



Kommunrevisorerna granskar

Kommunens lokalförsörjning

2022-03-24

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionsord, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se



Granskning av kommunens lokal försörjning

Rapport

Umeå kommun

KPMG AB

2022-03-24

Antal sidor 13



Umeå kommun
Granskning av kommunens lokalförsörjning

2022-03-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och ansvar	5
3.2	Styrande och stödjande dokument	8
3.3	Anskaffning och avyttring	10
4	Slutsats och rekommendationer	13
A	Lokalförsörjningsprocessen	14
B	Svar på revisionsfrågor	15

1 Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Kommunens lokalförsörjning syftar till att tillgodose berörda verksamheter med kostnadseffektiva och ändamålsenliga lokaler för att uppnå verksamhetens mål på såväl kort som lång sikt. En väl fungerande lokalförsörjning är av stor vikt för att kunna säkerställa en god ekonomisk hushållning och för att kommunens verksamheter ska ha möjlighet att bedriva en kvalitativ verksamhet och ge god service till invånarna.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att tekniska nämnden i till viss del har säkerställt en ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning avseende att försörja kommunens verksamheter med ändamålsenliga lokaler. Vi gör även bedömningen att den planering, samordning och framförhållning som finns inom kommunen bidrar till en intern styrning och kontroll i syfte att säkerställa att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt.

Kommunens lokalförsörjningsplan bedöms inte vara upprättad som en traditionell lokalförsörjningsplan utan är mer av ett planeringsverktyg. Vi bedömer därför att kommunen har behov av att upprätta en mer traditionell lokalförsörjningsplan samt säkerställer att den innehåller det som lokalförsörjningsdirektivet uppger att lokalförsörjningsplanen ska innehålla.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Revidera lokalförsörjningsdirektivet för att säkerställa att det återspeglar hur kommunens lokalförsörjningsarbete för närvarande bedrivs.
- Förtydliga ärendegången från kommunfullmäktige ut i lokalförsörjningsorganisationen.
- Upprätta en mer traditionell lokalförsörjningsplan samt säkerställa att den antas politiskt.
- Säkerställa att verksamheternas lokalförsörjningsplaner och den sammanställda lokalförsörjningsplanen utformas i enlighet med lokalförsörjningsdirektivet.
- Reglera nyttjande av moduler/paviljonger i syfte att säkerställa en samsyn kring brukandet av dessa inom kommunen.

2 Inledning/bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Kommunens lokalförsörjning syftar till att tillgodose berörda verksamheter med kostnadseffektiva och ändamålsenliga lokaler för att uppnå verksamhetens mål på såväl kort som lång sikt. En väl fungerande lokalförsörjning är av stor vikt för att kunna säkerställa en god ekonomisk hushållning och för att kommunens verksamheter ska ha möjlighet att bedriva en kvalitativ verksamhet och ge god service till invånarna. Detta är av särskild vikt för kommuner som är inne i en expansionsfas, likt Umeå kommun, då det ställer än högre krav på att kommunens verksamheter har tillgång till ändamålsenliga lokaler.

Med lokalförsörjning menas samtliga delar i processen, dvs. planering, anskaffning, anpassning, förvaltning och, vid behov, avveckling av kommunens egna fastigheter samt anskaffning och avveckling av inhyrda bostäder och lokaler. Samordning, planering och framförhållning är av avgörande betydelse i processen. För att en lokalförsörjningsprocess ska kunna anses vara ändamålsenlig är det nödvändigt att det finns en tydlighet i roller och ansvar i samtliga delar av processen samt att det finns gemensamma strategier i organisationen för att uppnå de mål som fullmäktige fastställt. I Umeå kommun är det tekniska nämnden som har det övergripande ansvaret för lokalförsörjningsfrågor och har i uppdrag att samordna kommunens lokalbehov.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens syfte har varit att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt en ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja kommunens verksamheter med ändamålsenliga lokaler. Granskningen syftar också till att bedöma om tekniska nämnden har en tillräcklig intern styrning och kontroll som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunen en kommunövergripande lokalförsörjningsplan?
 - o Hur tas den fram?
 - o Vilken framförhållning finns i lokalförsörjningsplanen?
 - o Hur ofta uppdateras lokalförsörjningsplanen?
 - o Vilken koppling finns mellan kommunens långsiktiga investeringsplan och lokalförsörjningsplan?
- På vilket sätt samordnar tekniska nämnden kommunens lokalbehov?
- Är roller och ansvar tydligt definierade för varje del av lokalförsörjningsprocessen?
- Har samtliga nämnder tagit fram en förvaltningsspecifik lokalförsörjningsplan?
 - o Vilka parametrar ligger som grund för de förvaltningsspecifika planerna?

- Vilken framförhållning finns i lokalförsörjningsarbetet?
 - Hur ofta uppdateras planerna?
- Förekomst av modul-/paviljonglösningar
 - Vilken omfattning och orsaker därtill?
- Anskaffning
 - Vilken entreprenadform upphandlas vid byggnationer?
 - Orsaker till vald entreprenadform?
 - Förekomst av koncepthus, t.ex. färdigdesignade förskolor.
- Finns en tydlig strategi som styr inte bara anskaffning av utan även avyttring av kommunens fastigheter samt inhyrda bostäder och lokaler?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

— Kommunallagens 6 kap. 6 §:

”Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.”

— Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studier av de styrande och stödjande dokument som berör lokalförsörjningsområdet
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner på teknik- och fastighetsförvaltningen
- Intervjuer med tjänstepersoner på utbildningsförvaltningen och äldreomsorgsförvaltningen för att kartlägga hur verksamheterna arbetar med lokalplanering. Förvaltningarna är de två största förvaltningarna i kommunen.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade tjänstepersoner.

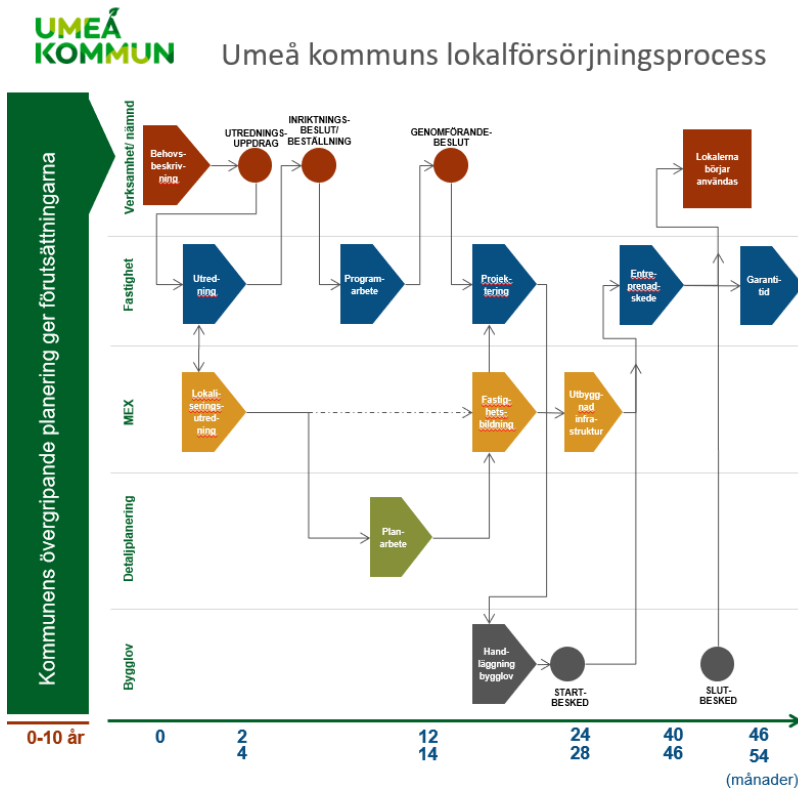
3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och ansvar

Av reglementet för Umeå kommuns styrelser och nämnder¹ framgår att det är tekniska nämnden som har helhetsansvaret för kommunens lokalförsörjning avseende planering, förvaltning och utveckling av verksamheternas lokaler.

I lokalförsörjningsdirektivet² (även kallat direktivet i rapporten) regleras roller och ansvar i kommunens lokalförsörjning. Följande parter ingår i lokalförsörjningsprocessen: tekniska nämnden, Fastighet, lokalberednings- och lokalstyrgrupp samt lokalbrukande nämnder och förvaltningar. Bild 1 visar kommunens lokalförsörjningsprocess avseende nyetablering av byggnad (se även Bilaga A). *Fastighet* är underställd tekniska nämnden och har uppdraget att vara lokalförsörjare. Inom Fastighet finns flera fastighetsförvaltare grupperade i team vars ansvarsområden är geografiskt uppdelade. I det fall en verksamhet har behov av en förändring av lokalerna som är av större art eller av övergripande karaktär och som inte kan lösas av driftspersonal kopplas förvaltarna in. Det uppges i intervjuer att förvaltarna gör besök ute i verksamheterna utifrån behov och önskemål.

Bild 1.



¹ Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder, reviderat 2020-03-30 KF § 58

² Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv, TN 2003-10-01, KF 2003-12-15, reviderat 2011-01-26

Lokalberedningsgruppen består av företrädare för stadsledningskontoret, Fastighet och de stora lokalbrukande förvaltningarna. Gruppen uppges vara mer en samordningsgrupp än ett beslutande organ, vilket även framgår av lokalförsörjningsdirektivet. Lokalberedningsgruppen ska enligt direktivet arbeta med strategiska lokalförsörjnings- och styrfrågor samt ansvara för samordning, planering och uppföljning av kommunens lokalanvändning och lokaleffektivitet. Utöver detta ska lokalberedningsgruppen vara ett stöd för kommunens beslutsfattare i frågor rörande lokalförsörjning. Lokalberedningsgruppen ska formulera samt följa upp mål avseende lokalernas ändamålsenlighet, lokalkostnader, yteffektivitet, energianvändning och miljöpåverkan. Uppföljningen ska även omfatta brukarnas nöjdhet med lokalerna. Lokalberedningsgruppen träffas med ett intervall på 6–8 veckor.

Umeå kommun har enligt direktivet även en lokalstyrgrupp som består av samtliga förvaltningschefer. Lokalstyrgruppen tar beslut och yttrar sig bland annat i strategiska överväganden och förslag i större lokalförsörjningsärenden som på ett avgörande sätt påverkar kommunens ekonomi, innebär organisatoriska förändringar och sannolikt påverkar många medarbetares arbetsmiljö. Det framgår inte hur ofta lokalstyrgruppens träffar sker.

