

Handläggare
Gunilla Svensson
0480-45 05 13

TJÄNSTESKRIVELSE

Datum
2021-01-13

Ärendebeteckning
SFN 2021/0013

Servicenämnden

PwC - Granskning av lokalförsörjning, missiv och revisionsrapporter

Förslag till beslut

Servicenämnden beslutar att anta denna skrivelse som sin egen och översända den till de förtroendevalda revisorerna som sitt svar på granskningen.

Bakgrund

Revisorerna har under hösten genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjning. Revisionen utgår ifrån att utreda om det finns styrande dokument som stödjer lokalförsörjningsplaneringen och om kommunen har rutiner och tillräckliga beslutsunderlag för arbetet.

Det konstateras att det delvis finns processer, organisering och beslutsunderlag som stöd för lokalförsörjningsprocessen.

Revisionen anser att politiskt beslutade riktlinjer bör fattas som stödjer lokalförsörjningsplaneringen. Där i bör också tydliggöras att servicenämnden har ansvaret för upprättandet av en kommungemensam lokalförsörjningsplan. Denna bör ligga som grund i den övergripande beredningen av kommunens investeringsbudget. För att säkerställa en effektiv lokalförsörjning bör lokalbeståndets nyttjandegrad och yteffektivitet följas upp med hjälp av nyckeltal.

Som en del i en policy bör också principerna beskrivas för när extern inhyring ska göras.

Revisionen har noterat att det i vissa fall saknas underlag på hur analysen av ett lokalbehov har gjorts, på vilket sätt verksamhetens ekonomi påverkas och vilken nytta som uppnås i verksamheten på grund av det utökade lokalbehovet. Rekommendationen är att mer kraft läggs på att utveckla underlagen i behovsbedömningen och säkerställa att tillräckliga underlag ligger till grund för de objekt som upptas i lokalförsörjningsplanen.

Förvaltningen instämmer i stort i samtliga punkter som lyfts i revisionen. En gemensam policy stärker servicenämndens och fastighetsverksamhet-



ens mandat i lokalförsörjningsfrågor. En tydlighet skapas för samtliga involverade, kortar ledtider och bidrar till mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler.

Att bygga ett verktyg som långsiktigt, bortom budgetperioden, beskriver verksamheternas lokalbehov ger en god framförhållning, en bättre styrning av hur lokalbehoven kan tillgodoses, vilka alternativ som kan erbjudas och hur resurser nyttjas på bästa sätt. Arbetet med lokalförsörjning behöver löpa som en röd tråd genom hela den fysiska planeringsprocessen för att takta och analysera framtida verksamhetsbehov.

Delvis pågår idag ett arbete med yteffektivisering och nyckeltal. Tillsammans med utbildningsförvaltningen och södermöre kommundelsförvaltning finns nu grunder till ett standardlokalprogram för skolor. Även detaljerade program kring rumsfunktioner prövas i nya projekt för att spara tid och pengar i utformningen av lokaler. Förankrade lokalprogram med likriktade innehåll är en förutsättning i arbetet med att erbjuda effektiva ändamålsenliga lokaler. Inhyrning av externa lokaler sker idag enligt en vedertagen arbetsprincip att lokalbehov i första hand löses via egenägda lokaler, i andra hand via kommunbolagen och i tredje hand via externa fastighetsägare. Dessa principer behöver fastställas i ett styrdokument för att vinna legitimitet.

Som nämnts är verksamheternas prognoser och behovsanalyser viktiga verktyg för att fånga det långsiktiga lokalbehovet och blicka bortom budgetperioden. Inom varje förvaltning behöver finnas en lokalsamordnare som representerar och för fram förvaltningens lokalbehov över tid. Arbetet med förstudier är uppstartat idag som ett led i att tydliggöra omfattningen och kravställningar i ett projekt från beställare (fastighetsförvaltningen) till utförare (projekt- och byggenheten) i nya projekt.

Sammanfattningsvis instämmer förvaltningen i stort i revisionens slutsatser. Som ett första steg behöver ett kommunövergripande uppdrag ges till servicenämnden att ta fram en policy för hur lokalförsörjning ska ske. Arbetets framgång bygger på samverkan med samtliga nämnder så att roller och ansvar tydliggörs.

Serviceförvaltningen förstärker med en lokalstrateg vars uppdrag blir att tillsammans med verksamheterna fånga dem långsiktiga lokalbehoven genom hela den fysiska planeringsprocessen. På så vis säkerställs ett hållbart arbete över tid.

Gunilla Svensson
Fastighetschef

Bilagor
Revisionsrapport lokalförsörjning Kalmar kommun
Missiv lokalförsörjning Kalmar kommun

**Kommunstyrelsen
Servicenämnden**

**För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium**

Granskning av lokalförsörjning

På uppdrag av revisorerna i Kalmar kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjning.

Vi beslutade vid vårt sammanträde den 17 december 2020 att överlämna upprättad rapport till kommunstyrelsen och servicenämnden. Rapporten överlämnas även för kännedom till kommunfullmäktiges presidium.

Av rapporten framgår gjorda iakttagelser och en revisionell bedömning.

Vi önskar få svar från kommunstyrelsen och servicenämnden, senast den 30 april 2021, med redogörelse av åtgärder utifrån de påpekanden och rekommendationer som framkommer i rapporten.

Kommunfullmäktiges presidium får ta ställning till om revisionsrapporten ska biläggas fullmäktiges handlingar.

