



Kommunstyrelsen

§173

Dnr KS 2023-1441

Yttrande över granskning av kommunen lokalförsörjning Beslut

Kommunstyrelsen godkänner kommunstyrelsekontorets yttrande till kommunrevisionen avseende revisionsrapporten ”Granskning av kommunens lokalförsörjning” och antar förvaltningens svar som sitt eget.

Sammanfattning av ärendet

En granskning genomförd på uppdrag av kommunrevisionen bedömer att kommunstyrelsen inte helt bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ändamålsenlig lokalförsörjning. Bland annat pekar revisionen på brister i kommunens operativa arbete, avsaknad av styrgrupp och i kopplingen till kommunens budget- och investeringsprocess. Kommunstyrelsekontoret ställer sig bakom bedömningen och de rekommendationer som har lämnats, och föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen besluta i linje med detta.

Beslutsunderlag

§101 KSAU Yttrande över granskning av kommunen lokalförsörjning

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om kommunstyrelsen kan besluta i enlighet med kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag, och finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Kommunrevisionen (via kommunkansliet)

Carin Hultgren, sakkunnigt biträde, PwC

Johan Hernman, stabs- och planeringschef, Kommunstyrelsekontoret

Per Hallsten, t. f. Teknisk direktör/fastighetschef, Tekniska kontoret

Carl Luna, fastighetsstrateg, Kommunstyrelsekontoret



Paragrafen är justerad

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande



Kommunstyrelsens arbetsutskott

§101

Dnr KS 2023-1441

Yttrande över granskning av kommunen lokalförsörjning Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen godkänner kommunstyrelsekontorets yttrande till kommunrevisionen avseende revisionsrapporten "Granskning av kommunens lokalförsörjning" och antar förvaltningens svar som sitt eget.

Sammanfattning av ärendet

En granskning genomförd på uppdrag av kommunrevisionen bedömer att kommunstyrelsen inte helt bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ändamålsenlig lokalförsörjning. Bland annat pekar revisionen på brister i kommunens operativa arbete, avsaknad av styrgrupp och i kopplingen till kommunens budget- och investeringsprocess. Kommunstyrelsekontoret ställer sig bakom bedömningen och de rekommendationer som har lämnats, och föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen besluta i linje med detta.

Beslutsunderlag

Yttrande avseende granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess

Missiv - Lokalförsörjningsprocessen 2022

Bilaga 2 - Revisionsrapport - Lokalförsörjningsprocessen 2022 Norrtälje - kopia

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om kommunstyrelsens arbetsutskott kan besluta i enlighet med kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtandes förslag, och finner att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Kommunrevisionen (via kommunkansliet)

Carin Hultgren, sakkunnigt biträde, PwC

Johan Hernman, stabs- och planeringschef, Kommunstyrelsekontoret

Per Hallsten, t. f. Teknisk direktör/fastighetschef, Tekniska kontoret

Carl Luna, fastighetsstrateg, Kommunstyrelsekontoret

Paragrafen är justerad



Kommunstyrelsekontoret
Strategisk analys och utredning

Handläggare: Carl Luna
Titel: Fastighetsstrateg
E-post: carl.luna@norrtalje.se

Till: Kommunstyrelsens arbetsutskott

Yttrande avseende "Revisionsrapport: Granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess"

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen godkänner kommunstyrelsekontorets yttrande till kommunrevisionen avseende revisionsrapporten "Granskning av kommunens lokalförsörjning" och antar förvaltningens svar som sitt eget.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

En granskning genomförd på uppdrag av kommunrevisionen bedömer att kommunstyrelsen inte helt bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ändamålsenlig lokalförsörjning. Bland annat pekar revisionen på brister i kommunens operativa arbete, avsaknad av styrgrupp och i kopplingen till kommunens budget- och investeringsprocess. Kommunstyrelsekontoret ställer sig bakom bedömningen och de rekommendationer som har lämnats, och föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen besluta i linje med detta.

Ärendet

Beskrivning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning med syfte att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Utifrån genomförd granskning är revisorernas samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Inom ramen för granskningen har PwC undersökt ett antal specifika revisionsfrågor. Revisionsfrågorna, och PwC:s sammanfattande bedömning av dessa, har varit enligt följande:

- Finns en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
 - Bedömning: Delvis.
- Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?
 - Bedömning: Delvis.
- Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?
 - Bedömning: Delvis.

- Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognosticerade behov av verksamhetslokaler?
 - Bedömning: Nej.

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen har revisorerna lämnat följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- För att stärka koncernnyttan, genomförandet och uppföljningen av lokalförsörjningsprocessen bör det inrättas en lokalstyrgrupp och lokalresursplaneringsgrupp i enlighet med Norrtälje kommuns styrmodell.
- Prioritera arbete med att ta fram tillämpningsanvisningar för det operativa arbetet med lokalförsörjningsprocessen. Härvidlag är det säkerställa att rätt funktioner och roller involveras i lokalförsörjningsprocessens olika skeden (behov utreds, behov sambereds, förslag presenteras).
- Stärk och tydliggör lokalförsörjningsprocessens koppling till budget- och investeringsprocessen.

Kommunstyrelsekontoret har tagit del av revisionsrapporten "Granskning av kommunens lokalförsörjning" och förvaltningen ställer sig bakom de bedömningar som har gjorts inom ramen för revisionsfrågorna, den samlade bedömningen som har gjorts i och med granskningen, och de rekommendationer som har lämnats till kommunstyrelsen. Förvaltningen lämnar därför förslag till beslut enligt ovan.

Lagkrav

Kommunallagen (2017:725) 11 kap 1 §

Kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 §

Koppling till gällande styrdokument

Mål och budget 2023-2025.

"Lokalförsörjning. Strategi, planering och demografisk utveckling i Norrtälje kommun åren 2022-2032" (rev 2022-12-05).