I faktakontrollen uppges att lokalberedningsgruppen även är lokalstyrgrupp och gruppen benämns i kommunen som Lober (lokalberedningsgruppen). Vidare uppges att det finns en otydlighet gällande Lobers beslutsmandat utöver att gruppen består av förvaltningschefer som har befogenhet att fatta beslut för sina förvaltningar. Enskilda projekt mellan teknik- och fastighetsförvaltningen och de lokalbrukande förvaltningarna sker enligt tjänstepersoner ofta i separata möten och det upplevs som att Lobers roll i processen har blivit mindre och att mötesfrekvensen därför har tunnats ut för varje år.

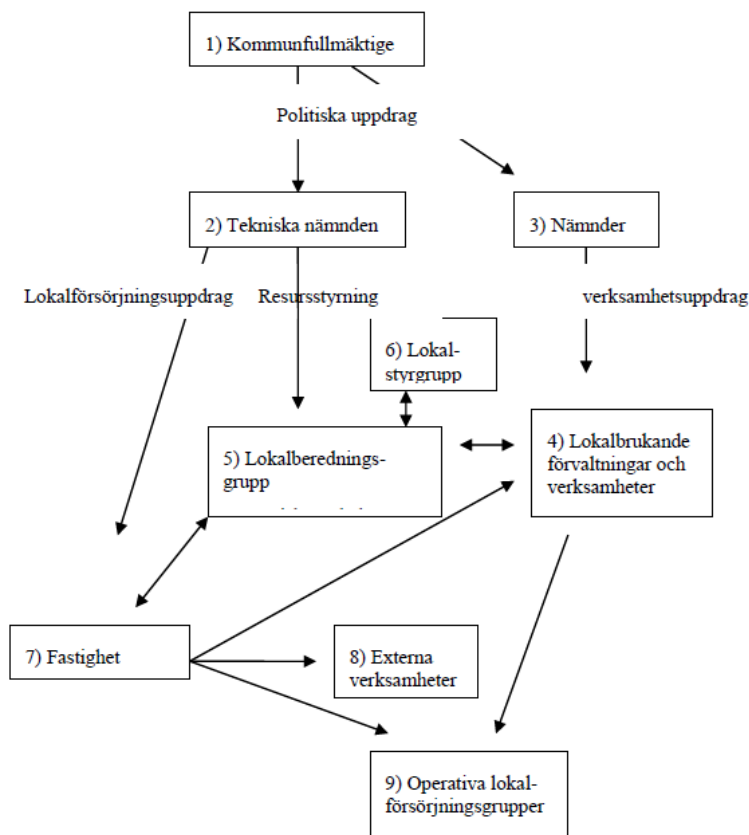
Utöver detta finns det lokalförsörjningsgrupper. Av direktivet framgår att grupperna arbetar med att planera och utreda lokalbehov inom respektive verksamhet i samråd med lokalresursplanerare på Fastighet. I intervjuer framgår att grupperna består av representanter från alla kommunens förvaltningar och verksamheter samt av representanter från mark- och exploateringsverksamhet, vilket inte nämns i direktivet. Även den här gruppen träffas med ett intervall på 6–8 veckor. Det framgår inte av direktivet vilket beslutsmandat lokalförsörjningsgrupper. Av faktakontroll framgår att lokalförsörjningsgrupperna kan ha olika sammansättning, beroende på fokusområde.

På varje förvaltning finns även en lokalsamordnare som medverkar i alla skeden av det operativa planeringsarbetet. Lokalsamordnarna ansvarar enligt lokalförsörjningsdirektivet för att samordna och organisera verksamheternas insatser och medverka i planeringsarbetet. Det är även samordnarna som ansvarar för att sammanställa och tillhandahålla underlag, medverka i lokalförsörjningsgrupper samt upprätta en lokalförsörjningsplan för den egna förvaltningen. Lokalsamordnarna arbetar tätt ihop med fastighetsförvaltarna på Fastighet. I faktakontrollen framgår att det upplevs ha skett en stegvis förändring och förskjutning av rollens funktion, där förvaltningarnas lokalsamordnare inte enbart ska samordna verksamheternas behov och ta fram underlag och försörjningsplaner för respektive förvaltning, utan att det även finns förväntningar på exempelvis teknisk kunskap som naturligt borde ligga på Fastighets ansvarsområde.

Den operativa lokalresursplaneringen utförs enligt lokalförsörjningsdirektivet av Fastighets lokalresursplaneringsansvariga (LRP-ansvariga), i samverkan med förvaltningarnas lokalsamordnare. Det är LRP-ansvariga som enligt direktivet ansvarar för att upprätta och revidera kommunens gemensamma lokalförsörjningsplan. De ska även bereda ärenden och utarbeta underlag för beslut i lokalstyrgruppen och lokalförsörjningsgrupperna. Utöver detta ska LRP-ansvariga genomföra lokalrevisioner, svara för behovsutredningar, förstudier etc. samt utveckla lokalplanering och lokallösningar för en effektivare lokalanvändning. I faktakontrollen framgår att det är fastighetsförvaltarna på Fastighet som benämns LRP-ansvariga.

I direktivet finns en bild (bild 2) som beskriver ett politiskt uppdrag från kommunfullmäktige ut i lokalförsörjningsorganisationen. Bilden kompletteras med en beskrivande text avseende ärendenas gång.