För kommunens revisorer

Per Dahl
Ordförande

Jan Bengtsson
Vice ordförande

**Per
Dahl**

Elektroniskt
undertecknad av Per
Dahl
SN: cn=Per Dahl, o=Per
Dahl Information AB,
ou, email=per.t.h.
dahl@gmail.com, c=SE
Datum: 2020.12.21
14:46:13 +01'00'

Granskning av lokal försörjning

Kalmar kommun

2020-12-17

Jörn Wahlroth



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Bedömning mot kontrollmål	2
Rekommendationer	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Avgränsning	4
1.5. Metod	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Styrande dokument med tydliga roller och ansvar	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning	8
2.2. Framförhållning och långsiktighet	8
2.2.1. Iakttagelser	8
2.2.2. Bedömning	10
2.3. Beslutsunderlag, handlingsalternativ och konsekvensanalyser	10
2.3.1. Iakttagelser	10
2.3.2. Bedömning	11
3. Revisionell bedömning	13
3.1. Bedömningar mot revisionsfråga	13
3.2. Rekommendationer	15

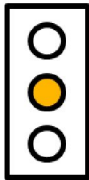
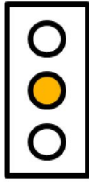
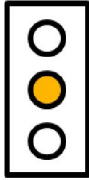
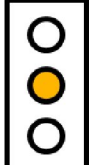
Sammanfattning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och servicenämnden inte helt säkerställer ändamålsenliga rutiner och tillräckliga beslutsunderlag för kommunens lokalförsörjningsbehov.

Bedömningen grundas på att det finns processer, organisering och beslutsunderlag som stöd för lokalförsörjningsprocessen. Vi anser dock att processen behöver utvecklas genom politiskt beslutade riktlinjer som stöd för kommunens lokalförsörjning. Vidare anser vi att bättre framförhållning och långsiktighet behöver skapas genom att servicenämnden behandlar en kommungemensam lokalförsörjningsplan till grund för den övergripande beredningen av kommunens investeringsbudget. Servicenämnden bör också följa upp nyckeltal kopplade till en effektiv lokalförsörjning, som nyttjandegrad och yteffektivitet.

Bedömning mot kontrollmål

I nedanstående redovisas den övergripande bedömningen för varje revisionsfråga. Hela den revisionella bedömningen framgår och motiveras under avsnitt 3.

Revisionsfråga	Bedömning	
Det finns styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar (avser även tecknande av avtal och bevakning vid externa förhyrningar)?	Delvis uppfyllt	
Lokalförsörjningsprocessen bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?	Delvis uppfyllt	
Det finns tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, fysisk planering, demografisk utveckling, samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?	Delvis uppfyllt	
Det finns olika handlingsalternativ och konsekvensanalyser som en del av beslutsprocessen?	Delvis uppfyllt	

Rekommendationer

Vi rekommenderar

- att fatta politiskt beslut om en policy/riktlinje för lokalförsörjningsprocessen genom styrande dokument. I policy/riktlinjer bör behandlas strategier, principer, roller och ansvar, samt hur lokalförsörjningsbehov ska framställas.

- att servicenämnden ansvarar för att upprätta en kommungemensam lokalförsörjningsplan med en tidshorisont på upp till tio år, som redovisar nuläge, behov utifrån demografiska förutsättningar och reinvesteringsbehov, samt att hänsyn tas till övrig samhällsplanering, markresurser, fysisk planering och genomförandekapacitet.
- att det till grund för den kommungemensamma planen upprättas förvaltningsvisa planer per lokalkategori som beslutas i respektive nämnd.
- att servicenämnden följer upp nyckeltal för lokalbeståndets nyttjandegrad och yteffektivitet.
- att det finns lokalfunktionsprogram till grund för kvalitet, egenskaper och dimensionering av alla typer av vanligt förekommande lokaltyper.
- att tydliggöra principer för i vilka fall det kan vara aktuellt att lösa lokalförsörjningen genom extern förhyrning, inom eller utanför kommunkoncernen.
- att definiera en övergripande lokalförsörjningsgrupps roll i arbetet med strategisk lokalförsörjning.
- att utveckla underlagen för behovsbedömning/förstudie och säkerställa att ett tillräckligt underlag ligger till grund för de objekt som upptas i lokalförsörjningsplanen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen befolkning växer, vilket tillsammans med reinvesteringsbehov, ställer stora krav på en effektiv lokalförsörjningsprocess. En förutsättning för detta är att säkerställa en samlad bild av behov, ekonomiska förutsättningar, genomförandekapacitet, markresurser och fysisk planering.

Kommunstyrelsen ansvarar för att leda, samordna och följa upp de verksamheter kommunen bedriver. Det omfattar att arbeta med ekonomisk planering, uppföljning och utvärdering.

Serviceämnden ansvarar för fastighetsförvaltning och uthyrning av lokaler inom kommunen.

Kommunens revisorer har utifrån en riskbedömning beslutat att granska lokalförsörjningsprocessen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att granska att kommunstyrelsen och serviceämnden har ändamålsenliga rutiner och tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens lokalförsörjningsbehov.

Revisionsfrågor:

- Det finns styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar (avser även tecknande av avtal och bevakning vid externa förhyrningar)?
- Lokalförsörjningsprocessen bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
- Det finns tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, fysisk planering, demografisk utveckling, samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?
- Det finns olika handlingsalternativ och konsekvensanalyser som en del av beslutsprocessen?

1.3. Revisionskriterier

Granskning begränsas till kommunstyrelsens och serviceämndens ansvar.

1.4. Avgränsning

- Kommunallagen
- Kommunfullmäktiges budget
- Övriga styrande dokument fastställda av kommunfullmäktige relevanta för granskningen

1.5. Metod

Analys har skett av styrande dokument, dokumenterade rutiner och beslutsunderlag. Intervjuer har genomförts med kommundirektör, förvaltningschef kommunledningskontoret, ekonomidirektör, controller, förvaltningschef serviceförvaltning, fastighetschef, förvaltare och tjänstepersoner från utbildningsförvaltningen och omsorgsförvaltningen som hanterar lokalfrågor.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Styrande dokument med tydliga roller och ansvar

2.1.1. Iakttagelser

Allmänt

Kalmar kommuns befolkning ökar, vilket tillsammans med reinvesteringsbehov, ställer stora krav på en effektiv lokalförsörjningsprocess. Det handlar om beredning av verksamhetsbehov, fastighetstekniska frågor samt kunna bedöma lokalbehovet mot de finansiella förutsättningarna på längre sikt.