"Reglemente för internkontroll av ekonomi och verksamhet".

"Styrdokument – kvalitetspolicy. Kvalitetspolicy för Norrtälje kommun".

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Beslut enligt ovan förslag medför i sig inga betydande ekonomiska konsekvenser för Norrtälje kommun. Ärendet har däremot indirekt stor påverkan på kommunens ekonomi, då lokalfrågor i många fall innebär betydande investeringar och långtgående ekonomiska åtaganden för kommunen och dess verksamheter. Förvaltningen ser behov av att långsiktigt arbeta med att utveckla och avhjälpa de brister som granskningen har påtalat för att successivt minska riskerna i kommunens lokalförsörjningsarbete.

Förvaltningens analys och slutsatser

Lokalfrågor är komplexa ärenden som, inte sällan, påverkar flera olika förvaltningar, nämnder, utskott, kommunala bolag och, i hög utsträckning, även allmänheten. Den interna ansvarsfördelningen inom ramen för lokalförsörjningsprocessen är, och har historiskt varit, ett utvecklingsområde för kommunen som organisation. Det är kommunstyrelsekontorets bedömning att samordningen av, främst,

kommunens operativa lokalplanering behöver koordineras på ett bättre sätt än vad som sker i dagsläget.

Kommunstyrelsekontoret ansvarar för den strategiska planeringen avseende behov av lokaler i kommunen och redovisar löpande kommunens långsiktiga behov, främst genom en strategisk lokalförsörjningsplan. Planen reviderades senast i december 2022. Lokalförsörjningsplanen ger dels ett övergripande perspektiv, utifrån bland annat men inte avgränsat till, kommunens historiska och förväntade befolkningsutveckling. Även bostadsutvecklingen i kommunen i stort avhandlas i lokalförsörjningsplanen och det sammantagna underlaget utgör en grund för operativa, konkreta förslag avseende lokaler och samhällsfastigheter för offentlig service. Det är kommunstyrelsekontorets bedömning att tydlighet, transparens och samordning i lokalförsörjningsprocessen hade främjats av ett utvecklat och förändrat arbetssätt gällande den strategiska respektive operativa analysen, där kommunens långsiktiga behov omvandlas från övergripande nivå till mer konkreta förslag och inriktningar avseende verksamhetslokaler och bostäder för offentlig service.

Kommunstyrelsekontoret har påbörjat en intern dialog och analys av hur lokalförsörjningsprocessen i stort kan komma att behöva utvecklas för att såväl arbetssätt som resultat ska effektiviseras och förbättras på sikt. Det kan komma att handla om, men inte begränsas till, en översyn av till exempel funktionalitet, ansvars- och arbetsområden, samordning och forum, samt kommunikations- och beslutsvägar. Kommunstyrelsekontoret gör bedömningen att det finns ett fortsatt stort behov av stöd på strategisk nivå för att säkerställa att kommunens lokalförsörjningsarbete bedrivs i paritet med kommunens övergripande utveckling och långsiktiga behov, samt att de ekonomiska effekterna av dessa redovisas i löpande ekonomisk planering och analys, till exempel kommunens investeringsplan.

Genom kommunstyrelsens lokalbank finansieras i dagsläget verksamhetslokaler och bebyggda fastigheter som saknar hyresgäst och/eller hyresintäkter. Kommunstyrelsekontoret gör bedömningen att funktionen som lokalbanken har en viktig roll för att säkerställa att inte intäktsbortfall uppstår som riskerar att drabba kärnverksamheten och underhåll av, till nämnderna, upplåtta verksamhetslokaler. Arbetet med lokalbanken är tätt förknippat med hyresmodellen och kommunens avtalsdisciplin för verksamhetslokaler – frågor som förvaltningen redan idag arbetar med att vidareutveckla.

Kommunens långsiktiga behov av lokaler och bostäder för offentlig service baseras i hög utsträckning på kommunens förväntade befolkningsutveckling. Den historiska och förväntade utvecklingen illustreras i kommunens årliga befolkningsprognos, vilken i sin tur baseras på befintliga och framtida exploateringsprojekt som förväntas generera förändringar i bostadsbeståndet i kommunen. Genom att stärka arbetet med planering och uppföljning av kommunens befolkningsutveckling bedömer kommunstyrelsekontoret att kommunen också kan stärka sin förmåga att förutse långsiktiga behov av offentlig service, och härmed också behoven av verksamhetslokaler och bostäder för densamma.

Tidplaner

Beslut KSAU 2023-09-27.

Beslut KS 2023-10-09.

Anette Madsen
Kommundirektör
Kommunstyrelsekontoret

Johan Hernman
Stabs- och planeringschef
Kommunstyrelsekontoret

Bilagor

Bilaga 1. Missiv – Lokalförsörjningsprocessen 2022 Norrtälje_signerat.pdf(485182) (0)_TMP.pdf

Bilaga 2. Revisionsrapport: Granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess

Beslut skickas till

Kommunrevisionen (via kommunkansliet)

Carin Hultgren, sakkunnigt biträde, PwC

Johan Hernman, stabs- och planeringschef, Kommunstyrelsekontoret

Per Hallsten, t. f. Teknisk direktör/fastighetschef, Tekniska kontoret

Carl Luna, fastighetsstrateg, Kommunstyrelsekontoret

Revisionen

2023-03-15

Kommunfullmäktige för kännedom





Kommunstyrelsen

Revisionsrapport: Granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning med syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. Resultatet av granskningen framgår i sin helhet av bifogad rapport. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?	Delvis	
Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?	Delvis	
Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?	Nej	

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- För att stärka koncernnyttan, genomförandet och uppföljningen av lokalförsörjningsprocessen bör det inrättas en lokalstyrgrupp och

NORRTÄLJE KOMMUN

Revisorerna

lokalresursplaneringsgrupp i enlighet med Norrtälje kommuns styrmodell.