Bild 2.



Lokalbrukande nämnders och förvaltningars ansvar

Enligt lokalförsörjningsdirektivet är det nämnder och förvaltningar som bär kostnaderna för nyttjande av lokaler och lokalanknuten service. Umeå kommun använder sig av en gränsdragningslista³ i syfte att skapa en tydlig ansvarsfördelning och gränsdragning

³ Ansvarsfördelning i Umeå kommuns egna fastigheter, 2014-01-01, KSAU, senast reviderat 2016-01

mellan Fastighet och interna hyresgäster. I faktakontrollen framgår att det önskas förtydligande avseende beredning av gränsdragningslistor samt hur dessa ska fastställas. Detta framgår inte av det dokument som reglerar ansvarsfördelningen.

Nämnder och förvaltningar i Umeå kommun ansvarar för att planera sina behov av lokaler och bostäder för sin verksamhet. I ansvaret ingår att upprätta långsiktiga lokalförsörjningsplaner och initiera lokalutredningar hos Fastighet. Nämnder och förvaltningar ska i samverkan tillsammans med Fastighet hitta långsiktiga och ändamålsenliga lokallösningar samt genomföra lokaleffektiviseringar i syfte att minska kommunens samlade kostnader för lokaler.

3.1.1 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att Umeå kommun har reglerat roller och ansvar i kommunens lokalförsörjningsdirektiv och att ansvarsfördelningen till viss del är tydligt beskriven.

Vi gör dock bedömningen att kommunen har behov av att se över direktivet och revidera detta utifrån hur roller, funktioner och ansvar ser ut i det praktiska arbetet. Vi ser även att översynen kan inkludera att förtydliga ärendegången från kommunfullmäktige ut i lokalförsörjningsorganisationen (bild 2) då vi gör bedömningen att organisationsschemat är svårtolkat för personer som saknar fördjupad kunskap om lokalförsörjningsprocessen. Utöver detta ser vi behov av att direktivet överlag är i behov av en översyn då senaste revideringen av dokumentet skedde 2011. Vi har i granskningen inte fått information angående vilken instans som beslutat om den senaste revideringen av lokalförsörjningsdirektivet.

3.2 Styrande och stödjande dokument

Umeå kommun har utöver de dokument som redan nämnts ytterligare styrande och stödjande dokument vad gäller lokalförsörjningsarbetet.

Lokalförsörjningsplan

Varje verksamhet/nämnd tar fram en egen lokalförsörjningsplan som har både ett kort- och ett långsiktigt perspektiv. I intervjuer uppges att äldreomsorgsförvaltningens lokalförsörjningsplan har ett tidsperspektiv på tolv år och utbildningsförvaltningens lokalförsörjningsplan utgår från den av kommunen framtagna befolkningsprognosen och har tidsperspektivet tio år framåt.

Inför att lokalförsörjningsplan ska tas fram sker så kallade lokaldialoger. I lokaldialogerna medverkar chef för teknik- och fastighetsförvaltningen, förvaltningschefer, berörda nämnders presidier, tekniska nämndens presidium samt ekonomichef på teknik- och fastighetsförvaltningen. I intervjuer framgår att lokalförsörjningsplanernas utformning ser olika ut mellan verksamheterna. Vi har i granskningen inte delgetts exempel på dessa lokalförsörjningsplaner. I intervjuer framgår att lokalförsörjningsplanerna inte antas politiskt av nämnderna utan fastställs av förvaltningschef och överlämnas till Fastighet. Av faktakontrollen framgår att samråd sker kring lokalförsörjningsplaneringen med nämndernas presidier och blir också en del av yttrandet över investeringsbudget och förhyrningar, vilka fastställs i nämnderna under mars varje år.

Verksamheternas lokalförsörjningsplaner sammanställs till en kommunövergripande plan. Av Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv framgår att kommunen ska ha en långsiktig och strategisk lokalförsörjningsplan som omfattar samtliga verksamheter, lokaler och bostäder. Lokalförsörjningsplanen ska ge en samlad bild över respektive nämnds lokalbehov över tid. Planen ska även ge beslutsfattare underlag att bedöma vilka resurser som kommer att tas i anspråk och som därmed binds upp i lokaler i förhållande till de åtaganden och behov som beskrivs. Vidare framgår att planen utgör grundstommen i investeringsplaneringen samt i fördjupade lokalutredningar, vilket även bekräftas i intervjuer. Av direktivet framgår att ansvaret för upprättande av investeringsplaner ligger på respektive förvaltning med stöd av Fastighet.

I intervjuer framgår att lokalförsörjningsplanen har en tio-årig framförhållning. Planen ska innehålla ett kortsiktigt treårsperspektiv där kommunen med hög sannolikhet ska kunna bedöma verksamheternas lokalbehov. Planen ska även innefatta ett mer långsiktigt perspektiv där behovet bedöms utifrån en fem- respektive tioårsperiod.

