

Revisionsrapport

Strategisk lokal försörjning Skellefteå kommun

*Hans Forsström
Cert. kommunal revisor*

*Jonas Wallin
Revisionskonsult
februari 2015*

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning, revisionell bedömning och förslag	1
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	5
2.3.	Metod och avgränsningar	5
3.	Granskningsresultat	6
3.1.	Strategisk styrning.....	6
3.1.1.	Policy & Styrprinciper	6
3.1.2.	Effektivitet	8
3.1.3.	Interna hyresavtal	8
3.1.4.	Bolag & styrning	10
3.1.5.	Iakttagelser lokal- och fastighetsfrågor.....	11
3.2.	Samordning	11
3.2.1.	Mellan kommunen och stadshuskoncernen	11
3.2.2.	Inom kommunen.....	12
3.3.	Ansvars- och rollfördelning inom koncernen	13
3.4.	Uppföljning av effektivt lokalutnyttjande	14

2015-02-16



Hans Forsström

Projektledare



Uppdragsledare

1. **Sammanfattning, revisionell bedömning och förslag**

Vår sammanfattande bedömning avseende kommunens arbete med den strategiska lokalförsörjningen är att den i betydande grad är ändamålsenlig. Den interna kontrollen inom området bedöms däremot inte vara tillräcklig.

Granskningen har styrts av kontrollmål. Nedan redogörs för de huvudsakliga iakttagelserna och bedömningarna per kontrollmål.

Är den strategiska styrningen inom området tillräcklig? Särskilt fokus på området ägande dels inom kommunkoncernen dels i förhållande till den lokala fastighetsmarknaden.

Den strategiska styrningen inom området bedöms till viss del vara tillräcklig. Det som ligger till grund för att styrningen inte bedöms vara helt tillräcklig är följande:

- *Policy för lokalförsörjning* vilken är beslutad av kommunfullmäktige är inte reviderad och uppdaterad utifrån nuvarande organisation i kommunen. Dessutom är det ingen av respondenterna som uppger att de tillämpar policyn i praktiken vilket gör att vi inte kan se den som ett levande styrdokument.
- Styrprinciperna som är beslutade av kommunfullmäktige i samband med antagandet av budgeten endast till viss del efterlevs (under granskningsperioden, d v s år 2014). I styrprinciperna anges att "för varje lokal ska det finnas ett hyresavtal". Av granskningen framgår att det inte finns några avtal tecknade med kommunens interna hyresgäster. Däremot visar granskningen att styrprinciperna fungerar som ett inriktningsbeslut för kommunen då olika aktiviteter utifrån effektivare lokalutnyttjande är initierade eller kommer att initieras.

Vidare visar granskningen att kommunen har ett utpekat mål som verksamheter och bolag arbetar efter. Kommunens vision 2030 om 80 000 invånare tolkas som det mål som granskade verksamheter och bolag styr emot. Förändringen mot expansion istället för förvaltning har därmed vuxit fram successivt de senaste åren. Att visionen har fått så stark genomslagskraft visar att det finns en politisk viljeinriktning som även alltmer kommit att bli styrande för kommunens och stadshuskoncernens agerande vad gäller lokal- och fastighetsfrågor. Kommunens fokus på effektivitet i lokalnyttjandet, i huvudsak eget ägande av verksamhetslokaler m fl styrprinciper, visar även att det finns en icke obetydlig politisk styrning inom området. Kopplingen mellan styrdokumentet och de olika aktörernas uppdrag och roller vad gäller lokalförsörjningen inom koncernen bör dock tydliggöras för att ytterligare stärka styrningen inom området.

Styrningen av de kommunala bolagen sker genom ägardirektiven och Skellefteå Stadshus AB ansvarar för att upprätta ägardirektiv för bl a Skebo, Fastighets AB Polaris och Skellefteå Kraft AB. Upprättade ägardirektiv omfattar inte hur bolagen ska förhålla sig till lokalpolicyn vilket gör att styrningen ur ett strategiskt perspektiv formellt sett inte sträcker sig ut till bolagen. Kommunens val att ha kommunchefen som VD för stadshusbolaget medför dock goda möjligheter, rent strategiskt, för lokalförsörjningsfrågan och bedöms ur ett organisatoriskt perspektiv bidra till att i praktiken stärka den strategiska styrningen inom området till att även omfatta berörda bolag.

Intervjuerna med företrädare för berörda nämnder och förvaltningar i kommunen visar att respektive verksamhet utser en lokalsamordnare i syfte att hantera lokalfrågor. Lokalsamordnarna för de större verksamhetsområdena träffas regelbundet. Det hålls också kommunövergripande lokalsamråd 2-3 ggr per år där lokalsamordnarna medverkar. Support och Lokaler är ansvariga för lokalsamråden. Det sker ingen dokumentation av de träffar som sker mellan de stora verksamheternas lokalsamordnare eller de lokalsamråd som hålls 2-3 ggr per år. Det går därmed inte att spåra vilken information från samråden som finns tillgänglig för nämnden för Support och Lokaler.

Är samordningen mellan kommunen och stadshuskoncernen tillräcklig?

Samordningen mellan kommunen och stadshuskoncernen är i allt väsentligt tillräcklig vad gäller de bolag under Stadshusbolaget (Skebo, Fastigheter AB Polaris, Skellefteå Kraft AB) som omfattats av denna granskning.

Genom ägardirektiven säkrar kommunen sin insyn i bolagen och dessutom ger skrivelserna i ägardirektiven Kommunstyrelsen och Skellefteå Stadshus AB rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt möjlighet att i övrigt inspektera bolagen och deras verksamhet.