- Prioritera arbete med att ta fram tillämpningsanvisningar för det operativa arbetet med lokalförsörjningsprocessen. Härvidlag är det säkerställa att rätt funktioner och roller involveras i lokalförsörjningsprocessens olika skeden (behov utreds, behov sambereds, förslag presenteras).
- Stärk och tydliggör lokalförsörjningsprocessen koppling till budget- och investeringsprocessen.

Revisorerna önskar att skriftligt få ta del av Kommunstyrelsens yttrande med anledning av granskningsresultatet och de lämnade rekommendationerna. Svar önskas senast den 30 september 2023.

Yttrande samt protokoll tillställs revisorerna via kommunkansliet i Norrtälje samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC carin.hultgren@pwc.com

För revisionen

Johnny Karlson
Ordförande

Deltagare

NORRTÄLJE KOMMUN 212000-0217 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: JOHNNY KARLSSON

Johnny Karlson
Förtroendevald revisor

2023-03-15 10:37:14 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Granskning av kommunens lokal försörjning

Norrtälje kommun





Mars 2023

Said Ashrafi

Casper Wessén

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning med syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?	Delvis	
Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?	Delvis	
Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?	Nej	

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- För att stärka koncernnyttan, genomförandet och uppföljningen av lokalförsörjningsprocessen bör det inrättas en lokalstyrgrupp och lokalresursplaneringsgrupp i enlighet med Norrtälje kommuns styrmodell.
- Prioritera arbete med att ta fram tillämpningsanvisningar för det operativa arbetet med lokalförsörjningsprocessen. Härvidlag är det säkerställa att rätt funktioner och roller involveras i lokalförsörjningsprocessens olika skeden (behov utreds, behov sambereds, förslag presenteras).
- Stärk och tydliggör lokalförsörjningsprocessen koppling till budget- och investeringsprocessen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
Granskningsresultat	5
Organisation	5
Lokalförsörjningsprocess	9
Planering- och beslutsunderlag	14
Samverkan	16
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Bilaga 1	19
Viktiga framgångsfaktorer för en effektiv lokalförsörjningsprocess, vad måste gälla?	19
Bilaga 2	20
Lokalbestånd	20
Bilaga 3	22
Stickprov	22

Inledning

Bakgrund

Den demografiska utvecklingen medför att många kommuner behöver se över sina lokalbehov när det gäller verksamhetslokaler. Det kan behövas fler (eller färre) förskolor, skolor, äldreboenden, idrottsanläggningar med mera. För att denna process ska vara väl fungerande krävs det att det finns en tydlig styrning och en tydlig fördelning av ansvar och roller. Det behövs en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (skola, socialtjänst med mera), fastighetsansvariga och planprocessansvariga. Om detta brister riskerar kommunen att tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för övertaliga lokaler som inte behövs i verksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Revisionsfrågor:

1. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
2. Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?
3. Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?
4. Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk, policy och riktlinjer

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstepersoner inom kommunen samt granskning av styrdokument, beslutsunderlag m.m. I granskningen har en fördjupning genomförts i fyra investeringsprojekt.

1. Hallsta förskola om/tillbyggnad
2. Hallstaviks badhus
3. Rimbo Nya Skola

4. Lommarskolan anpassning 7-9

Utvalda investeringsprojekt granskats genom genomgång av projektdokumentation. Granskningen har gjorts mot revisionsfråga 3 för att bedöma om planering av verksamheternas lokalbehov sker utifrån aktuella och tillförlitliga underlag. Med tillförlitliga underlag menas att beslutsunderlagen ska belysa de nyttor och risker som följer med investeringarna samt att de ska vara allsidiga och där så är relevant ge de verksamhetsansvariga nämnderna möjlighet att prioritera mellan olika lösningar/alternativ. Granskningen ska också bedöma om beslutsunderlagen tagit hänsyn till eventuella ramprogram för lokaler.

För tre av projekten har vi enbart erhållit protokollsutdrag från fullmäktigebeslutet trots flertalet påminnelser varför vi för dessa inte kunnat göra någon fördjupning. I bilaga 3 återges istället den information som framgått av respektive fullmäktigebeslut.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

lakttagelser

Reglemente för kommunstyrelsen¹

Kommunstyrelsens ledningsfunktion innebär att styrelsen ska leda och samordna mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas. Kommunstyrelsen fullgör bland annat markpolitiken, inom av kommunfullmäktige angivna ramar, genom:

- försäljning av tomter för bostäder, lokaler och industrimark
- försäljning av övriga fastigheter

Vidare av kommunstyrelsens reglemente framgår att det i kommunstyrelsens uppgifter, kopplat till investeringar i kommunens fastigheter, ingår:

- att ansvara för lokalförsörjning till kommunala verksamheter. Ansvaret omfattar inte drift och förvaltning.
- ansvara för investeringar i och beslut om ny-, om och tillbyggnation, av kommunens fastigheter, byggnader och andra anläggningar, såsom verksamhetslokaler, reglerings- och saneringsfastigheter som inte någon annan nämnd eller sådan juridisk person som avses i 10 kap kommunallagen (2017:725) ska ansvara för². Ansvaret omfattar heller inte drift och förvaltning.

Kommunstyrelsen ska även, inom ramen för allmänna uppgifter, tillhandahålla förvaltningarnas lokalförsörjning såsom samordning och planering.

Styrmodell för Norrtälje kommun³

Genom kommunstyrelsen har kommunstyrelsekontoret ansvar för den strategiska lokalplaneringen i Norrtälje kommun. Det strategiska arbetet leds av kommundirektören med stöd av fastighetsstrateg, ekonomidirektör och lokalresursplaneringsgruppen. Arbetet samordnas genom kommundirektörens koncernledningsgrupp. Av styrmodellen framgår varken vilka funktioner som ingår i lokalresursplaneringsgruppen eller i koncernledningsgruppen.