Den behovsstyrda lokalanskaffningen drivs av den demografiska utvecklingen, samt ett reinvesteringsbehov som grundar sig på behov av att upprätthålla standard och funktionalitet. Det kan också vara fråga om investeringar där anpassning sker, exempelvis miljökrav och krav på säkerhet, samt behov av att förbättra effektiviteten. Det kan också förekomma idestyrd investeringar som företrädesvis handlar om kommunens attraktionskraft och att skapa värde utöver lagstadgad service för kommuninvånarna.

Reglementen och delegation

Av kommunstyrelsens reglemente framgår rätten att hyra ut eller in lokaler för högst tjugo år. Vidare att göra investeringar i fastigheter. Planutskottet ska bland annat vara kommunstyrelsens beredande organ för planering av investeringar. Detta utskott bereder även frågor angående fysisk planering, samt mark- och exploateringsfrågor.

Av servicenämndens reglemente framgår ansvar för att lösa kommunens lokalbehov och förvalta byggnader, infrastruktur, m.m. samt utföra interna tjänster. Vidare att nämnden har rätt att ingå högst 10-åriga hyresavtal för att lösa kommunens lokalbehov.

Av kommunstyrelsens delegationsordning följer att kommundirektören har rätt att besluta om nya investeringsobjekt där värdet är upp till 25 gånger prisbasbeloppet. Den totala investeringsbudgeten för respektive år inom planperioden får inte överskridas.

Servicenämndens delegationsordning reglerar att förvaltningschefen kan hyra byggnader där detta är av rutinmässig karaktär, högst fem år och där den årliga avgiften inte överstiger tio gånger prisbasbeloppet.

Lokalförsörjning som kräver investering

För att hantera det lokalförsörjningsbehov som innebär investeringar eller större externa hyresförhållanden gäller följande beredningsordning:

Den lokalförsörjningsprocess som bedrivs och kräver investeringsbeslut ska ge stöd till kommunens övergripande investeringsprocess (beslutat av kommundirektören). Investeringsprocessen kopplas till kommunens årliga budgetprocess. Kommunledningskontorets ekonomienhet ansvarar för den övergripande tidplanen och kopplingen till budgetprocessen i övrigt, samt ansvarar i samverkan med förvaltningarna för att ta fram underlag för samtliga investeringar. De samlade lokalförsörjningsbehoven behandlas på tjänstepersonsnivå innan nämndernas respektive budgetunderlag och den övergripande budgetberedningen tar vid.

Serviceförvaltningen ansvarar för att ta fram underlag för investeringar avseende verksamheternas lokalbehov, som överlämnas till kommunledningskontorets ekonomienhet för vidare hantering. Även tjänstepersoner från kommunens genomförandegrupp (fastighetschefen ingår i denna grupp jämte flera ledande tjänstepersoner inom samhällsbyggnadsområdet) kallas till separata bered-

ningsmöten som stöd för den beredning som sker i plan- och investeringsberedningen (ledande tjänstepersoner) innan underlag överlämnas för den slutliga beredningen. Plan- och investeringsberedningen informerar också förvaltningschefsgruppen under beredningstiden.

Respektive förvaltning rapporterar framförda investeringsbehov avseende lokaler och infrastruktur till respektive nämnd. Alla nämnder ska senast i maj behandla ett budgetunderlag, där det finns översiktliga beskrivningar av nämndens lokalbehov.

Serviceförvaltningens fastighetsavdelning

Den praktiska hanteringen och beredningen av ärenden avseende lokalförsörjning sker inom ramen för serviceförvaltningens verksamhet genom fastighetsavdelningen. Fastighetschefen och de fyra förvaltarna har nyckelfunktioner för att säkerställa ändamålsenliga processer för lokalförsörjningen. Förvaltarna uppdelade utifrån geografiska områden. En av förvaltarna har dock hand om samtliga externa hyresrelationer.

Fastighetsavdelningen och förvaltarna fungerar för lokalförsörjningen som en beställarorganisation, där behov inhämtas från förvaltningarna. Efter fastighetsavdelningens hantering går, i förekommande fall, ärendet vidare för investeringsbeslut. Efter att ett sådant beslut erhållits går beställningens vidare till kommunledningskontorets projekt- och byggenhet. Denna enhet konsulteras även i behovsskedet för exempelvis bedömning av investeringsutgift.

År 2019 bildades på fastighetschefens initiativ en kommungemensam lokalförsörjningsgrupp. Gruppen har ännu bara träffats vid ett fåtal tillfällen. Av intervjuerna framgår att gruppen ska fungera både för att hantera praktiska löpande lokalförsörjningsfrågor, men framförallt kunna vara ett strategiskt instrument för lokalförsörjningen. Av intervjuerna framgår att det finns ett behov att tydligare formulera gruppens roll och funktion, samt därigenom också kunna bemanna med "rätt" tjänstepersoner från de olika förvaltningarna.

Förvaltarnas möten för att fånga lokalbehoven sker huvudsakligen förvaltningsvis vid två till tre tillfällen per år. Inom utbildningsförvaltningen finns en tjänsteperson som huvudsakligen hanterar lokalfrågor, medan det från övriga förvaltningar är tjänstepersoner med mer blandade arbetsuppgifter som hanterar frågorna. Av intervjuerna framgår att det även för förvaltningarnas kontaktpersoner delvis finns behov av att tydliggöra förväntningar på det arbete som bedrivs på förvaltningsnivå för att kunna ge input till förvaltarnas arbete. Det handlar bland annat om att skapa en gemensam syn på hur behov inventeras och hur de särskiljs från lokalfrågor som styrs av "önskemål" och saknas grund i reell behovsanalys.