Av direktivet framgår att följande redovisas i lokalförsörjningsplanen:

- Kommunens bestånd av egna fastigheter, förhyrda lokaler och bostäder
- Mål för lokalförsörjningen samt hur väl målen uppfylls
- Kommunens verksamheters framtida utveckling och behov av lokaler och bostäder
- Framtida över-/underskott på lokaler och bostäder
- Behov av verksamhetsanpassningar
- Behov av byggnadstekniska investeringar och miljöinvesteringar
- Kostnadsutveckling för beståndet, samt möjliga besparingar och effektiviseringar
- Beslutade och planerade åtgärder för att förbättra och effektivisera lokalerna och lokalanvändningen, när i tiden åtgärderna ska genomföras samt investeringsbelopp

Enligt direktivet ska planen uppdateras årligen men det uppges i intervjuer att lokalförsörjningsplanen är ett arbetsmaterial och att det sker fortlöpande arbete i planen.

Vi har i granskningen fått en digital genomgång av Umeå kommuns lokalförsörjningsplan. Planen ligger i ett planeringsverktyg som Umeå kommun har byggt upp med hjälp av en extern aktör. Det är LRP-ansvariga på Fastighet som har behörighet att justera i planen. I planen förs både planerade investeringsprojekt och förhyrningsprojekt in. Av planen framgår vem som är ansvarig för projektet, när projektet planeras vara färdigställt samt kostnad för projektet. Varje projekt innehar även ett projektnummer som är kopplat till investeringsplanen. Ur planeringsverktyget kan Fastighet skapa rapporter som är det material som presenteras för nämnd. I rapporterna framgår utöver information om projekten även exempelvis ytförändringar och driftskostnader med anledning av projekten.

Funktionsprogram

Umeå kommun använder sig av lokalfunktionsprogram vid nybyggnationer och ombyggnationer. I intervjuer framgår att kommunen valt lokalfunktionsprogram istället för koncepthus då marken där bygget ska ske inte alltid ser likadan ut vilket kan göra det svårt att bygga utifrån koncepthus.

Ett lokalfunktionsprogram beskriver vad som av Umeå kommun ses som ändamålsenliga lokaler och utemiljöer. I Umeå kommun finns lokalfunktionsprogram framtaget för förskola, grundskola och socialtjänstens verksamheter, där syftet med programmen är att skapa likvärdiga och kvalitativa miljöer. Utformningen av lokalerna ska genomsyras av brukarens perspektiv och en god arbetsmiljö för personalen.

Funktionsprogrammen fungerar som ett styrdokument och ett underlag för kommunikation mellan berörda aktörer och förvaltningar vid beställning, planering, utformning, upphandling och uppförande av lokaler ämnade för verksamheten.

Utöver funktionsprogram har Umeå kommun antagit tekniska anvisningar inom fastighetsområdet som ska användas vid projektering och byggande av lokaler för Umeå kommun. Anvisningarna ska tillämpas av alla som utför projekteringsuppdrag och används för att de lokaler som överlämnas till kommunens verksamheter ska vara så ändamålsenliga och felfria som möjligt.

3.2.1 Kommentarer och bedömning

Vi gör bedömningen att kommunen på ett tydligt sätt har reglerat att en lokalförsörjningsplan ska upprättas i Umeå kommun samt att det på ett tydligt sätt framgår vad planen ska innehålla.

Av genomgången av kommunens lokalförsörjningsplan gör vi bedömningen att planen inte är upprättad som en traditionell lokalförsörjningsplan utan är mer av ett planeringsverktyg. Vi gör därför bedömningen att kommunen har behov av att upprätta en mer traditionell lokalförsörjningsplan samt säkerställer att den innehåller det som enligt direktivet uppger att lokalförsörjningsplanen ska innehålla.

Vi ser positivt på att kommunen har antagit funktionsprogram som används vid ny- och ombyggnation i syfte att skapa likvärdiga och kvalitativa miljöer för brukare samt personal.

Vidare saknas det information angående datum för senaste revidering samt vilken instans som beslutat om den senaste revideringen av dokumentet avseende ansvarsfördelningen (lokal-försörjningsdirektivet). Vi gör därför bedömningen att det finns behov av att se över och revidera utifrån behov samt säkerställa att dokumentet antas politiskt.

3.3 Anskaffning och avyttring

Av lokalförsörjningsdirektivet framgår att kommunens roll som ägare för verksamhetsfastigheter primärt är att tillhandahålla lokaler för de obligatoriska verksamheterna som vård, skola och omsorg. Utöver detta har kommunen ett stort

innehav av fastigheter vars ändamål inte faller inom kommunens obligatoriska verksamheter, exempelvis bad och idrottsanläggningar.

Kommunen ska som huvudprincip äga de fastigheter som långsiktigt krävs för den obligatoriska verksamheten. Enligt direktivet ska kommunen, om inte synnerliga skäl föreligger, initialt alltid bygga och förvalta de fastigheter som långsiktigt avses användas i kommunal verksamhet.

I kommunens lokalförsörjningsdirektiv finns direktiv gällande bland annat verksamhetspåkallade investeringar, byggnadstekniska investeringar, inhyrning och avveckling.

Vid verksamhetspåkallade investeringar ska behovet i första hand lösas inom befintligt bestånd. Det framgår att investeringar och förhyrningar får göras:

- Om de är nödvändiga för att verksamheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag och behoven inte kan lösas inom befintligt bestånd eller med befintlig utformning av beståndet.
- Om de bidrar till mätbara besparingar eller förbättringar av kommunens kostnadseffektivitet.