Lokalresursplaneringsgruppen ansvarar för att utarbeta en strategisk lokalresursplan som årligen revideras och beslutas av kommunfullmäktige. All kommunal verksamhet ska i första hand utnyttja kommunens egna lokaler. Lokalanvändningen ska

¹ Antaget av kommunfullmäktige 2021-02-22 § 11.

² Med juridisk person som avses i 10 kap kommunallagen (2017:725) menas kommunala bolag, kommunala stiftelser och föreningar samt privata utförare.

³ Antagen av kommunfullmäktige 2019-11-11 § 259. Senast reviderad av kommunfullmäktige 021-11-15 § 253.

kommunkoncernövergripande optimeras för bättre nyttjande av kommunens fastigheter samt möjliggöra för interna och externa verksamheter.

Fastighetsavdelningen ansvarar för anskaffning och förvaltning av kommunens egna och hyrda lokaler. Fastighetsavdelningen ansvarar även för att beräkna fysiska och ekonomiska konsekvenser av verksamhetens lokalbehov i samverkan med ekonomiavdelningen. Interna hyreskontrakt ska upprättas för alla typer av lokaler och självkostnad är grundprincip vid hyressättning. Årlig hyresjustering fastställs i samband med kommunfullmäktiges beslut om kommunövergripande mål och budget.

Lokalförsörjningsplan⁴

- *Mål och syfte*

Kommunens lokalförsörjningsplan, *Lokalförsörjning - Strategi, planering och demografisk utveckling i Norrtälje kommun åren 2022-2032*, avser att bidra med en koncerngemensam bild av övergripande behov och planering av verksamhetslokaler och bostäder för offentlig service. Lokalförsörjningsplanen avser även att bidra med ekonomisk analys och styrning för kostnadseffektiv lokalförsörjning samt långsiktigt klok fastighetsförvaltning och ägande.

Det huvudsakliga syftet med lokalförsörjningsplanen är att visualisera kommuninvånarnas behov av lokaler och fastigheter för offentlig service och hur kommunen bör arbeta långsiktigt med lokalförsörjning på övergripande nivå. Lokalförsörjningsplanen utgör, utöver en ren överblick av de samlade behoven och planeringen, en del av planeringen i sig självt och betraktas som en informationskälla och ett verktyg för kommunikation, dialog, samarbete, utveckling och planering av drift och förvaltning. Lokalförsörjningsplanen bidrar även till transparens till fristående huvudmän och privata fastighetsägare.

- *Organisation*

Kommunstyrelsen, och i förlängningen kommunfullmäktige, ansvarar för att förse kommunens nämnder med lokaler efter behov. Kommunstyrelsen har gett kommunstyrelsekontoret i uppdrag att samordna kommunens lokalförsörjning. Nämndernas kontor har i uppdrag att kontinuerligt rapportera sina behov av lokaler till Kommunstyrelsens förvaltningar. Rapporterade behov och kommunens befolkningsprognos ligger till grund för revidering av lokalförsörjningsplanen.

- *Handläggningsordning*

Av kommunens lokalförsörjningsplan framgår att ett identifierat behov av verksamhetslokaler aktiverar kommunens lokalförsörjningsprocess. Behovet kan antingen vara verksamhetsspecifikt från en nämnd eller övergripande identifierat av kommunstyrelsen. Behovet preciseras först genom frågorna vad, var och när - det vill

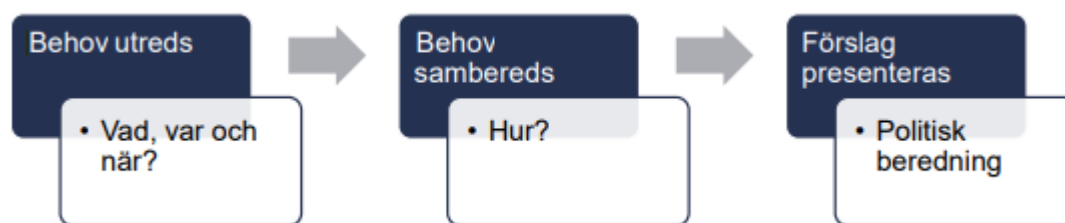
⁴ Antagen av kommunstyrelsen 2019-12-02 § 159. Senast reviderad av kommunstyrelsen 2022-12-05 § 226.

säga, vad är behovet uttryckt i karaktär och omfattning, var geografiskt i kommunen finns behovet och när i tid föreligger behovet.

Den grundläggande hanteringen av behovet är densamma oavsett behovets karaktär och oavsett om behovet är ökad eller minskad lokalkapacitet. Behovet utreds inom kommunstyrelsen, som gemensamt med kommunstyrelsekontoret och berörda nämnder behandlar den fjärde frågan, hur bör behovet tillgodoses.

Syftet med den fjärde frågan är att utreda vilka möjligheter kommunen har för att hantera det uppkomna behovet utifrån den övergripande riktning som pekas ut i kommunens principer för lokalförsörjning i lokalförsörjningsplanen. Föreslagen hantering sambereds av kommunstyrelsen och berörda nämnder, för att därefter överlämnas för politisk beredning i enlighet med figur 1 nedan.

Figur 1: Hantering vid initierat behov av verksamhetslokaler. Hämtat från lokalförsörjningsplanen.



Mål och budget 2022-2024⁵

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2022 framgår att kommunens ägandeskap ska begränsas till fastigheter av strategisk betydelse för verksamhet i egen regi. Övriga fastigheter ska istället avyttras till största möjliga ekonomiska värde för kommuninvånarna. Det möjliggör också för kommunen att minska underhållsskulden, som inför 2019 beräknades uppgå till mellan 400-600 mnkr.