Av servicenämndens verksamhetsplan år 2020 framgår följande:

"Ansvaret för lokalförsörjningen är inte tydligt beskrivet i interna styrdokument. Det innebär att övriga förvaltningar i vissa fall tar på sig ansvaret för egen lokalförsörjning, vilket kan leda till kostnadsineffektivitet för verksamheten. Ett viktigt fokusområde är att optimera nyttjandegraden av kommunens lokaler. Trenden är att behovet av administrativa lokaler ökar. Fler verksamheter ser fördelar med samordning i gemensamma lokaler eftersom det ger synergieffekter."

Ovanstående bekräftas av intervjuerna, även om serviceförvaltningen genom en under senare år förstärkt förvaltningsorganisation bättre kunnat arbeta med ett "helhetsgrepp". Vidare framgår av nämndens behandlade underlag inför 2021 års budgetprocess följande under rubriken "Tydliggörande av mandat":

"Servicenämndens verksamheter är till stora delar en mottagarorganisation för andra nämnders och styrelser beställningar. Därför är det viktigt att skapa horisontella processer tillsammans med andra förvaltningar för att skapa en tydlighet, öka kunskap om varandras verksamheter och nå en bättre och mer effektiv organisation."

Av intervju framgår att det nu planeras för att inom serviceförvaltningen inrätta en tjänst som lokalstrateg i syfte att ytterligare förstärka möjligheten till att arbeta strategiskt och samordnande med frågorna.

Kommunstyrelsen är ansvarig för samtliga investeringar förutom de som hanteras inom respektive nämnd, vanligtvis inventarier. Kommunledningskontoret är projektägare för de byggprojekt som genomförs. Från och med år 2019 är de byggprojektledare som tidigare ingick i serviceförvaltningen organiserade inom kommunledningskontorets projekt- och byggenhet. Syftet med den organisatoriska förändringen är att tydliggöra ansvaret i processerna vad avser planering och prioritering, samt att stärka genomförandeprocessen. Projekt- och byggenheten genomför kostnadsbedömningar baserade på de behov som framförs från serviceförvaltningen.

Av intervjuerna framgår att ovanstående förändring tydliggjort relationen mellan beställare av lokalinvesteringar och utförare av själva byggprojekten, även om det fortfarande i någon utsträckning kan förekomma att serviceförvaltningen "rundas" i processen.

Lokalförsörjningsprocessen ur nyttjarens synvinkel - verksamhetshandboken

En lokalförsörjningsprocess är en lång process som kräver framförhållning och planering. I kommunens verksamhetshandbok finns en beskrivning av processen som är upprättad ur nyttjarens synvinkel. Processen är fastställd av kommundirektören.

I september varje år sker ett planeringsmöte med serviceförvaltningens fastighetsförvaltare och förvaltningarnas lokalsamordnare för presentation och diskussion om lokalbehov på både kort och lång sikt. Det ankommer i dessa sammanhang på respektive förvaltning att lyfta fram sina behov. Behov kan även fortlöpande lyftas under året.

Fastighetsförvaltarna svarar för att samordna de lokalbehov som framkommer. Då ledig kapacitet saknas i det egna lokalbeståndet bedöms behov av nybyggnad eller extern förhyring. Kostnadsbedömningen och hyresavtalet ska godkännas av den ansvariga förvaltningen.

Som stöd för nybyggnad av förskolor och grundskolor har lokalfunktionsprogram tagits fram på tjänstepersonsnivå i samverkan mellan utbildningsförvaltningen och serviceförvaltningen. Även för omsorgsförvaltningen har ett särskilt lokalprogram tagits fram, där boende, gemensamhetsutrymmen och personalutrymmen behandlas. Till delar finns även framtagna standards för materialval.

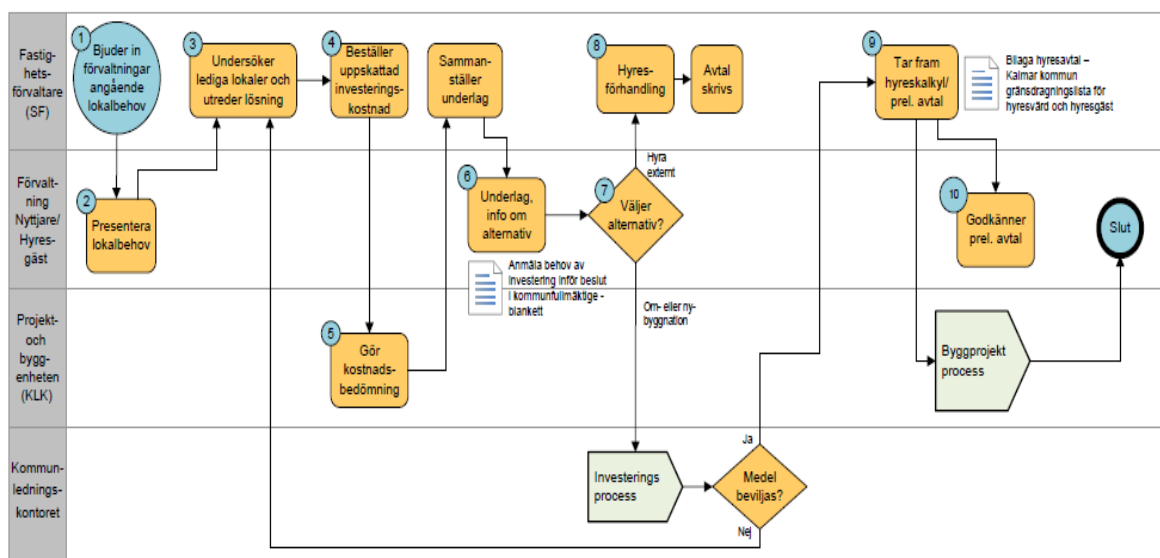


Bild: Lokalförsörjningsprocessen som den beskrivs i den kommungemensamma verksamhetshandboken.

