom driftsnämndernas verksamhetsområden – däribland kulturnämnden. Programnämnd samhällsbyggnad ska alltså fånga in kulturnämndens framtida

lokalbehov och rapportera till kommunstyrelsen. Detta förutsätter dock att kulturnämnden gör adekvata analyser och rapporterar till programnämnden.

Det finns en plan för hur kulturskolans och bibliotekets verksamheter ska kunna kombineras med andra verksamheter, exempelvis estetiska programmet och föreningsaktiviteter. Lokalerna har även konstruerats för att vara flexibla för olika typer av verksamheter. Däremot har det inte gjorts en tillfredsställande analys och planering av framtida beläggningsgrad utifrån kulturnämndens verksamheters volymutveckling.

Vi rekommenderar därför kulturnämnden att uppdra åt förvaltningen att analysera nämndens framtida volymutveckling och dito beläggningsgrad utifrån nyckeltal.

Samverkan mellan berörda nämnder iakttagelser

I projektdirektivet framförs nyttan med att kulturskolan, stadsbiblioteket, länsmusiken och delar av gymnasieskolan estetiska program återfinns på samma plats för samverkan rörande kompetens och lokaler.

Verksamhetsplanen för kulturnämnden 2018 anger att verksamheter inom programrådet ska delta aktivt i arbetsgruppen för Kulturkvarteret.

I projektplanen från januari 2013 beskrivs att projektets syfte och process skulle tydligt förankras hos berörda kommunala verksamheter och ske i samråd med berörda förvaltningschefer. Projektgruppen för utredning om kulturkvarteret skulle enligt projektplanen bestå av företrädare från programnämnd samhällsbyggnad, i vilken kulturnämnden ingår. I projektplanen anges även att berörd programdirektör ska välja ut representanter för projektgruppen inom programområdet samhällsbyggnad.

Biblioteks- och kulturskolechef sitter med i den projektgruppen för projektet som har möte varje vecka och satt med redan i utredningsskedet, dock med en annan tjänstefunktion. Representanter från estetiska programmet (genom gymnasienämnden) och länsmusiken sitter också med i projektgruppen. Samverkan mellan berörda driftsnämnder uppges ha drivits av kommunstyrelsen. Utifrån projektgruppens möten rapporterar projektledare till styrgruppen genom en sammanställd rapport. Projektledare och biblioteks- och kulturskolechef ger även information till kulturnämnden varje månad i form av en muntlig avrapportering.

Vid intervju med kulturnämndens presidium framgår att deltagandet från berörda driftsnämnder har skett i begränsad omfattning. Exempelvis blev kulturnämnden involverade i projektet efter att arkitektförslaget var fastställt. Det framgår även att samverkan mellan kulturnämnden och andra nämnder på förvaltningsnivå endast har skett i projektgruppen. Organisationsmässigt finns en gemensam chef för bibliotek och kulturskola på vardera 50 procent. Det pågår ett utredningsarbete om kulturverksamhetens framtida organisation.

Bedömning

Vi bedömer kontrollfrågan som delvis uppfylld.

Samverkan mellan berörda nämnder har drivits av kommunstyrelsen genom projektledaren för Kulturkvarteret. Deltagandet från kulturnämnden på tjänstemannanivå har skett genom projektgruppen och på politisk nivå blev kulturnämnden involverade efter att arkitektförslaget var fastställt. Således har samverkan med berörda facknämnder skett i begränsad utsträckning.

Vi rekommenderar kulturnämnden att säkerställa att nämnden har ett erforderligt engagemang i framtida större investeringsprojekt som är av väsentlig betydelse för nämndens verksamheter.

Bedömningar utifrån kontrollfrågor

Efter genomförd granskning bedömer vi att kulturnämnden delvis har säkerställt att det finns tillräckliga underlag och kalkyler inför beslutet att bygga Kulturkvarteret. Vi kan konstatera att det ansvars att tillse att det finns tillräckliga underlag och kalkyler inte endast vilar på kulturnämnden – främst har projektet drivits av kommunstyrelsen. Kulturnämnden har emellertid ett ansvar att inom sitt kompetensområde arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling genom bland annat ekonomisk hållbarhet. Kulturnämnden är således ansvarig för att tillgodose att det finns tillräckliga underlag inför beslutet att bygga Kulturkvarteret, eftersom byggnaden förväntas innebära stora förändringar för nämndens verksamheter. Bedömningarna av de enskilda kontrollfrågorna utgår från kulturnämndens ansvar enligt reglementet.