För att hantera behovet av betydande reinvesteringar i befintligt lokalbestånd, parallellt med behovet av nya samhällsfastigheter i linje med den förväntade befolkningstillväxten, behöver kommunen eftersträva en transparent och förutsättningslös dialog med fristående aktörer som bedöms kunna bidra till kommuninvånarnas utbud av välfärd. Dialog i samförstånd ökar förutsägbarheten i samhällsplaneringen och en högre andel olika fristående samhällsfastigheter bidrar till att minska den ekonomiska risken för kommunen som fastighetsägare.

Intervjuer

Vid intervjuer har framkommit att ansvarsfördelningen mellan berörda verksamheter avseende lokalfrågor är ett utvecklingsområde i kommunen. Representanter från fastighetsavdelningen uttrycker en önskan om att verksamheterna ska ta ett större ansvar för sina respektive lokalbehov. Representanter från verksamheterna uttrycker en

önskan om mer stöd från fastighetsavdelning och fastighetsstrateg, framförallt avseende akuta behov som kan uppstå löpande under året då lokalförsörjningsplanen inte uppges ta hänsyn till dessa.

Det råder delade meningar kring tydligheten avseende vilken funktion i kommunen har rollen som processägare för lokalförsörjningsprocessen. Tidigare låg processägarskapet hos tekniska nämnden men från årsskiftet (2022/2023) har ansvaret flyttats till kommunstyrelsen enligt intervju. Bland de intervjuade upplevs detta som positivt då flertalet ärenden som tidigare beslutats i nämnden ändå behövde upp till kommunstyrelsen för beslut.

Huruvida det finns tillräcklig kompetens i nämnderna att göra behovsanalyser råder det tvivelaktigheter olika uppfattningar om. Tillgången till utpekade lokalsamordnare/lokalansvariga i verksamheterna uppges variera mellan verksamheter. Från fastighetsavdelningen uttrycks en önskan om att stärka denna roll. Från verksamheterna uppges detta vara en resursfråga, att det inte finns medel avsatt i budget för denna typ av funktion. Både fastighetsavdelningen och verksamheterna uttrycker en önskan om att tydliggöra ansvaret mellan beställare (verksamhet) och utförare (fastighetsavdelning).

Gällande arbetet med lokalförsörjning förklaras att det finns en lokalförsörjningsplan men att denna behöver kompletteras med en tillhörande process som beskriver hur arbetet med lokalförsörjning i kommunen ska ske. Kopplingen mellan lokalförsörjning, investeringsprocess samt mål och budget uppges även den behöva tydliggöras.

Fastighetsavdelningen har fått i uppdrag att ta fram en ny hyresmodell under år 2023 i syfte att skapa kostnadsmedvetenhet, transparens och god hushållning med kommunens lokaler. En förväntan är att denna modell även ska tydliggöra kommunens lokalförsörjningsprocess.

Bedömning

Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns ett antal styrande dokument som berör ansvarsfördelning och befogenheter, däremot har det vid intervjuer framkommit att dessa inte efterlevs och att ansvarsfördelningen i det operativa arbetet mellan berörda verksamheter avseende lokalfrågor är ett utvecklingsområde i kommunen.

Lokalförsörjningsprocess

Revisionsfråga 2: Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?

lakttagelser

Mål för lokalförsörjning

Dokumentet *Mål & budget 2022-2024* innehåller kommunfullmäktiges inriktning och uppdrag till kommunstyrelsen och nämnderna samt kommunalförbundet och de kommunala bolagen. Ett av kommunens sju målområden lyder *En kommun med sund och hållbar ekonomi*. Till detta målområde finns två inriktningsmål, *En ekonomi i balans* och *En effektiv verksamhet*. Till inriktningsmålet *En effektiv verksamhet* finns följande indikator med bäring på granskningsområdet:

- *Kvm outhyrd yta*

Till inriktningsmålet *En effektiv verksamhet* finns även följande uppdrag formulerat vilket har bäring på granskningsområdet:

- *Utveckla samverkan mellan kommunen och KSON*

Till inriktningsmålet *En ekonomi i balans* finns ett uppdrag formulerat med bäring på granskningsområdet:

- *Se över hyressättningsmodellen och överför lokalansvaret för idrottshallar från Barn- och skolnämnden och Utbildningsnämnden till Kultur- och fritidsnämnden dygnet runt (som Barn- och skolnämnden och Utbildningsnämnden sedan förhyr per timme)*

Ett annat av kommunens sju målområden lyder *En kunskapsinriktad skolkommun – där barn och unga rustas väl för framtiden och ges möjlighet att nå sin fulla potential*. Till detta finns tre inriktningsmål varav ett avser att *Skapa en stödjande, uppmuntrande lärmiljö*. Till inriktningsmålet finns ett flertal uppdrag med bäring på granskningsområdet vilka återges nedan:

- *Projektera för att utöka kapaciteten vid Svanberga skola med fler lektionssalar och grupprum, ytterligare matsal samt att omvandla mottagningsköket till ett tillagningskök*
- *Projektera för en sammanhållen förskola i Svanberga med kapacitet om 90–120 platser*
- *Genomföra en förstudie för en sammanhållen F–9 skola i Älmsta (Elmsta skola, fastighet Älmsta 3:41)*
- *Utreda förutsättningen för att utöka kapaciteten vid Elmsta förskola till 90–120 platser*
- *Genomföra en förstudie för att erbjuda fler skolplatser vid Norrgärdet och att ersätta paviljonger med nya permanenta lokaler*
- *Utreda förutsättningen för nya lokaler med kapacitet om 90–120 platser för Parkens förskola*
- *Utreda förutsättningen för att utöka kapaciteten vid Skebo förskola*
- *Utreda förutsättningen för nya lokaler med kapacitet om 90–120 platser för Skarsjö förskola*