För varje investering eller lokalanskaffningsärende som planeras att genomföras ska det finnas ett väl genomarbetat behovsunderlag som bland annat beskriver verksamhetens villkor, arbetssätt och utvecklingsinriktning.

Byggnadstekniska investeringar avser investeringar som krävs för att behålla byggnadens kapitalvärde och funktioner. Denna typ av investeringar får göras:

- Om de är nödvändiga för att behålla byggnadernas kapitalvärde och funktioner
- Om de är nödvändiga för att uppfylla myndighetskrav, bevarandekrav eller miljökrav
- Om de bidrar till långsiktigt lägre drift- och underhållskostnader

I det fall kommunen anser att ett projekt inte kan bedrivas av kommunen genomförs upphandling inom befintliga ramavtal. Kommunen gör även projektspecifika upphandlingar vid behov. Avgörande faktorer för hur projektet ska drivas är bland annat projektets storlek och komplexitet.

Inhyrning av lokaler ska alltid prövas som ett alternativ till att äga fastigheter och väljas om lokalbehovet är kortsiktigt och om inhyrning är det mest ekonomiskt fördelaktiga. Det uppges även vara ett alternativ om det råder osäkerhet avseende verksamhetens framtida innehåll, omfattning eller ekonomiska förutsättningar.

Det är Fastighet som ansvarar för all förhyrning av externa lokaler och som även ska vara förstahandshyresgäst för samtliga hyreskontrakt. Det är endast Fastighet som har rätt att teckna externa hyreskontrakt vilket även innebär att hyreskostnader bärs av tekniska nämnden. Umeå kommun använder sig därför inte av något internhyressystem. I faktakontrollen framkommer att de lokalbrukande nämnderna listar sina tillkommande lokalförhyrningsbehov för kommande fyra-årsperiod och att tekniska nämnden tilldelas driftsmedel för tillkommande förhyrningar som en del i sin

ramtilldelning. Vidare framkommer att det finns svårigheter för de lokalbrukande nämnderna att få en överblick över storleken på de ekonomiska medel som tekniska nämnden tilldelats för kommande förhyrningar, vad som frigjorts utifrån avveckling och därmed vilken budget tekniska nämnden har för förhyrningar. Det framgår att det efterlyses mer transparens mellan förvaltningarna/nämnderna avseende detta.

I intervjuer framgår att samarbetet mellan lokalbrukande nämnder och Fastighet fungerar bra. Verksamheterna upplever att Fastighet är lyhörda för det behov som finns samt att det vid akuta förändringar finns en god dialog angående hur förändringen ska lösas. I intervjuer uppges att arbetet med lokalförsörjning har förbättrats de senaste åren och att det över lag fungerar mycket bättre i dagsläget.

De fastigheter, lokaler och bostäder som kommunen saknar behov av ska enligt lokalförsörjningsdirektivet avvecklas. Undantag kan göras avseende strategiska fastigheter där det anses finnas skäl för ett kommunalt ägande.

Det framgår i intervjuer att kommunen har som ambition att undvika paviljong- och modullösningar i så stor utsträckning som möjligt och ser det inte som en förstahandslösning. I syfte att lösa snabba förändringar, exempelvis vid en evakuering, används paviljong eller modul ibland som en ersättningslokal i avvaktan på att problemet kan lösas på annat sätt, vilket i vissa fall har dröjt längre än önskat. Det framgår även att det har funnits behov av den här typen av lösningar i det fall ett nybyggnadsprojekt har dragit ut på tiden. Det framgår inte i intervjuer hur stor del av beståndet som är paviljong och/eller modul, men det uppges att det finns med i lokalförsörjningsplanen och att kommunen nyligen beslutat om att avveckla fyra paviljonger år 2023.

3.3.1 Kommentarer och bedömning

Vi gör bedömningen att kommunen har en tydlig strategi avseende anskaffning och avyttring av lokaler som regleras i lokalförsörjningsdirektivet.

Vidare gör vi bedömningen att det saknas reglering avseende användning av moduler/paviljonger. I syfte att visa politisk viljeriktning samt säkerställa en samsyn avseende användning av modul/paviljong gör vi bedömningen att det finns behov av att reglera detta i ett styrdokument.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att tekniska nämnden i till viss del har säkerställt en ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning avseende att försörja kommunens verksamheter med ändamålsenliga lokaler. Vi gör även bedömningen att den planering, samordning och framförhållning som finns inom kommunen bidrar till en intern styrning och kontroll i syfte att säkerställa att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt.

Kommunens lokalförsörjningsplan bedöms inte vara upprättad som en traditionell lokalförsörjningsplan utan är mer av ett planeringsverktyg. Vi bedömer därför att kommunen har behov av att upprätta en mer traditionell lokalförsörjningsplan samt säkerställer att den innehåller det som lokalförsörjningsdirektivet uppger att lokalförsörjningsplanen ska innehålla.

Sammanfattande svar på revisionsfrågorna finns i bilaga B.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Revidera lokalförsörjningsdirektivet för att säkerställa att det återspeglar hur kommunens lokalförsörjningsarbete för närvarande bedrivs.
- Förtydliga ärendegången från kommunfullmäktige ut i lokalförsörjningsorganisationen.
- Upprätta en mer traditionell lokalförsörjningsplan samt säkerställa att den antas politiskt.
- Säkerställa att verksamheternas lokalförsörjningsplaner och den sammanställda lokalförsörjningsplanen utformas i enlighet med lokalförsörjningsdirektivet.
- Reglera nyttjande av moduler/paviljonger i syfte att säkerställa en samsyn kring brukandet av dessa inom kommunen.