Extern förhyrning

Av intervjuerna framgår att det saknas dokumenterade riktlinjer för när en extern förhyrning kan vara aktuell. En avvägning görs i förhållande till hur behovet ser ut, där omfattning och behovets bedömda tidutsträckt är de viktigaste faktorerna. Om extern hyra av lokaler ska ske ligger ansvaret för förhandling och kontraktskrivande på serviceförvaltningens fastighetsförvaltare, samt bevakning av tid för omförhandling eller uppsägning. Det är dock ansvarig förvaltning som tar ställning till om en extern förhyrning ska ske. Av intervjuerna framgår att det inte alltid är helt klart vem som tar initiativ i olika frågor som rör externa hyresförhållanden.

Av intervjuerna framgår att det finns en påbörjad översyn avseende hanteringen vid extern förhyrning. Samtliga externa hyresavtal, med undantag för kultur- och fritidsförvaltningens avtal med föreningar, finns samlade på serviceförvaltningen. Totalt har serviceförvaltningen ca 1000 hyresavtal, varav 250 är externa. De externa avtalen är företrädesvis koncerninterna. Större externa avtal utanför kommunkoncernen finns företrädesvis avseende särskilda boenden för äldre.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga ansvar och roller. Det finns en ordning och struktur för att lyfta lokalbehov, där lokalförsörjningsprocessen stödjer den övergripande investeringsprocessen, för vilken beredningsordningen är tydlig.

Vi anser att det är en brist att det inte finns något politiskt styrande dokument som stöd för processen. Vi bedömer att det finns ett behov av att utveckla och tydliggöra en policy/riktlinje för lokalförsörjningsprocessen genom styrande dokument. I policy/riktlinjer bör behandlas strategier, principer, roller och ansvar, samt hur lokalförsörjningsbehov ska framställas.

Av policy/riktlinjer bör framgå nyckeltal för dimensionering och kvalitetskrav; alternativt att dessa beslutas i särskild ordning tillsammans med lokalfunktionsprogram till grund för kvalitet, egenskaper och dimensionering av olika typer av vanligt förekommande lokaltyper. Lokalfunktionsprogrammen skapar effektivitet i processerna samt tydliggör fastighetsavdelningens mandat i processen som beställare av projekt till kommunledningskontorets projekt- och byggenhet.

Vidare anser vi att det i riktlinjerna behöver tydliggöras principer för i vilka fall det kan vara aktuellt att lösa lokalförsörjningen genom extern förhyrning, inom eller utanför kommunkoncernen.

Gällande ansvar och roller anser vi att servicenämnden ska fatta beslut om underlag för en kungörelse av kommungemensam lokalförsörjningsplan, som föregås av nämndvisa beslut (se vidare i nedanstående under 2.2.). Denna plan ger sedan stöd för den kommunövergripande investeringsprocessen.

Lokalförsörjningsgruppens roll behöver definieras och klargöras. Vi anser att en sådan grupp bör vara tvärsektorielt sammansatt och utgöra stöd för beredning av en kommungemensam lokalförsörjningsplan.

Vi anser i sammanhanget att initiativet att inrätta en tjänst som lokalstrategi är positivt och skapar förutsättningar för att utveckla riktlinjer, processer och underlag.

Genom en lokalstrategi och en väl definierad lokalförsörjningsgrupp skapas förutsättningar för att implementera strategier och riktlinjer för lokalförsörjningen i hela kommunorganisationen.

2.2. Framförhållning och långsiktighet

2.2.1. Iakttagelser

Av intervjuerna och tillgänglig dokumentation framgår att det saknas en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Det är verksamhetsförvaltningarna som svarar för att beskriva behoven. Serviceförvaltningen tillför eventuella reinvesteringsbehov till processen. Serviceförvaltningens fastighetsavdelning arbetar fortlopande med en planering avseende lokalbehoven på fyra till fem

års sikt. Det upprättas som arbetsmaterial och stöd till budgetprocessen ett underlag; "Lokalförsörjning förvaltningar 2020-2024". Av underlaget framgår förvaltning, objekt, beskrivning av åtgärd, kostnadsbedömning, yta, kapitalkostnader, driftkostnader, grundhyra och ny hyra.

Planen utgör en bruttolista, vilken behandlas i plan- och investeringsberedningen innan den politiska beredningen tar vid. Det ekonomiska utrymmet är styrande för prioriteringarna i det förslag som tas fram. Även sådant som inte inryms redovisas till den politiska beredningen.

Ett behov av exempelvis en ny förskola kräver en framförhållning om åtminstone tre år och upp till fem år om stöd saknas i detaljplan. Av intervjuerna framgår att det för hittillsvarande behov funnits erforderligt stöd i detaljplaner.

Av kommunens Verksamhetsplan med budget 2021 framgår en planering som sträcker sig något längre än budget och planår. Detta sker genom att investeringar, däribland lokalbehov, kategoriseras enligt följande:

- *Projekt som pågår eller planeras att starta under budgetperioden*
- *Projekt med pågående projektering eller projektering som planeras startas under budgetperioden och om utrymme finns kan projekten startas.*
- *Projekt som kan komma att lyftas in i perioden om utrymme finns.*
- *Framförda investeringsbehov som flyttas till nästa investeringsprocess 2022-2024*

Ovanstående ger en transparens uppdelat per investeringsobjekt, däremot inte vilket behov som initierar investeringen, exempelvis demografi eller reinvesteringsbehov. Totalt ramanslag för fastigheter och infrastruktur uppgår till 497 mnkr år 2021, 469 mnkr år 2022 och 438 mnkr år 2023.

Ovanstående planering för budgetår, planår och kommande år föregås även av nämndernas så kallade budgetunderlag. Utbildningsnämnden är den nämnd som har det största behovet av lokalförsörjning. Under särskild rubrik hanteras lokaler och investeringsbehov. I underlaget beskrivs översiktligt den demografiska utvecklingen fram till år 2029, motsvarande 25 nya förskoleavdelningar och 54 tillkommande klasser. Det redovisas en översiktlig nulägesbild avseende nyttjandet av befintliga lokaler, där det beskrivs som en utmaning att kunna bygga i rätt område och i rätt tid. Vidare att det finns 14 förskoleavdelningar i paviljonger med korta och dyra hyreskontrakt, vilka kan fasas ut i samband med nybyggnad.