- *Utreda förutsättningen för en sammanhållen förskola i Bergshamra med kapacitet om 90–120 platser*
- *Utreda förutsättningen för en utbyggnad och upprustning av Länna skola*
- *Utreda förutsättningen för en utökning av antalet platser vid grundsärskolan*

Strategiska principer för lokalförsörjning

Av lokalförsörjningsplanen framgår att det finns ett antal strategiska principer vilka är vägledande i det övergripande arbetet med lokalförsörjning, detta för att säkerställa goda förutsättningar för långsiktig planering och god ekonomisk hushållning av kommunens verksamhetslokaler. Medan lokalförsörjningsplanen redogör för kommuninvånarnas övergripande behov av lokaler för offentlig service, och ger en inriktning för hur dessa behov ska hanteras långsiktigt, är syftet med de strategiska principerna att vägleda kommunstyrelsens operationella arbete med lokaler och stödja implementering av de uppdrag som i kommunfullmäktiges Mål & budget och kommunstyrelsens verksamhetsplan tangerar arbetet med lokalförsörjning. Principerna tydliggör hur kommunen ska betrakta sitt nuvarande och framtida lokalbestånd och hur fastighetsportföljen ska förvaltas i förhållande till övriga fastighetsmarknaden. Sådan förvaltning kan vara hur och under vilka omständigheter kommunen ska upplåta lokaler i eget bestånd till fristående huvudmän och utförare, och hur kommunen ska arbeta med att uppföra, köpa, avyttra och hyra lokaler och fastigheter.

- När behov av lokaler för offentlig service uppstår ska det i första hand prövas mot Norrtälje kommuns lokalbestånd. Det ska utredas om behoven kan tillgodoses genom långsiktigt hållbara investeringar i befintliga kommunala lokaler och bidra till bättre förutsättningar för kostnadseffektiva enheter. Det ska i andra hand utredas om behovet kan hanteras till större nytta för kommuninvånarna genom att förutsättningar ges för redan etablerade fristående huvudmän att skala upp befintliga verksamheter. Mer omfattande behov, som kräver etablering av solitära enheter, ska i första hand tillgodoses genom att fristående huvudmän erbjuds möjlighet att etablera ny verksamhet. Det övergripande syftet är att skapa goda förutsättningar för Norrtälje kommun att på ett systematiskt och långsiktigt hållbart sätt bevara och utveckla kvalitéer i det egna lokalbeståndet.
- Norrtälje kommun ska ha som mål att verksamheter i egen regi ska bedrivas i kommunägda lokaler. Inhyrning kan dock tillämpas i särskilda fall, bland annat om behoven bedöms vara tillfälliga eller om det möjliggör för övergripande effektiviseringar eller har positiva effekter på kommunens verksamheter i övrigt.
- Den offentliga service som erbjuds invånarna i Norrtälje kommun ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler med hög kvalitet och god fysisk säkerhet. Lokalerna ska planeras, utarbetas och placeras på sådant sätt som överensstämmer med kommunens visioner om god miljömässighet, hållbarhet och stadsbyggnad och som ligger i linje med översiktsplanens intentioner.
- Syftet med Norrtälje kommuns lokalbestånd är att möjliggöra offentlig service i egen regi. Externa upplåtelser tillämpas endast när det bedöms finnas ett långsiktigt

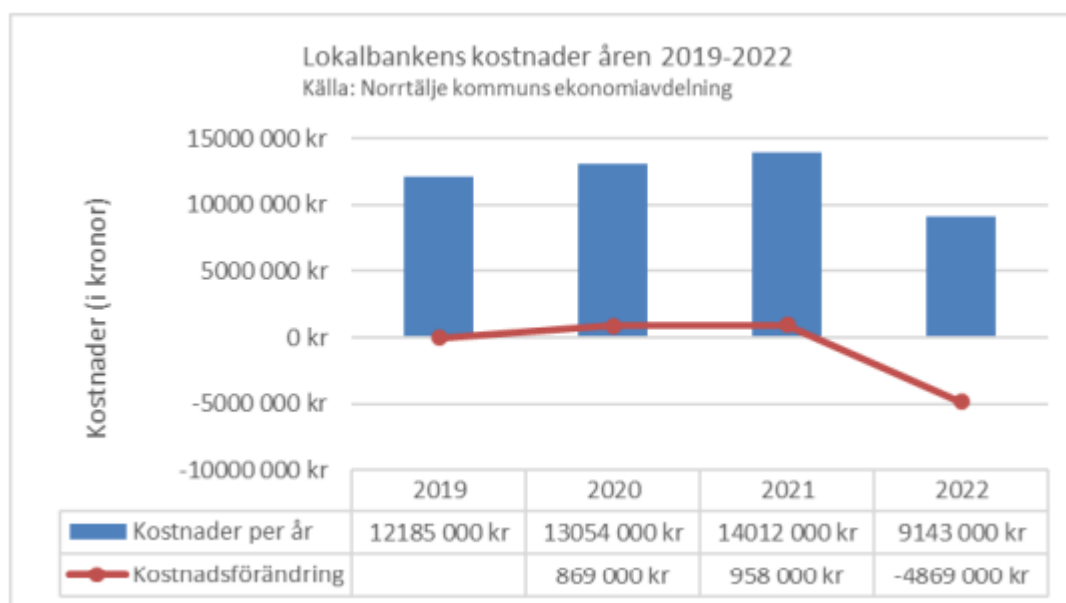
behov av kommunalt ägarskap av en lokal eller fastighet trots att ingen verksamhet i egen regi bedrivs på fastigheten. Upplåtelse till konkurrensutsatta bolag ska i största möjliga mån ske på marknadsmässiga villkor.