Kommunchefen/VD:n för Skellefteå Stadshus AB och samtliga VD:ar för bolagen träffas på så kallade VD-träffar och högt upp på dessa träffars dagordning ligger numer fastighets- och lokalfrågorna. Att kommunchefen och VD:n för Stadshusbolaget AB är samma person ger, som nämnts ovan, goda möjligheter för samordning mellan kommunen och bolagen. I sammanhanget bör nämnas att rollen som kommunchef och tillika VD har funnits sedan ungefär ett år tillbaka.

Strategigrupper för lokalfrågor finns för skolans respektive socialtjänstens områden. Dessa bidrar genom sin sammansättning till att stärka samordningen såväl inom kommunen som inom stadshuskoncernen, liksom mellan de två. Noteras bör att representanterna i grupperna kommer från flera verksamheter inom kommunen.

Är ansvars- och rollfördelning inom kommunkoncernen tydlig och ändamålsenlig?

Ansvars- och rollfördelningen inom kommunkoncernen bedöms i grunden vara tydlig och ändamålsenlig även om den inte fullt ut omfattar koncerngemensamma lokalförsörjningsfrågor.

Dokumentgranskningen visar att ägardirektiven tydligt anger ansvaren för de enskilda bolagen. Även kommunstyrelsens respektive nämnden för support och lokalers ansvar är tydligt definierat trots att lokalförsörjningspolicyn inte har uppdaterats. Detta förutsatt att denna nämnd ses som den naturliga ersättaren till den f d fastighetsnämnden.

Av intervjuerna framgår det att rollerna upplevs som tydliga av respondenterna samt att dessa lyfter fram att de mål som eftersträvas är de som följer av visionen 2030 om 80 000 fler invånare, och att detta i stor omfattning berör befintliga och framtida lokalbehov, ägarstrukturer m fl strategiska frågor inom området.

Ansvarsfördelningen bidrar till ett ändamålsenligt agerande inom stadshuskoncernen och kommunen vad gäller lokalförsörjningen. Noteras ska dock att detta inte stöds av den gällande lokalförsörjningspolicyn vilken uppfattas som ej direkt användbar i kommunens nuvarande läge med omfattande expansionsplaner, medan visionen om 80 000 invånare 2030 uppfattas som det som faktiskt är styrande för lokalförsörjningen ur ett strategiskt perspektiv.

Är uppföljning av effektiviteten i lokalutnyttjandet tillräcklig?

Uppföljningen avseende effektivitet i lokalutnyttjande bedöms endast till viss del vara tillräcklig.

Detta baseras på att möjligheten att bedöma effektivitet i lokalutnyttjandet, genom att bara rapportera kvadratmeter per anställd respektive invånare till kommunstyrelsen, inte ger tillräckligt underlag för att kommunstyrelsen ska få en tydlig bild av om lokalutnyttjandet är effektivt. Dessutom visar granskningen att det finns utvecklingsbehov gällande de modeller kommunen använder för att säkra kvaliteten på projekt som genomförs, vilket har stor betydelse för hur effektiviteten avseende lokal- och fastighetsfrågorna säkerställs. Vidare talar *Policyn för lokalförsörjning* om hur uppföljningen ska gå till och vilket underlag som ska tas fram på lång respektive kort sikt, en modell som dock, enligt intervjuerna, inte längre fyller sin funktion för kommunen i det expansiva skede den nu befinner sig i och därför inte praktiseras.

I vilken utsträckning det pågående arbetet med att ta fram nyckeltal inom fastighetsområdet kommer bidra till att stärka uppföljningen av lokalutnyttjandet och dess effektivitet, kan inte bedömas inom ramen för denna granskning då arbetet i skrivande stund inte är klart. Rimligt att anta är dock att arbetet har förutsättningar att bidra till att bättre underlag för uppföljning skapas, inom i första hand kommunen men även inom koncernen, vilket i sin tur på sikt kan stödja den strategiska styrningen inom området.

För framtiden rekommenderar vi kommunstyrelsen och i tillämpliga delar Skellefteå Stadshus AB att utifrån sina styrande och ledande roller ta initiativ i följande frågor:

- Med koncernövergripande fokus:
 - Se över de styrande dokumenten för den strategiska lokalförsörjningen och initiera att dessa revideras så att de stämmer överens med kommunens nuvarande organisation och tillväxtambitioner, liksom med stadshusbolagets/-koncernens uppdrag vad gäller koncernens samlade lokalförsörjning. För att få de styrande dokumenten att överleva över tid rekommenderar vi att bli överväga detaljnivån för processer och riktlinjer som beskrivs i dessa dokument. Väsentligt är också styrdokumenterna tar sikte på att inkludera frågor kopplade till samordning och effektivitetsfokus för hela koncernen.
 - Överväga om nuvarande styrning och samverkan mellan kommunstyrelsen och stadshuskoncernen bidrar till att bolagen kommer att följa styrande dokument för lokalförsörjningen. Alternativt överväga att ett krav om att bolagen ska följa dessa dokument inkluderas i ägardirektiven, vilket (som framgår av punkten ovan) fordrar att styrdokumenterna anpassas till att omfatta även bolagens lokal- och fastighetsbestånd.
 - Stärka den interna kontrollen genom att upprätta tydliga anvisningar för hur den strategiska lokalförsörjningen ska följas upp och utvärderas. Fokus bör ligga på att öka såväl kommunstyrelsens respektive nämnden för support och lokalers som stadshusbolagets insyn i frågan. Vi är inte främmande för att även övriga nämnder och de kommunala bolagen, liksom den nybildade samhällsbyggnadsförvaltningen, kan ha behov av ökad insyn, men då detta legat utanför vårt direkta granskningsområde kan vi inte närmare uttala oss i den frågan.
 - Se över behovet av ett forum inom kommunen, alternativt kommunkoncernen, för frågor kopplade till den strategiska lokalförsörjningen. Eventuellt kan det vara lämpligt att kommunchefens ledningsgruppsträffar med förvaltningscheferna utvecklas och blir ett tydligt forum även för dessa frågor. Detta på motsvarande sätt som VD-träffarna inom stadshuskoncernen har kommit att bli.
- Inom kommunorganisationen:
 - Stärka organisation och rutiner för verksamheternas lokalsamråd inklusive att dessa dokumenteras för att möjliggöra för övriga i kommunen att ta del av väsentlig information.
 - Fortsätta med, och samtidigt tydliggöra uppdraget för, strategigrupperna för lokalfrågor inom olika verksamhetsområden, vilka redan idag har ett brett deltagande från många områden inom både kommunens verksamhet och kommunkoncernens.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer och lekmannarevisorn i Skellefteå Stadshus AB har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av den strategiska lokalförsörjningen inom kommunkoncernen.