I utbildningsnämndens underlag redovisas också pågående och planerade projekt med koppling till kommunens omfattande bostadsbyggande.

Inom utbildningsnämnden finns ingen långsiktig lokalförsörjningsplan, men det sker ett aktivt arbete för att inventera behoven på 3-5 års horisont, vilket återspeglas av ovanstående beskrivna budgetunderlag. I intervju framförs problematiken med att fånga behoven ur ett ännu längre perspektiv; då många avgörande faktorer är svåra att prognostisera. Samtidigt skapar nuvarande process i vissa fall otillräcklig framförhållning, i förhållande till läsårs- och terminsstarter.

Omsorgsnämnden hänvisar i sitt budgetunderlag till den boendeplanering som är framtagen. Denna planering togs ursprungligen fram år 2017; "Boplan 2025". Boplanen behandlar nuläge och framtida behov utifrån demografin. Vidare redovisas andra faktorer som kan komma att påverka behovet som exempelvis befolkningens hälsoläge och ökat antal trygghetsboenden. I budgetunderlaget redovisas den demografiska förändringen i närtid, 2021-2023, med pågående och planerad byggnation.

I intervjuer framkommer synpunkten att det för lokalförsörjningen saknas ett övergripande kommundemensamt strategiskt arbete som ger tillräcklig framförhållning och långsiktighet. Av intervjuer och tillgänglig dokumentation framgår att det saknas en för kommunen sammanhållen

lokalförsörjningsplan med nulägesbeskrivning och som beskriver framtida behov utifrån demografi, annan samhällsplanering, kapacitet, reinvesteringsbehov, myndighetskrav m m.

Av intervjuerna framgår vidare att det, inom fastighetsavdelningen, till stora delar finns en nulägesbeskrivning per fastighetsobjekt. Bland annat framgår följande av servicenämndens underlag inför budgetberedningsprocessen år 2021 framgår följande:

"Över tid finns ett stort behov av att ersätta byggnader med så kallade riskkonstruktion byggda på 70-80 talet. Inom beståndet finns 8-10 byggnader av denna karaktär, varav en till två är mer akuta. Att planera och genomföra en utrangering och nybyggnation av dessa objekt är lönsamt både ur ett yteffektivt och energieffektivt perspektiv. Alternativet är att akut hantera inommiljöproblem och konstruktionsfel vilket är fördyrande och påverkar inhyrd verksamhet betydligt mer. Inom befintlig underhållsbudget finns ingen möjlighet att hantera denna typ av investeringar."

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att hittillsvarande planering av lokalförsörjning till delar ger framförhållning och långsiktighet i lokalförsörjningsprocessen. Det finns en arbetsplanering som fortlöpande uppdateras, samtidigt som det i kommunens budget redovisas projekt som ligger både inom och bortanför budgetens treåriga planering. Arbetsplaneringen understöds av en fastställd ordning för fastighetsavdelningens möten med förvaltningarnas representanter.

Vi anser dock att framförhållningen och långsiktigheten kan öka genom en kommungemensam lokalförsörjningsplan, samt genom ett något längre perspektiv än nuvarande tidshorisont. En sådan plan ger transparens och stöd för den investeringsplanering som sker inom ramen för budgetprocessen. Vidare som underlag för att hantera externa hyresförhållanden som en del av en helhet, både inför strategiska val av egen regi eller hyra och inför strategiska val i samband med att kontrakt löper ut.

Vi anser att en gemensam lokalförsörjningsplan bör ha en tidshorisont på ca tio år, samt upptar en nulägesinventering, behov utifrån demografiska förutsättningar, reinvesteringsbehov, eventuella myndighetskrav eller andra brister i lokalens ändamålsenlighet. Vidare att lokalförsörjningen behandlas i relation till övrig samhällsplanering, markresurser och fysisk planering, samt genomförandekapacitet. Planen bör uppdateras årligen, beslutas av servicenämnden och utgöra ett stöd för budgetberedningsprocessen.

Som ett led i att skapa framförhållning och långsiktighet anser vi att den gemensamma lokalförsörjningsplanen bör ta sin utgångspunkt i förvaltningsvisa planer, vilka upprättas per lokalkategori och uppdateras årligen, samt underställs respektive nämnd för beslut.

Vidare bedömer vi att det är en brist att det i servicenämnden saknas nyckeltal för uppföljning av lokalbeståndets nyttjandegrad och yteffektivitet.

2.3. Beslutsunderlag, handlingsalternativ och konsekvensanalyser

2.3.1. Iakttagelser

För att lyfta fram behov till beslutsprocessen tillämpas samma stödjande mall som gäller för övriga investeringar. Följande ska framgå vid anmälan av behovet:

- Beskrivning av investeringsbehovet
- Orsak till lokalbehov
- Totalt kalkylerad investeringsutgift
- Alternativ till investeringen med kommentarer till alternativen
- Ökad/minskad hyreskostnad/drifkostnad per år

- *Konsekvenser, ex ökade driftkostnader i förhållande till övrig verksamhet*
- *Infrastruktur och övriga behov*
- *Underlag för prioritering. Detta underlag delas upp och motiveras utifrån huvuduppdrag, samhällstrategisk och kvalitetshöjning*
- *Egen bedömning av ambitionsnivå i den föreslagna lösningen, med beskrivning av ett billigare alternativ med lägre ambitionsnivå. Vidare att beskriva konsekvensen av den alternativa lösningen*

Vi har särskilt tagit del av två underlag avseende behovsanmälan (upprättade utifrån blankett "Anmäla behov av investering inför beslut i kommunfullmäktige"). Investeringsutgiften bedöms i dessa två ärenden till sammantaget ca 175 mnkr.