- Norrtälje kommun ska i sin övergripande planering av ny offentlig service eftersträva transparent dialog med fristående huvudmän, utförare och fastighetsägare som bedöms kunna bidra till kommuninvånarnas utbud av service och välfärd. En dialog i samförstånd ska öka förutsägbarheten i samhällsplaneringen och minskar kommunens ekonomiska risker vid förändringar inom offentlig service.
- Norrtälje kommuns lokalbestånd är en gemensam, betydande ekonomisk resurs som ska förvaltas långsiktigt klokt utifrån målet om god ekonomisk hushållning. Varje förvaltning, bolag och förbund inom kommunkoncernen ska bidra till ett gott samarbete och utveckling av den övergripande lokalförsörjningen. Kommunens behov av lokaler och nyttan för kommuninvånarna ska vara styrande i lokalförsörjningsprocessen. Frågor av ekonomisk karaktär ska hanteras i förhållande till den övergripande ekonomiska och verksamhetsspecifika nyttan för kommunen och kommunkoncernen som helhet.
- Kommunen ska bedriva ett medvetet och systematiskt arbete för att successivt minska riskerna i den egna fastighetsportföljen. Kommunens fastigheter ska fortlöpande utvärderas utifrån strategisk betydelse för kommuninvånarnas behov av offentlig service. En fastighet ska anses ha strategiskt värde om den har en geografisk placering, fysisk utformning, verksamhetsspecifik nytta och kostnadsstruktur som kan generera långsiktiga värden för invånarna. Kommunens lokalbestånd ska begränsas till lokaler och fastigheter med strategisk betydelse. Fastigheter som bedöms sakna strategiskt värde ska avyttras till största möjliga värde för kommuninvånarna.
- Norrtälje kommun ska eftersträva hög kvalitet och långsiktighet i det planerade underhållet av lokalbeståndet. Målsättningen ska vara att genom kloka och i organisationen väl kända investeringar minska risken för oförutsedda kostnader för felavhjälpning. Det ska möjliggöras via en internhyresmodell där lokalkostnader finansieras genom en långsiktigt hållbar självkostnadshyra för verksamheter i egen regi.

Lokalbank

Norrtälje kommun har en lokalbank som bekostar fastigheter och lokaler/delar av lokaler som för tillfället inte är uthyrda. Lokalbanken finansieras av kommunstyrelsen. För år 2021 innehöll kommunens lokalbank totalt 21 objekt vilket motsvarade en kostnad om ca 14 mnkr. Under år 2022 har fem objekt avgått ur lokalbanken och tre objekt har tillkommit vilket inneburit avgående kostnader om ca 4,5 mnkr och tillkommande kostnader om ca 1,3 mnkr. Ytterligare kostnader om ca 2 mnkr kommer under år 2022 att krediteras när anläggningsregistret justerats för tre objekt som kommunen har avyttrat. Av diagram 3 framgår kostnader per år samt kostnadsförändring avseende lokalbanken för åren 2019-2022.

Diagram 3: Lokalbancens kostnader åren 2019-2022. Hämtat från lokalförsörjningsplanen.



Jämfört med utfallet år 2019, när Norrtälje kommun antog lokalförsörjningsplanen, har kostnaden för lokalbanken minskat med ca 3 mnkr vid tidpunkten för granskningen. Trenden med minskade kostnader för kommunens lokalbank bedöms fortsätta även år 2023.

Intervjuer

Vid intervjuer har framkommit att tydlig koppling mellan lokalförsörjningsprocess, mål- och budgetprocess samt investeringsprocess saknas. Vidare har framkommit att det behöver tydliggöras vilka behov som finns framåt, vilka lokalprojekt som är aktuella kommande år och när dessa behöver vara färdigställda samt om kommande lokalprojekt ska utföras i egen regi eller externt. Det uppges även behöva säkerställas att kommande lokalprojekt finns med i investeringsplanen. Detta är dels viktigt för att skapa en bild över vilka lokalprojekt som ska drivas framåt dels viktigt för att säkerställa att processerna synkar så tillfälliga och kostnadskrävande lösningar såsom paviljonger inte behöver användas. Om avvikelser uppstår inom lokalprojekt uttrycks önskemål om att dessa ska rapporteras till ledningen.

Det finns ingen beslutad hyresmodell i kommunen. Som nämnt under revisionsfråga 1 har fastighetsavdelningen dock fått i uppdrag att ta fram en sådan under år 2023. Vid tidpunkten för granskningen uppges ett arbete pågå. Den nya hyresmodellen ska tydliggöra vilka parametrar som ingår i hyran för att öka medvetenheten om dessa i verksamheterna. För att exemplifiera så ligger all hyreskostnad avseende skolverksamheten centralt, detta innebär att ingen skola/förskola betalar sin egen hyra. Eftersom det saknas tydliga krav på lokaleffektivitet i form av nyckeltal kan detta leda till att det inte skapas något incitament till att minska lokalkostnader.

Inom respektive förvaltning uppges det finns behov av en funktion som arbetar med att effektivisera och minska lokalkostnader där det är möjligt. Enligt representanter från kommunstyrelsekontoret finns strukturella utmaningar då fastighetsbeståndet är gammalt och möjligheterna gällande interna upplåtelser är begränsade utifrån dels juridiska problem dels praktiska problem. Representanter från kommunstyrelsekontoret uppger även att det finns en ambition att avyttra fastigheter som inte används.

Gällande hyresavtal så uppger representanter från kommunstyrelsekontoret att det tecknas interna avtal med KSON innan avtal tecknas med extern part. Detta i syfte att säkerställa att kommunen inte står för kostnaderna om KSON skulle säga upp ett avtal. Uppsägningsregler uppges framgå på de hyresavtal som finns och en översyn uppges pågå avseende samtliga hyresavtal.

Avtalsdisciplinen uppges av representanter från kommunstyrelsekontoret tidigare ha varit bristfällig gällande underskrift av interna avtal, detta är dock något som ses över i samband med översynen av samtliga hyresavtal.