Lokaler är viktiga för att kunna tillhandahålla kommunala nyttigheter, men utgör också en betydande kostnadspost. Området kan även ses som strategiskt viktigt för att nå kommunens långsiktiga vision år 2030. En bristfällig styrning, samordning och kontroll inom området kan riskera att lokalerna inte hanteras och nyttjas på ett optimalt sätt.

Revisionsobjekten i denna granskning är kommunstyrelsen, Skellefteå Stadshus AB samt nämnden för support och lokaler.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om lokalförsörjningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är den strategiska styrningen inom området tillräcklig? Särskilt fokus på området ägande dels inom kommunkoncernen dels i förhållande till den lokala fastighetsmarknaden.
- Är samordningen mellan kommunen och stadshuskoncernen tillräcklig?
- Är ansvars- och rollfördelning inom kommunkoncernen tydlig och ändamålsenlig?
- Är uppföljningen av effektiviteten i lokalutnyttjandet tillräcklig?

2.3. Metod och avgränsningar

Metoden i denna granskning har varit analys av adekvata dokument samt intervjuer. Avgränsning i tid har huvudsakligen gjorts till 2014. Inom ramen för granskningen har kommunstyrelsens ordförande, kommunchefen och tillika VD i Skellefteå stadshus AB, samt ansvariga tjänstemän inom förvaltningen Support och Lokaler, dåvarande Tekniska förvaltningen, enheten för Samhällsutveckling, Fastighets AB Polaris, Skelleftebostäder AB och Skellefteå Kraft AB intervjuats.

Det bör noteras att kommunen har genomfört en omorganisation 2015-01-01 i syfte att effektivisera och samordna verksamheten för Bygg- och Miljökontoret, Räddningstjänsten samt Tekniska förvaltningen genom att föra dem samman i en gemensam förvaltning, Samhällsbyggnad. Omorganisationen bör noteras och till i beaktande för verksamhet bedriven efter 2015-01-01. Vår granskning har dock avsett 2014 års verksamhet varför omorganisationen inte har någon direkt påverkan på utfallet av denna granskning.

3. Granskningsresultat

Nedan redovisas resultatet av dokumentgranskningen och intervjuerna.

3.1. Strategisk styrning

3.1.1. Policy & Styrprinciper

När det gäller den strategiska styrningen av lokalförsörjningen i Skellefteå kommunen har kommunfullmäktige antagit ett dokument som ska fungera som styrande avseende lokalförsörjningsfrågan; *Policy för lokalförsörjning*. Dokumentet är antaget av kommunfullmäktige 2007-09-18 och anger principerna avseende lokalförsörjningen i Skellefteå kommun. Det visar ansvarsfördelningen mellan ansvarig nämnd (som tillhandahåller lokaler), övriga nämnder, förvaltningar (som nyttjar lokaler) samt lokalförsörjningsavdelningen. Enligt policyn är det fastighetsnämnden som har huvudansvaret för lokalförsörjningen och lokalanvändningen i kommunen. Huvudansvaret gäller både rent strategiskt och operativt. Noteras ska att fastighetsnämnden har upphört och nämnden för support och lokaler har övertagit fastighetsnämndens ansvarsområde. Någon justering i själva policyn avseende detta har dock inte gjorts.

Dokumentet redogör på en detaljerad nivå för vilket underlag som krävs när beslut avseende lokalförsörjningen ska fattas. Planeringen av lokalförsörjningen ska, enligt policyn, ske i två steg. Det första steget är det kortsiktiga och där verksamheterna har ett ansvar för att ta fram en plan för sina behov av verksamhetslokaler på 2-5 års sikt. De olika verksamheternas lokalplaner ska sedan ligga till grund för den långsiktiga planen, den s.k. lokalstrategin, och denna ska ha ett perspektiv på 10 års sikt. Enligt *Policy för lokalförsörjning* är det lokalförsörjningsavdelningen som är den operativa enheten vilken har till uppgift att göra realitet av verksamheternas lokalplaner och lokalstrategin. Lokalförsörjningsavdelningen finns inte kvar idag utan här antas att Support och Lokaler har tagit över lokalförsörjningsavdelningens arbetsuppgifter.