Beskrivning av investeringsbehovet och dess orsak är i båda fallen översiktligt beskrivet. Handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar är knapphändigt beskrivna i ett av underlagen och saknas helt i det andra. Underlag för prioritering är poängsatt men knapphändigt motiverade, eller saknas helt, i båda underlagen. Beskrivning av billigare alternativ med lägre ambitionsnivå saknas helt. I intervjuerna uppges att bedömningar kring handlingsalternativ och dess konsekvenser sker i tidigt skede på tjänstepersonsnivå. Som framgår i ovanstående saknas i behovsframställningarna till stora delar transparens i dessa överväganden.

Vidare saknas helt beskrivningar av hur själva verksamheten påverkas ekonomiskt av investeringen, exempelvis en ökad effektivitet (d v s utöver vad som följer av själv driftkostnaden för objektet).

Genomgången av underlagen sammanfaller med vad som framkommer i intervjuerna att behovsbedömning/förstudier är ett utvecklingsområde och att mer resurser behöver läggas på denna fas. En översyn pågår för närvarande, i syfte att utveckla det förberedande arbetet genom att fastighetsavdelningen tar ett större ansvar för en behovsanalys/förstudie och att det ges både tid och finansiella förutsättningar för att ta fram ett allsidigt underlag.

Av intervjuerna framgår i sammanhanget även vikten av att fortsätta arbetet med lokalprogram för olika typer av lokaler. Sådana program skapar förutsägbarhet och ger stöd för en förstudie vad avser utformning och underlag för ekonomiska beräkningar.

Inom omsorgsförvaltningen har som vägledning ett särskilt lokalfunktionsprogram tagits fram, där boende, gemensamhetsutrymmen och personalutrymmen behandlas. Programmet baseras på lagstiftning samt erfarenheter och ger stöd för vilka krav som ska ställas på nya lokaler för vård- och omsorgsverksamhet.

Vidare, när det gäller förskolor, har kommunen hittat en modell för dimensionering; "Kalmarmodellen". För skolor, finns delvis nyckeltal. Ett arbete har påbörjats med att arbeta fram standardiserade program, innehållande bland annat rumsfunktionsprogram.

2.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att beslutsunderlag upprättas för varje behov, men att underlagen behöver utvecklas. Vi anser att den utveckling som skett och pågår med lokalfunktionsprogram ger en bra grund för upprättande av behovsunderlag med effektiva lokallösningar.

Vi anser dock att behovsbedömningen behöver tydliggöras med beskrivning om vad som ligger till grund i form av exempelvis demografi och/eller reinvesteringsbehov, samt hur investeringen bidrar till verksamhetens målpåfyllelse.

Vidare att det tydliggörs hur verksamhetens ekonomi eventuellt påverkas, utöver vad som följer av investeringens utgift och den drift som kopplas till själva objektet. En lokalinvestering som bidrar till en effektivare drift kan exempelvis ges en högre prioritet.

Transparensen behöver öka om vilka överväganden som skett avseende handlingsalternativ genom att dessa framgår av underlaget, med redovisning av konsekvensen för de olika handlingsalternativen.

Vi anser att krav ska ställas, förslagsvis i policy/riktlinjer för lokalförsörjning, på tillräcklig behovsanalys och förstudie, samt att en kvalitetssäkring sker av underlagen, innan ett behov kan upptas i en lokalförsörjningsplan.

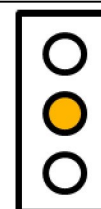
3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och servicenämnden inte helt säkerställer ändamålsenliga rutiner och tillräckliga beslutsunderlag för kommunens lokalförsörjningsbehov.

Bedömningen grundas på att det finns processer, organisering och beslutsunderlag som stöd för lokalförsörjningsprocessen. Vi anser dock att processen behöver utvecklas genom politiskt beslutade riktlinjer som stöd för kommunens lokalförsörjning. Vidare anser vi att bättre framförhållning och långsiktighet behöver skapas genom att servicenämnden behandlar en kommungemensam lokalförsörjningsplan till grund för den övergripande beredningen av kommunens investeringsbudget. Servicenämnden bör också följa upp nyckeltal kopplade till en effektiv lokalförsörjning, som nyttjandegrad och yteffektivitet. Bedömningar mot respektive revisionsfrågor och rekommendationer följer i nedanstående.

3.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar
Det finns styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar (avser även tecknande av avtal och bevakning vid externa förhyrningar)?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att det delvis finns styrande dokument, system och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga ansvar och roller. Det finns en ordning och struktur för att lyfta lokalbehov, där lokalförsörjningsprocessen stödjer den övergripande investeringsprocessen, för vilken beredningsordningen är tydlig.</p> <p>Vi anser att det är en brist att det inte finns något politiskt styrande dokument som stöd för processen. Vi bedömer att det finns ett behov av att utveckla och tydliggöra en policy/riktlinje för lokalförsörjningsprocessen genom styrande dokument. I policy/riktlinjer bör behandlas strategier, principer, roller och ansvar, samt hur lokalförsörjningsbehov ska framställas.</p> <p>Av policy/riktlinjer bör framgå nyckeltal för dimensionering och kvalitetskrav; alternativt att dessa beslutas i särskild ordning tillsammans med lokalfunktionsprogram till grund för kvalitet, egenskaper och dimensionering av olika typer av vanligt förekommande lokaltyper. Lokalfunktionsprogrammen skapar effektivitet i processerna samt tydliggör fastighetsavdelningens mandat i processen som beställare av projekt till kommunledningskontorets projekt- och byggenhet.</p> <p>Vidare anser vi att det i riktlinjerna behöver tydliggöras principer för i vilka fall det kan vara aktuellt att lösa lokalförsörjningen genom extern förhyrning, inom eller utanför kommunkoncernen.</p> <p>Gällande ansvar och roller anser vi att servicenämnden ska fatta beslut om underlag för en kommungemensam lokalförsörjningsplan, som föregås av nämndvisa beslut (se vidare i nedanstående under 2.2.). Denna plan ger sedan stöd för den kommunö-</p>



vergripande investeringsprocessen.