Datum som ovan

KPMG AB

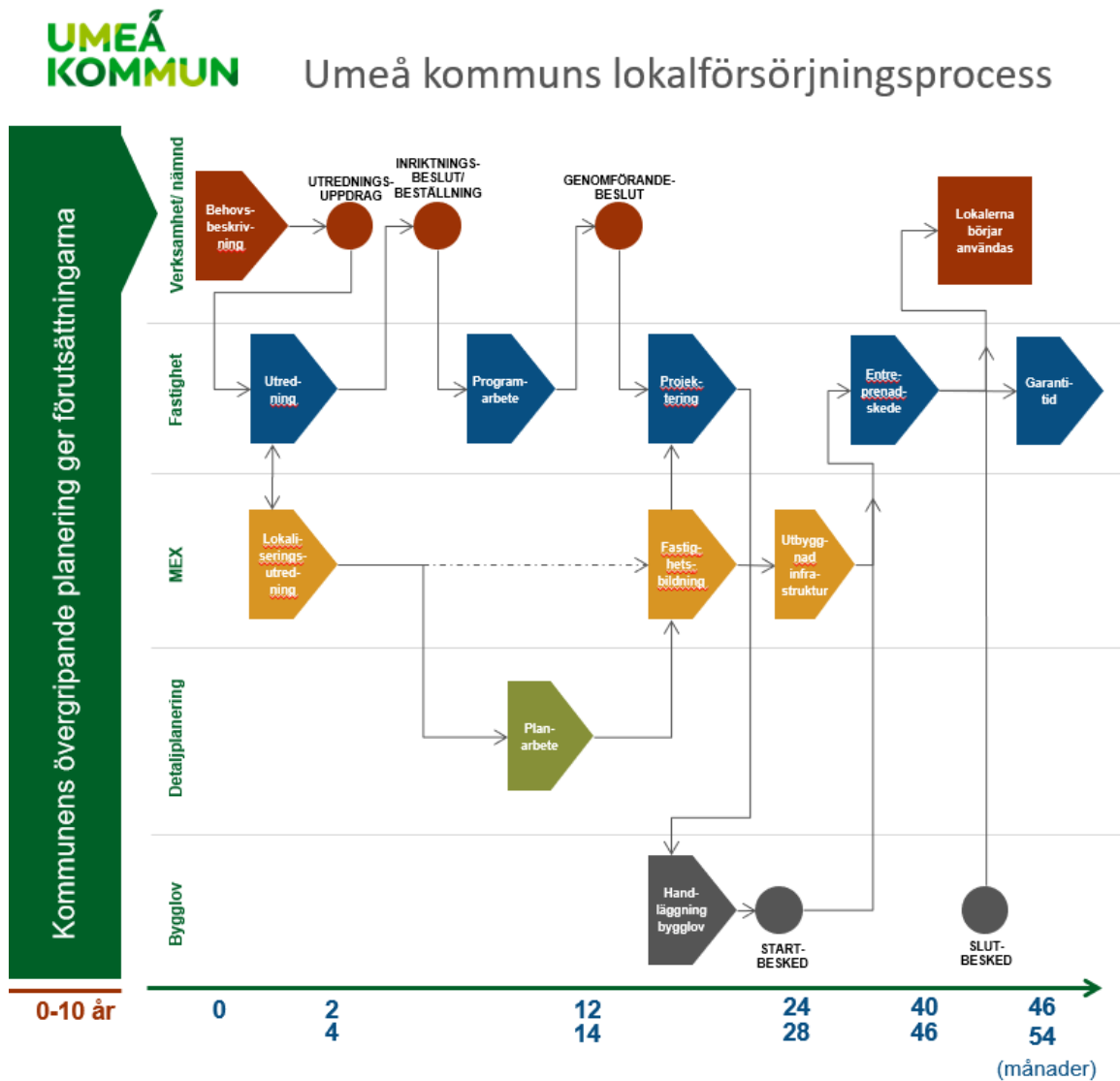
Anders Petersson
Certifierad kommunal revisor

Ida Larsson
Kommunal revisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A Lokalförsörjningsprocessen



B Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar på revisionsfråga
<p>Har kommunen en kommunövergripande lokalförsörjningsplan?</p> <ul style="list-style-type: none">○ Hur tas den fram?○ Vilken framförhållning finns i lokalförsörjningsplanen?○ Hur ofta uppdateras lokalförsörjningsplanen?○ Vilken koppling finns mellan kommunens långsiktiga investeringsplan och lokalförsörjningsplan?	<p>Ja, en lokalförsörjningsplan finns framtagen som uppges ha en tio-årig framförhållning. Planen ska innehålla ett kortsiktigt treårsperspektiv där kommunen med hög sannolikhet ska kunna bedöma verksamheternas lokalbehov. Planen ska även innefatta ett mer långsiktigt perspektiv där behovet bedöms utifrån en fem- respektive tioårsperiod.</p> <p>Lokalförsörjningsplanen utgör grundstommen i investeringsplaneringen samt i fördjupade lokalutredningar.</p> <p>Utifrån erhållen genomgång av lokalförsörjningsplanen gör vi bedömningen att den snarare är utformad som ett planeringsverktyg än en traditionell lokalförsörjningsplan.</p> <p>Kommunen bedöms därmed ha ett behov av att upprätta en mer traditionell lokalförsörjningsplan samt säkerställa att den innehåller det som lokalförsörjningsdirektivet anger att lokalförsörjningsplanen ska innehålla.</p>
<p>På vilket sätt samordnar tekniska nämnden kommunens lokalbehov?</p>	<p>Inför att lokalförsörjningsplan ska tas fram i verksamheterna sker så kallade lokaldialoger, där representanter (tjänstepersoner och presidier) från berörda nämnder och tekniska nämnden deltar.</p> <p>Samråd sker kring lokalförsörjningsplaneringen med nämndernas presidier och blir också en del av yttrandet över investeringsbudget och förhyrningar, vilka fastställs i nämnderna under mars varje år.</p> <p>De intervjuade uppger att verksamheternas lokalförsörjningsplaner skiljer sig i utformning. Vi har i granskningen inte delgetts exempel på dessa lokalförsörjningsplaner.</p> <p>Fastighet samlar in samtliga verksamheters lokalförsörjningsplaner och sammanställer dem i en övergripande lokalförsörjningsplan (se bedömning ovan).</p>

<p>Är roller och ansvar tydligt definierade för varje del av lokalförsörjningsprocessen?</p>	<p>Ja, roller och ansvar finns reglerat i kommunens lokalförsörjningsdirektiv och ansvarsfördelningen är i stora delar tydligt beskriven.</p> <p>Vi gör dock bedömningen att kommunen har behov av att se över lokalförsörjningsdirektivet och revidera detta utifrån hur roller, funktioner och ansvar ser ut i det praktiska arbetet.</p>
<p>Har samtliga nämnder tagit fram en förvaltningsspecifik lokalförsörjningsplan?</p> <ul style="list-style-type: none">○ Vilka parametrar ligger som grund för de förvaltningsspecifika planerna?○ Vilken framförhållning finns i lokalförsörjningsarbetet?○ Hur ofta uppdateras planerna?	<p>Varje verksamhet/nämnd tar fram en egen lokalförsörjningsplan som har både ett kort- och ett långsiktigt perspektiv.</p> <p>Äldreomsorgsförvaltningens lokalförsörjningsplan uppges ha ett tidsperspektiv på tolv år.</p> <p>Utbildningsförvaltningens lokalförsörjningsplan utgår från den av kommunen framtagna befolkningsprognosen och har tidsperspektivet tio år framåt.</p> <p>Vi har i granskningen inte delgetts exempel på dessa lokalförsörjningsplaner.</p> <p>Samråd uppges ske med nämndernas presidier avseende lokalförsörjningsplaneringen och blir också en del av yttrandet över investeringsbudget och förhyrningar, vilka fastställs i nämnderna under mars varje år.</p>
<p>Förekomst av modul-/paviljonglösningar</p> <ul style="list-style-type: none">○ Vilken omfattning och orsaker därtill?	<p>Kommunen uppges ha som ambition att undvika paviljong- och modullösningar i så stor utsträckning som möjligt och ser det inte som en förstahandslösning. I syfte att lösa snabba förändringar, exempelvis vid en evakuering, används paviljong eller modul ibland som en ersättningslokal i avvaktan på att problemet kan lösas på annat sätt, vilket i vissa fall har dröjt längre än önskat. Det framgår även att det har funnits behov av den här typen av lösningar i det fall ett nybyggnadsprojekt har dragit ut på tiden. Det framgår inte i intervjuer hur stor del av beståndet som är paviljong och/eller modul, men det uppges att det finns med i lokalförsörjningsplanen och att kommunen nyligen beslutat om att avveckla fyra paviljonger år 2023.</p>

<p>Anskaffning</p> <ul style="list-style-type: none">○ Vilken entreprenadform upphandlas vid byggnationer?○ Orsaker till vald entreprenadform?○ Förekomst av koncepthus, t.ex. färdigdesignade förskolor.	<p>I det fall kommunen anser att ett projekt inte kan bedrivas av kommunen genomförs upphandling inom befintliga ramavtal. Kommunen gör även projektspecifika upphandlingar vid behov. Avgörande faktorer för hur projektet ska drivas är bland annat projektets storlek och komplexitet.</p> <p>Umeå kommun använder sig av lokalfunktionsprogram vid nybyggnationer och ombyggnationer. I intervjuer framgår att kommunen valt lokalfunktionsprogram istället för koncepthus då marken där bygget ska ske inte alltid ser likadan ut vilket kan göra det svårt att bygga utifrån koncepthus.</p>
<p>Finns en tydlig strategi som styr inte bara anskaffning av utan även avyttring av kommunens fastigheter samt inhyrda bostäder och lokaler?</p>	<p>I kommunens lokalförsörjningsdirektiv finns direktiv gällande bland annat verksamhetspåkallade investeringar, byggnadstekniska investeringar, inhyrning och avveckling.</p> <p>De fastigheter, lokaler och bostäder som kommunen saknar behov av ska enligt lokalförsörjningsdirektivet avvecklas. Undantag kan göras avseende strategiska fastigheter där det anses finnas skäl för ett kommunalt ägande.</p>