Enligt skriftligt meddelande från Support och Lokaler har lokalplanen, som noterats om ovan, fram till 2011 under dåvarande fastighetsnämndens tid, varit en del av underlaget till vilket äskande nämnden lagt inför kommande års investeringsbudget. Även efter 2011 så har det årligen äskats en investeringsbudget kopplat till kommunens kommande behov av lokalinvesteringar. Dock inte i form av en lokalplan. I investeringsäskandena efter 2011 så framgår varför respektive investering bör genomföras och delvis kopplat till verksamheternas/kommunens kommande lokalbehov. Nämnas kan att investeringsbudgeten för 2015 uppgår till 349,5 mnkr, nämnden för support och lokaler § 112/2014.

På uppdrag från kommunstyrelsen, § 33/2014, har Support och Lokaler tagit fram ett dokument, *Övergripande principer för lokalförsörjning*, som haft till syfte att komplettera dokumentet *Policy för lokalförsörjning*. Kommunstyrelsen, § 304/2014, har återremitterat dokumentet till support och lokaler för inarbetning i den ursprungliga policyn. I dagsläget har *Policy för lokalförsörjning* inte reviderats och detta innebär att kommunen inte har någon policy som är uppdaterad och helt överensstämmer med kommunens nuvarande nämndsorganisation eller sätt att arbeta med lokalförsörjningsfrågan. I intervjun med Support och Lokaler framgår att en revidering av policyn är aktuell. Vi tolkar också kommunstyrelsen remittering av principerna för lokalförsörjning som i praktiken ett uppdrag att utarbeta ett förslag till ny/reviderad policy.

Fram till 2011 visar granskningen att *Policy för lokalförsörjning* efterlevdes och att planer för den korta och långa sikten togs fram. Intervjuerna som genomförts visar att kommunens vision om 80 000 invånare har fått avgörande betydelse för hur verksamheter och bolag i kommunen arbetar med den strategiska lokalförsörjningen efter 2011.

Från 2011 har ingen kortsiktig eller långsiktig plan tagits fram. Visionen om 80 000 invånare har medfört att kommunen har gått från ett fokus på förvaltning av fastigheter till att nu fokusera på tillväxt och att utöka beståndet. Detta för att kunna möta upp mot visionens mål om att öka invånarantalet. Intervjuerna visar entydigt att kommunen gått från en i huvudsak förvaltande roll av fastighetsbeståndet sedan mitten av 90-talet till att inleda en förändring mot expansion av fastighetsbeståndet, utifrån ovan nämnda fokus på visionen om 80 000 fler invånare.

Omfokuseringen har medfört att kommunen, enligt de intervjuade, är inne i en ständigt förändrande process och att det sätt som *Policy för lokalförsörjning* beskriver att beslutsunderlag ska tas fram på, som noterats om ovan, upplevs mer som en inventering av befintligt lokalbestånd och anpassningsbehov än ett underlag som kan användas vid mer genomgripande beslut. "Inventeringen" motsvarar således inte de behov och utmaningar kommunen står inför i dagsläget. Avseende lokalförsörjningen förs diskussioner områdesvis och det är, som väntat, främst inom skolan och det sociala området som de stora förändringarna/expansionerna kan väntas. Naturligt är därmed att det främst är med dessa verksamhetsområden som support och lokaler för diskussioner med avseende den framtida lokalförsörjningen.

Vid beslutande om budget tar kommunfullmäktige årligen även beslut om styrprinciper som ska gälla för kommunens lokaler. Styrprinciperna för 2014 som varit gällande vid denna granskning, talar bl a om att den totala lokalytan ska minska och att extern förhyrning ska undvikas. Principerna talar också om gränsdragningen när kommunstyrelsen, i stället för nämnden för support och lokaler, ska besluta om extern förhyrning, gränsen går vid 250 000 kr, samt att det inte finns någon uppsägningstid för interna hyreskontrakt och att ramen för verksamheten inte påverkas för kommande år vid eventuell uppsägning av kontrakt. Dessutom anger styrprinciperna vad som gäller vid externa hyresavtal.

Styrprinciperna för 2015, vilka är antagna i budget för 2015, innebär fortsatt att den totala lokalytan ska minska, externa förhyrning ska minska, fortsättningsvis ska Support och Lokaler ansvara för förhyrningen av lokaler. Nytt, enligt styrprinciperna för 2015, är att förändring av förhyrningen hos en verksamhet inte får någon förändring under löpande budgetår, anslagsförändringen ska dock prövas årligen. Vidare införs en uppsägningstid på 9 månader och den förhyrande verksamheten belastas med hyreskostnaden under uppsägningstiden.

Av vår granskning framgår att visionen om 80 000 invånare medför behov av en översyn gällande hur kommunens roll som fastighetsägare framöver ska se ut. Det förs bl a diskussioner avseende ägande och placering av verksamhetslokaler. Idag är många av kommunens lokaler placerade i centrum och diskussioner förs huruvida placeringen i alla avseenden är lämplig ur ett strategiskt perspektiv. Att frigöra attraktiva ytor i centrum kan leda till att stärka intresset för etableringar i Skellefteå, enligt intervjuerna.

3.1.2. Effektivitet

Möjligheter till effektivare lokalutnyttjande är också något som lyfts fram under intervjuerna. Av styrprinciperna för budget 2014 framgår att den totala lokalytan ska minska. Ett exempel på effektivare lokalutnyttjande är den pilotgrupp inom kommunen som ska testa hur aktivitetsbaserat arbetssätt skulle kunna vara applicerbart i kommunens verksamheter. Grundprincipen i det aktivitetsbaserade arbetssättet är att det inte finns några egna fasta arbetsplatser utan att arbetsplatsen är uppdelad i olika zoner för olika ändamål i syfte att effektivare använda kontorslokalerna.