Lokalförsörjningsgruppens roll behöver definieras och klargöras. Vi anser att en sådan grupp bör vara tvärsektorieellt sammansatt och utgöra stöd för beredning av en kommungemensam lokalförsörjningsplan.

Vi anser i sammanhanget att initiativet att inrätta en tjänst som lokalstrategi är positivt och skapar förutsättningar för att utveckla riktlinjer, processer och underlag.

Genom en lokalstrategi och en väl definierad lokalförsörjningsgrupp skapas förutsättningar för att implementera strategier och riktlinjer för lokalförsörjningen i hela kommunorganisationen.

Lokalförsörjningsprocessen bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?

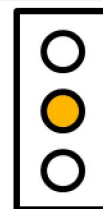
Delvis uppfyllt

Vi bedömer att hittillsvarande planering av lokalförsörjning till delar ger framförhållning och långsiktighet i lokalförsörjningsprocessen. Det finns en arbetsplanering som fortlöpande uppdateras, samtidigt som det i kommunens budget redovisas projekt som ligger bortanför budgetens treåriga planering. Arbetsplaneringen understöds av en fastställd ordning för fastighetsavdelningens möten med förvaltningarnas representanter.

Vi anser dock att framförhållningen och långsiktigheten kan öka genom en kommungemensam lokalförsörjningsplan, samt genom ett något längre perspektiv än nuvarande tidshorisont. En sådan plan ger transparens och stöd för den investeringsplanering som sker inom ramen för budgetprocessen. Vidare som underlag för att hantera externa hyresförhållanden som en del av en helhet, både inför strategiska val av egen regi eller hyra och inför strategiska val i samband med att kontrakt löper ut.

Vi anser att en gemensam lokalförsörjningsplan bör ha en tidshorisont på ca tio år, samt upptar en nulägesinventering, behov utifrån demografiska förutsättningar, reinvesteringsbehov, eventuella myndighetskrav eller andra brister i lokalens ändamålsenlighet. Vidare att lokalförsörjningen behandlas i relation till övrig samhällsplanering, markresurser och fysisk planering, samt genomförandekapacitet. Planen bör uppdateras årligen, beslutas av servicenämnden och utgöra ett stöd för budgetberedningsprocessen.

Som ett led i att skapa framförhållning och långsiktighet anser vi att den gemensamma lokalförsörjningsplanen bör ta sin utgångspunkt i förvaltningsvisa planer, vilka upprättas per lokalkategori och uppdateras årligen, samt underställs respektive nämnd för beslut. Vidare bedömer vi att det är en brist att det i servicenämnden saknas nyckeltal för uppföljning av lokalbeståndets nyttjandegrad och yteffektivitet.



Det finns tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, fysisk planering, demografisk utveckling, samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?

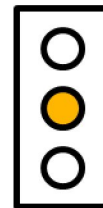
Delvis uppfyllt

Vi bedömer att beslutsunderlag upprättas för varje behov, men att underlagen behöver utvecklas. Vi anser att den utveckling som skett och pågår med lokal funktionsprogram ger en bra grund för upprättande av behovsunderlag med effektiva lokallösningar.

Vi anser dock att behovsbedömningen behöver tydliggöras med beskrivning om vad som ligger till grund i form av exempelvis demografi och/eller reinvesteringens behov, samt hur investeringen bidrar till verksamhetens måluppfyllelse.

Vidare att det tydliggörs hur verksamhetens ekonomi eventuellt påverkas, utöver vad som följer av investeringsutgift och den drift som kopplas till själva objektet. En lokalinvestering som bidrar till en effektivare drift kan exempelvis ges en högre prioritet.

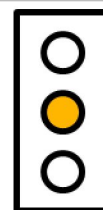
Vi anser att krav ska ställas, förslagsvis i policy/riktlinjer för lokalförsörjning, på tillräcklig behovsanalys och förstudie, samt att en kvalitetssäkring sker av underlagen, innan ett behov kan upptas i en lokalförsörjningsplan.



Det finns olika handlingsalternativ och konsekvensanalyser som en del av beslutsprocessen?

Delvis uppfyllt

Detta arbete sker företrädesvis på tjänstepersonsnivå. Detta arbete behöver synliggöras tydligare i samband med behovsbedömning/förstudie, med transparens om vilka överväganden som skett avseende handlingsalternativ med redovisning av konsekvensen för de olika handlingsalternativen.



3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar

- att fatta politiskt beslut om en policy/riktlinje för lokalförsörjningsprocessen genom styrande dokument. I policy/riktlinjer bör behandlas strategier, principer, roller och ansvar, samt hur lokalförsörjningsbehov ska framställas.
- att servicenämnden ansvarar för att upprätta en kommungemensam lokalförsörjningsplan med en tidshorisont på upp till tio år, som redovisar nuläge, behov utifrån demografiska förutsättningar och reinvesteringens behov, samt att hänsyn tas till övrig samhällsplanering, markresurser, fysisk planering och genomförandekapacitet.
- att det till grund för den kommungemensamma planen upprättas förvaltningsvisa planer per lokalkategori som beslutas i respektive nämnd.
- att servicenämnden följer upp nyckeltal för lokalbeståndets nyttjandegrad och yteffektivitet.
- att det finns lokal funktionsprogram till grund för kvalitet, egenskaper och dimensionering av alla typer av vanligt förekommande lokal typer.
- att tydliggöra principer för i vilka fall det kan vara aktuellt att lösa lokalförsörjningen genom extern förhyring, inom eller utanför kommunkoncernen.
- att definiera en övergripande lokalförsörjningsgrupps roll i arbetet med strategisk lokalförsörjning.
- att utveckla underlagen för behovsbedömning/förstudie och säkerställa att ett tillräckligt underlag ligger till grund för de objekt som upptas i lokalförsörjningsplanen.

2020-12-17

Jörn Wahlroth

Uppdragsledare och projektledare

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