Bedömningar av kontrollfrågor

Bedömningen av revisionsfrågan är baserad på de enskilda bedömningarna av de fem kontrollfrågorna. Nedan sammanfattas våra bedömningar av respektive kontrollfråga.

Kontrollfråga	Kommentar
Hur har prognostiserade volymer inom kulturnämndens verksamheter beaktats i beslutet om att verkställa investeringen? Vilka underlag finns för volymbereäkningar?	Ej uppfyllt Underlag avseende prognos av volymer för kulturnämndens verksamhetsområden har inte tagits fram inför beslut om nybyggnationen av Kulturkvarteret. Trots att det funnits utmaningar inom kulturnämnden på grund av den ökade befolkningen har analyser inte utförts av hur framtida volymförändringar kan komma att förändra verksamheterna. Det pågår ett arbete med att ta fram relevanta nyckeltal, vilket är tänkt att stärka det framtida analysarbetet och förbättra framtida beslutsunderlag.

Har ändamålsenliga underlag och prognoser har använts för att beräkna framtida driftskostnader?

Uppfylld

Det är kommunstyrelsen som är ansvarig för att beräkna driftskostnadskonsekvenser. Enligt underlaget vi har tagit del av kommer nybyggnationen av Kulturkvarteret inte påverka driftsekonomin för kulturnämndens verksamheter.

De ökade driftskostnaderna som Kulturkvarteret innebär täcks alltså av kommunstyrelsen. Enligt ÖSB motsvarar detta 10,8 mnkr år 2019, 11,5 mnkr år 2020 och 4,0 mnkr år 2021. Hyressättningen styrs av kommunens internhyresmodell, varför den långsiktiga driftskostnadskonsekvensen för kulturnämndens verksamheter är densamma som innan.

Har ändamålsenliga långsiktiga finansiella analyser upprättats där investeringens inverkan på kulturnämndens driftsresultat framgår?

Uppfylld

Den externa upplåningen sker genom Örebroporten och kommunstyrelsen har ansvaret för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning, vilket bland annat innefattar analyser av långsiktiga finansiella ställningen. Beslutet att bygga Kulturkvarteret förväntas inte förändra den ekonomiska ställningen för kulturnämnden.

Finns en plan för alternativt/resurseffektivt nyttjande av de nya lokalerna?

Delvis uppfyllt

Det finns en plan för hur kulturskolans och bibliotekets verksamheter ska kunna kombineras med andra verksamheter, exempelvis estetiska programmet och föreningsaktiviteter. Lokalerna har även konstruerats för att vara flexibla för olika typer av verksamheter. Däremot har det inte gjorts en tillfredsställande analys och planering av framtida beläggningsgrad utifrån kulturnämndens verksamheters volymutveckling.

Har samverkan skett mellan berörda facknämnder – exempelvis kulturnämnden och gymnasienämnden?

Delvis uppfyllt

Kommunstyrelsen har varit ansvarig för samverkan mellan berörda facknämnder under projektets gång. Deltagandet från kulturnämnden har skett genom projektgruppen och på politisk nivå blev kulturnämnden involverade efter att arkitektförslaget var fastställt. Således har samverkan med berörda facknämnder skett i begränsad utsträckning.

Rekommendationer

Utifrån iakttagna brister i granskningen rekommenderar vi kulturnämnden att vidta följande åtgärder:

- Tillämpa nyckeltalen som är under framtagande i framtida större investeringsprojekt. På detta sätt kan adekvata analyser om prognosticerade volymer ligga till grund för större investeringsbeslut.
- Uppdra åt förvaltningen att analysera nämndens framtida volymutveckling och dito beläggningsgrad utifrån nyckeltal.
- Säkerställa att nämnden har ett erforderligt engagemang i framtida större investeringsprojekt som är av väsentlig betydelse för nämndens verksamheter.

2019-06-17

Rebecka Hansson

Per Larson

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Örebro kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 27 januari 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.