Inom skolans område pågår också effektiviseringar. Historiskt har kommunen byggt upp många förskolor med få eller bara en avdelning. Att slå samman enavdelningsförskolorna till fleravdelningsförskolor är ett sätt för kommunen att effektivisera användandet av sina lokaler. Vidare har ett förändrat elevunderlag medfört beslut om att gå från tre till två gymnasieskolor och i samband med detta har kommunen beslutat att använda den gymnasieskola som avvecklas till grundskola istället. En av målsättningarna med att gå från tre till två gymnasieskolor är att minska lokalytan per elev.

I styrprinciperna för 2015 har det inte skett någon ändring avseende principerna för effektivitet, alltså att minska totala lokalyten, vilket bör innebära att det fokus på effektivitet som gällde under 2014 gäller fortsatt under 2015.

3.1.3. Interna hyresavtal

Support och Lokaler står för den största delen av "ägandet" av kommunens fastigheter och är även huvudansvarig för kommunens lokalförsörjning. Förhyrning av lokaler sker via nämnden för support och lokaler. Med interna hyresavtal avses kommunens egna lokaler, exklusive kommunägda bolag.

Hyresprincipen för de interna hyresavtalen är självkostnad, enligt policyn, vilket för Skellefteå kommun innebär att kommunen inte ska ta ut högre hyror än de faktiska kostnaderna för fastigheterna över tid.

Enligt *Övergripande principer för lokalförsörjning* ska Support och Lokaler med hjälp av fakta och nyckeltal regelbundet kunna visa detta genom jämförelse med andra fastighetsägare. Kommunen deltar i ett benchmarking-program med stöd av extern konsult gällande utveckling av nyckeltal för internhyran och bl a i samband med detta har Support och Lokaler tagit fram nyckeltal inom området. Av delårsrapporten augusti 2014 framgår det i löpande text att Support och Lokaler är med i programmet och att Skellefteå kommun i förhållande till andra kommuner uppvisar bra resultat. En granskning av Ks protokoll för 2014 kan inte visa att nämnden utöver det som står i den löpande texten i delårsrapporten följt upp eller rapporterat avseende programmet eller de nyckeltal som tagits fram med anledning av detsamma. Nämnden för support och lokalers protokoll visar dock att ett arbete avseende framtagande av nyckeltal har initierats i syfte att kunna användas för löpande uppföljning av Support och lokalers utvecklingsarbete samt vid rapportering till delårsrapporten, nämnden för Support och Lokaler § 82/2014.

Enligt Support och Lokaler upplevs hyran som skälig bland hyresgästerna och några hyreshöjningar har inte behövts på flera år fram till 2014 då en viss justering gjordes. Av intervjun framgår vidare att hyran är objektbaserad men styrs av schabloner vad gäller driftkostnader av olika slag medan kapitalkostnaden är bunden till respektive objekt. När det gäller vilka schabloner som gäller för vilken fastighet delar Support och Lokaler upp sitt fastighetsbestånd i 10 olika kategorier och varje kategori tilldelas en egen schabloniserad avgiftsnivå. Exempel på kategorier är badhus, kontorslokaler och skollokaler.

Att hyran delvis styrs av schabloner gör att självkostnadsprincipen kan ifrågasättas – i vart fall på objektsnivå men kanske också på verksamhetsnivå. Över tid bör dock den samlade hyresintäkten relativt väl motsvara kommunens självkostnad för de eget ägda lokalerna.

Policyn och styrprinciperna från budget 2014 talar om att för varje lokal ska det finnas ett hyresavtal. Enligt policyn ska det också framgå av avtalet vad som ingår i hyran. Av intervjun framgår dock att det inte tecknas några formella avtal mellan nämnden för Support och Lokaler och nämndens hyresgäster.

I intervjun med Support och Lokaler framgår att dialog främst sker med lokalsamordnare inom de olika verksamhetsområdena, men att det inom vissa områden kan vara svårt att få fram en lokalsamordnare eller motsvarande motpart. Vidare menar Support och Lokaler att det ekonomiska ansvaret för lokalerna inom förvaltningarna ofta ligger på enhetschef, exempelvis rektor, som då direkt hanterar lokalfrågorna. För den enskilde hyresgästen fanns det, som nämnts ovan, möjlighet att utan uppsägningstid säga upp lokaler. Enligt styrprinciperna för 2014, vilket noterats om ovan, ska uppsägning av lokaler ske i samråd med Support och Lokaler. Vid eventuell uppsägning av lokaler påverkades inte ramen för kommande år, vilket dock har ändrats genom antagandet av styrprinciperna för 2015. Förutsättningarna under 2014 var den att Support och Lokaler stod för alla kostnader för tomma lokaler. Då vår granskning inte omfattar hyresgästerna kan vi inte uttala oss om i vilken utsträckning dessa känt till och nyttjat grunderna i ”avtalen” eller incitamenten för att säga upp lokaler, och hur dessa tillämpats i praktiken.

De nya styrprinciperna för 2015 innebär att uppsägningstid införs samt att hyresgäst får stå för kostnaden under uppsägningstiden.

Eventuella större ombyggnationer räknas som en investering och bakas in i nämnden för support och lokalers investeringsäskande innebärande att dessa kostnader avspeglas i internhyran. Mindre förändringar i fastigheten, exempelvis flytt av enstaka innervägg, står den enskilda verksamheten för. Fastigheternas underhåll täcks av internhyran. Enligt intervju med Support och Lokaler är underhållspotten på 70 miljoner men någon absolut garanti för att den täcker samtliga behov under ett enskilt år finns inte. Vidare kan nämnas att Support och Lokaler har haft ett rationaliseringskrav på fastighetsdriften och samtidigt inte fått höja hyresnivåerna sedan 2009. Rationaliseringsnivån har främst klarats genom energibesparingar.

3.1.4. *Bolag & styrning*

De enskilda bolagen styrs av Skellefteå Stadshus AB genom ägardirektiv. Bolagen som är föremål för denna granskning är helägda dotterbolag till Skellefte Stadshus AB. Bolagsordningen för Skellefteå Stadshus AB fastställs av kommunfullmäktige och ändringar i bolagsordningen får inte göras utan fullmäktiges godkännande. Dotterbolagens ägardirektiv fastställs av Skellefteå Stadshus AB. Idag finns det inte inskrivet i ägardirektiven för dotterbolagen att de ska följa *Policy för lokal-försörjning*.

Styrningen från stadshuskoncernen är för de olika bolagen främst kopplat till syftet med respektive verksamhet. Utöver att varje bolag ska ansvara för förvaltande, byggande och avyttring av sina fastigheter ser styrningen ut enligt följande. (Hur kommunen valt att fördela fastighetsbeståndet inom kommunen redovisas under avsnittet *Ansvars- och Rollfördelning*.)

Skelleftebostäder AB (Skebo) ska ur ett allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen och utifrån affärsmässiga principer erbjuda tryggt och säkert boende i bra miljöer med variation i standard och boendeformer för livets alla olika skeden. Utöver detta ska Skebo erbjuda bostadsgaranti för studenter på högskolan och universitet samt medverka till att socialförvaltningens behov av lägenhetsförmedling uppnås. Både kommunstyrelsen och Skellefteå Stadshus AB äger ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

Fastighets AB Polaris ska främja tillväxt och utveckling i kommunen. Polaris ska verka för utveckling av näringslivets, samhällets samt den högre utbildningens lokalförsörjning. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer och långsiktigt trygga värdetillväxten. Förändringar i beståndet större än 50 miljoner ska beslutas av Skellefteå Stadshus AB. Både stadshusbolaget och kommunstyrelsen äger rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper, samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

Skellefteå Kraft AB ska inköpa, producera och distribuera energi samt bygga och förvalta infrastruktur för tele- och datakommunikation med där till hörande verksamheter. I kommunens ställe ska bolaget svara för anläggande och tillhandahållande av telenät i enlighet med aktuella förordningar, långsiktigt trygga regionens energiförsörjning och skapa en bra infrastruktur inom områdena energi, tele- och datakommunikation. Investeringsobjekt som överstiger 100 miljoner ska godkännas av Skellefteå Stadshus AB. Både kommunstyrelsen och Skellefteå Stadshus AB äger rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper, samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

3.1.5. Iakttagelser lokal- och fastighetsfrågor

Skellefteås kommunchef är sedan ungefär ett år tillbaka tillika VD för Skellefteå Stadshus AB. I sammanhanget bör noteras att rollen som kommunchef och VD ger en möjlighet till ökad insyn och styrning över kommunens verksamheter samt bolag. Rollen gör att det finns en länk mellan kommunens verksamheter och de bolag som finns inom kommunen. Som noterats ovan är det Skellefteå Stadshus AB som tar fram ägardirektiven för de helägda dotterbolagen. Granskningen visar också att uppfattningen är att rollen som både KC och VD ger goda förutsättningar rent strategiskt avseende hur lokalförsörjningsfrågorna kan hanteras.

Intervjuerna med dotterbolagen och stadshusbolagets VD/kommunchefen visar att det finns en gemensam målsättning att jobba för visionen om 80 000 invånare inkluderande vad denna betyder för hanteringen av lokal- och fastighetsfrågorna inom kommunkoncernen. Det hålls också regelbundna ledningsmöten mellan bolagens VD:ar där fastighetsfrågor diskuteras ur ett både operativt och strategiskt perspektiv. Under intervjuerna framgår att visionen om 80 000 invånare har haft särskild betydelse för att lyfta fastighetsfrågornas betydelse vid dessa möten.

Diskussionerna kan avseende lokal- och fastighetsfrågor handla om alltifrån enskilda projekt, parkeringsfrågor, bostadsfrågor till diskussioner av mer långsiktig strategisk och ibland presumtiv karaktär t ex överväganden när det gäller kommunens och kommunkoncernens framtida ägande. Sammantaget framgår alltså att lokalfrågorna är högt prioriterade och att en betydande utveckling skett det senaste året när det gäller samordning och samsyn inom kommunkoncernen vad gäller just lokaler och fastigheter.

3.2. Samordning

3.2.1. Mellan kommunen och stadshuskoncernen

Intervjuerna visar således att upplevelsen idag är att det samverkas mer övergripande inom kommunkoncernen och mellan enskilda delar av denna än det gjordes tidigare. Enligt intervjuerna präglades tidigare samverkan/samordning ofta av ”stuprörsprincipen”, alltså varje verksamhetsområde var för sig i stället för ur ett koncernövergripande perspektiv. Alla intervjuade verksamheter utom dåvarande Tekniska förvaltningen lyfter särskilt fram att det förekommer mer samordning mellan aktörerna nu än tidigare.

De intervjuade hävdar även att det inte förekommer någon egentlig suboptimering utan att just det koncernövergripande perspektivet är ledande.¹

Att dåvarande Tekniska förvaltningen bedömt att det är mindre samverkan mellan aktörerna än vad övriga intervjuade anser grundas på att förvaltningen upplevt att de alltför ofta kommit in för sent i bygg- och projektprocesser. Det ska dock poängteras att övriga intervjuade upplevde att Tekniska förvaltningen överlag kom in i rätt skede vid byggen och projektering.

Den nya förvaltningen Samhällsbyggnad, se avsnitt 2.3, har som ambition att lösa delar av de samordningsproblem som upplevdes av Tekniska förvaltningen. Problemen har, såsom vi tolkat informationen, inte direkt med just lokalförsörjning att göra utan handlar mer om samordning runt infrastruktur, investeringar, säkerhet, underhåll m m avseende bl a vägar, parkeringar, gator. Den nya organisationen syftar även till att förbättra planprocesser och liknande verksamhet, vilket inte heller har direkt koppling till den styrningen av den strategiska lokalförsörjningen, som denna granskning syftar till.

3.2.2. Inom kommunen

I kommunens ledningsgrupp träffas kommunchefen och förvaltningscheferna regelbundet. Intervjuerna visar att lokal- och fastighetsfrågor inte, delvis till skillnad mot i ledningsgruppen för kommunkoncernen, är en av de högst prioriterade frågorna på dagordningen i kommunens ledningsgrupp. Detta innebär att frågorna inte har samma prioritet på högsta tjänstemannanivå inom kommunen som andra mer verksamhetsnära och dagsaktuella frågor. De frågor som har fått utrymme på ledningsgruppens möten under 2014 och som har haft en koppling till lokal- och fastighetsfrågor har bl a handlat om det aktivitetsbaserade arbetssättet, se avsnitt 2.4.2. Dessutom blir kommunens ledningsgrupp informerade om förändringar som sker avseende de kommunala bolagen, förändringar som i sin tur kan ha en inverkan på lokal- och fastighetsfrågorna.

I *Policyn för lokalförsörjningen* står att det ska finnas en lokalstrategigrupp som ska stå för den långsiktiga strategin på 10 år, vilken noterats om ovan. Enligt intervju med Support och Lokaler finns i dagsläget denna typ av strategigrupper bara inom skol- och socialförvaltningarnas områden.

Respektive verksamhet utser en representant för att hantera lokalfrågor, en s k lokalsamordnare. Lokalsamrådet är de träffar där lokalsamordnarna träffas för att arbeta med lokalfrågan på medellång sikt. Att respektive verksamhet utser lokalsamordnare ger verksamheten en möjlighet driva och diskuteras lokalfrågor med andra verksamheter. Det sker också träffar mellan de större verksamheternas lokalsamordnare regelbundet. Support och Lokaler är ansvariga för lokalsamrådets möten och ordnar träffar två till tre gånger per år, enligt intervjun. Det förekommer dock ingen dokumentation av varken lokalsamordnarnas träffar eller lokalsamråden.

¹ Med suboptimering menas att den enskilde verksamheten optimerar sin egen nytta och att detta i sin tur leder till att den totala nyttan ej blir optimal.

Att Support och Lokaler är ansvariga för samrådsmötena medför att nämnden borde få en god bild över behovet av lokaler, dock får det anses att avsaknaden av dokumentation försvårar för nämnden, eller övriga i kommunen, att få vetskap avseende vad som diskuteras och framkommer på dessa möten.

Det finns även lokala strategigrupper som syftar till att lyfta fram den enskilde verksamhetens behov avseende lokal- och fastighetsfrågor. För närvarande har kommunen lokala strategigrupper inom skolans respektive socialtjänstens områden. De som är med i strategigruppen representerar olika områden inom kommunen. För att exemplifiera detta kan socialtjänstens lokala strategigrupp nämnas och där sitter; chefen för äldreomsorg, chef för stöd och service (handikapp), planeringschef, lokalsamordnare socialkontoret, stadsarkitekt, projektchef Skebo alt VD Skebo samt förvaltningschef respektive fastighetschef för Support och Lokaler. Inom skolkontorets lokala strategigrupp sitter representanter som representerar liknande funktioner fast inom skolans område.

3.3. Ansvars- och rollfördelning inom koncernen

Skellefteå Stadshus AB är ett bolag som ägs till 100 % av kommunen och har som uppgift, enligt bolagets ägardirektiv, att fastställa ägardirektiv för de helägda dotterbolagen. För de delägda bolagen träffas aktieägaravtal med övriga aktieägare. Ändamålet för Stashusbolaget AB är att samordna ägaransvaret för de ägda bolagen och att effektivisera styrningen och resursanvändningen.

Kommunen har valt att dela upp fastighetsbeståndet mellan olika aktörer enligt nedan:

- **Skebo** – ansvarar för de allmännyttiga bostäderna. Beståndet utgörs till stor del av hyreslägenheter, men också ett antal lokaler. Avseende verksamhetslokaler är det främst lokaler för äldreomsorg och apotek i anknytning till hälsocentraler som ligger i Skebos bestånd.
- **Fastighets AB Polaris** – ansvarar för industri- och näringslivslokalerna. Fastighetsbeståndet består av industrilokaler, kontorslokaler och utbildningslokaler.
- **Skellefteå Kraft AB** – är ett energibolag. Skellefteå Krafts lokalbestånd utgörs delvis av det kvarter som de själva har sitt huvudkontor i. Hyresgäster i det kvarteret är bland annat ett hotellföretag, myndigheter, tjänsteföretag och bibliotek.
- **Nämnden för Support och Lokaler** – är ägarföreträdare och ska stå för den största delen av kommunens fastigheter. Vid inhyrning av fastigheter/lokaler är det Support och Lokaler som är ansvarig för kommunens samtliga hyreskontrakt.
- **Samhällsbyggnad** (tidigare Tekniska förvaltningen) – ansvarar inte för några egna fastigheter annat än de lokaler som finns för de producerande delarna av verksamheten, exempelvis vattenverk och avlopp- och reningsverk. Att ägandet av de producerande fastigheterna ligger hos Samhällsbyggnadsförvaltningen beror till stor del på fastigheternas beskaffenhet och att dessa har specifika rutiner kopplade till ändamål och väderskydd. Det går exempelvis inte att ha samma åtgärdstider vid snöfall som kommunens övriga fastigheter då ett otillgängligt vattenverk kan få allvarliga konsekvenser.

- **Utvecklingsenheten** står för att föra in det övergripande perspektivet utifrån näringsutveckling och demografisk utveckling/prognos. Enheten servar förvaltningarna med underlag utifrån visionen om 80 000 fler invånare. Underlagen kan handla om hur kommunen kan göras mer attraktiv och vad som krävs t ex avseende infrastruktur för att möjliggöra ett attraktivare och mer expansivt Skellefteå. Enligt intervju framgår vidare att Utvecklingsenheten är den som tar fram planeringsunderlag av olika slag och det är även den som i många fall beställer och initierar detaljplaner nödvändiga för samhällets utveckling, enligt intervju med utvecklingsenheten.

Dåvarande tekniska förvaltningen kom som regel inte in på den strategiska nivån när det gäller lokal- och fastighetsfrågor utan först på den operativa. Att förvaltningen endast var med på den operativa nivån innebar att den inte var med och arbetade fram strategiska planer och heller inte var med och projekterade. Allt som hade med projektering och upphandlingsunderlag var Tekniska förvaltningen fränkopplad ifrån. I intervjun med förvaltningen framgår dock att en positiv förändring skett, sannolikt kopplat till bildandet av Samhällsbyggnad, innebärande den allt oftare kommer in i ett tidigare skede än vad den tidigare Tekniska förvaltningen gjorde.

Bilden från intervjuerna är att rollerna och ansvaret uppfattas vara tydligt mellan de berörda bolagen, Samhällsbyggnad/dåvarande tekniska förvaltningen, Support och Lokaler samt Utvecklingsenheten. Bolagen redogör för klara direktiv utifrån ägardirektiven och att det samtidigt är tydligt att bolagen har olika syften samt att gränsdragningen mellan bolagen därmed inte innehåller några egentliga gråzoner. Noteras kan dock att det inte är helt renodlat mellan bolagen vad gäller typen av lokalbestånd som respektive bolag har, men de överlappningar som finns uppfattas inte skapa några större svårigheter i styrningen av lokal- och fastighetsfrågorna.

3.4. Uppföljning av effektivt lokalutnyttjande

Support och Lokaler rapporterar avseende kommunen egna fastighetsbestånd nyckeltal i samband med tertialrapporter och bokslut. Vidare rapporteras status och ekonomi avseende pågående projekt till nämnden för Support och Lokaler varje månad och tertial. Support och Lokaler använder måttet kvadratmeter per anställd respektive måttet kvm/invånare för att mäta effektivt lokalutnyttjande och dessa nyckeltal rapporteras också till kommunstyrelsen. Uppföljning av projekt görs i delårsrapporter endast utifrån statusen genomförda eller inte genomförda. Av intervju framgår att Support och Lokaler inte gör någon utvärdering av genomförda projekt kopplat till projektens syften. Av vår dokumentgranskning går heller inte utläsa att det sker någon rapportering eller uppföljning av enskilda projekt utöver status och ekonomi.

Enligt intervjun ska det finnas med en projektredovisning i delårsrapporten. Dokumentgranskningen visar att nämnden för support och lokaler redogör för följande avseende byggprojekt i delårsrapporten:

- Generell bedömning att byggprojekt kommer öka och att detta leder till ökad konkurrens om arbetskraft samt att priskonkurrensen är god på den lokala byggmarknaden.
- Investeringsredovisningen enligt delårsrapporten augusti 2014 visat att nämnden har en tilldelad årsbudget på 225,8 mnkr och utgifter 100,8 mnkr fram till 31/8.

Det samlade intrycket av intervjuerna är att omställningen från att under en lång tid endast förvaltats fastighetsbeståndet, som noterats om i avsnittet interna hyresavtal, till att nu svänga till att börja bygga igen gör att kommunen på många håll får göra arbetsuppgifter ”för första gången”. De nya arbetsuppgifterna medför att brister finns eller riskeras i kvalitetssäkring innan projekt startar. Förklaringen ligger i att det finns brister i modellen för hur projekt kvalitetssäkras, enligt intervju med utvecklingsenheten. Bristerna ligger främst i att analyser inte dubbelkollas och säkerställs samt att fortlöpande kvalitetssäkringar inte genomförs. System och rutiner för dessa processer behöver, enligt intervju, utvecklas parallellt med att kommunen övergår i ett mer expansivt än förvaltande skede.

Vad gäller uppföljning av stadshuskoncernens samlade fastighetsbestånd har vi av genomförda intervjuer förstått att denna sker på ett mer informellt sätt än den uppföljning som sker inom kommunen. Några exempel på konkret och dokumenterad uppföljning har vi inte erhållit och någon sådan framgång heller inte av granskade protokoll. Noteras ska i sammanhanget att vår granskning vad gäller bolagen inte varit lika omfattande i detta avseende som inom kommunen, och det kan därför inte uteslutas att viss sådan rapportering förekommer. Sammanfattningsvis menar dock de intervjuade samfällt att de har en god bild av kommunkoncernens samlade fastighetsbestånd, liksom en framtidsinriktad dialog om lämpliga alternativ för förändring av detta utifrån såväl koncerninterna behov som externa behov på den lokala fastighetsmarknaden.