Bedömning

Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det i kommunens mål och budgetdokument för 2022-2024 finns ett antal indikatorer och uppdrag med bäring på granskningsområdet samt att det i lokalförsörjningsplanen finns ett antal vägledande strategier som underlättar det övergripande arbetet med lokalförsörjning och säkerställer goda förutsättningar för långsiktig planering och god ekonomisk hushållning av kommunens verksamhetslokaler.

Bedömningen grundar sig även på att det vid intervjuer framkommit att det saknas en tydlig koppling mellan lokalförsörjningsprocess, mål- och budgetprocess och investeringsprocess samt att det saknas en beslutad hyresmodell.

Vi noterar även att det inom respektive förvaltning finns behov av en funktion som samordnar lokalrelaterade ärenden och rutiner inom sin egen verksamhet och driver lokalrelaterade ärenden och säkerställer att verksamhetens funktionella krav beaktas på ett optimalt sätt i lokalförsörjningsprocessen.

Planering- och beslutsunderlag

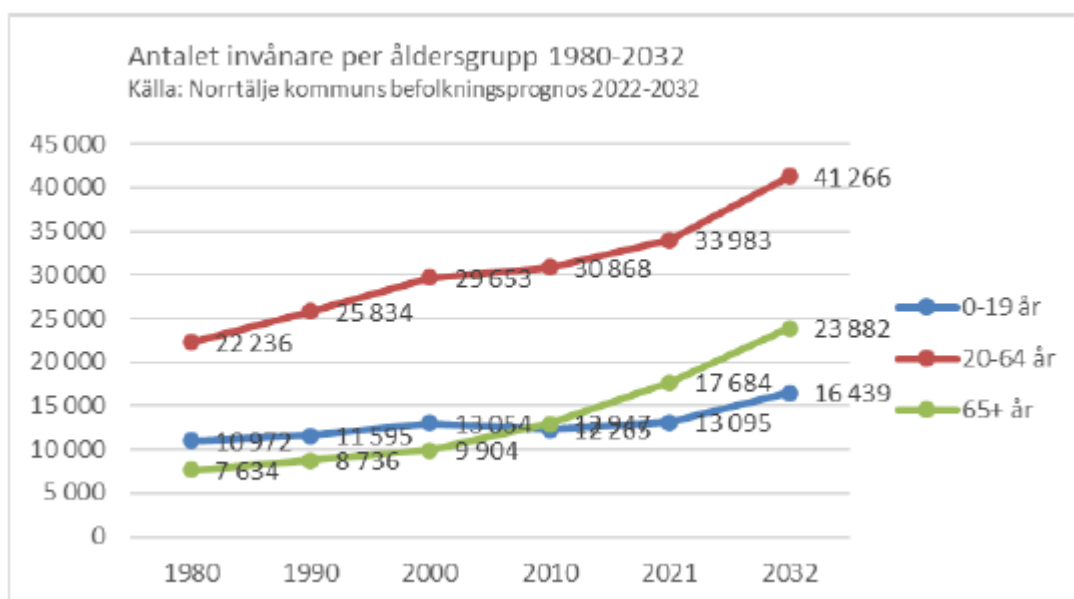
Revisionsfråga 3: Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?

lakttagelser

Demografisk utveckling

En av utgångspunkterna för verksamheternas planering av lokalbehov är kommunens demografiska utveckling. Under år 2021 ökade folkmängden i Norrtälje kommun med 1 089 personer, från 63 673 till 64 762 invånare. De senaste 10 åren har kommunens befolkning vuxit med i snitt drygt 850 personer per år, från att ha varit 56 245 invånare vid årsskiftet 2011/2012. Årstakten på befolkningsökningarna har ökat särskilt sedan år 2015 och inneburit i snitt över 1 000 nya invånare netto i kommunen varje år. Nuvarande trend innebär en förskjutning från en yngre till en äldre population vilket prognoser indikerar kommer hålla i sig även kommande tio år (2022-2032). Diagram 4 illustrerar prognostiserad befolkningsutveckling:

Diagram 3: Antalet invånare per åldersgrupp 1980-2032. Hämtat från lokalförsörjningsplanen.



Prognostiserad befolkningsökning innebär även ökade behov av lokaler. Inom barn- och skolnämnden förväntas antalet barn i förskoleålder öka med 794 personer vilket i sin tur medför att behovet av antal förskoleplatser ökar med 890 platser. Inom grundskolan förväntas antalet barn öka med 1 681 personer vilket medför att behovet av antal platser t.o.m. årskurs 6 ökar med 910 platser och behovet av antal platser årskurs 7 t.o.m. 9 ökar med 615 platser. I lokalförsörjningsplanen anges flertalet operativa åtgärder kopplat till ökat lokalbehov som är av strategisk betydelse för både förskole- och grundskoleverksamheten under prognosperioden. Exempel på åtgärd som anges avseende förskoleverksamheten är etablering av ny fristående förskola inom ramen för

beslutad detaljplan. Exempel på åtgärd som anges avseende grundskoleverksamheten är att avetablera befintlig skolpaviljong när behoven av skolplatser minskar genom etablering av ny fristående grundskola.

Inom utbildningsnämnden förväntas bland annat antalet ungdomar i gymnasieålder öka med 493 personer. Ökningen, som innebär ett ökat platsbehov om 345 platser, innebär även att platsbehovet överstiger befintligt antal platser med 104 stycken. Detta medför i sin tur ökade lokalbehov vilka ska hanteras genom framtagna operativa åtgärder såsom att bevaka och analysera utvecklingen av in- och utpendling av gymnasieelever samt att studera hur detta påverkar behovet av lokaler för en kommunal gymnasieutbildning i Norrtälje kommun.

Vidare medför prognostiserad befolkningsutveckling att antalet invånare som är 65 år och äldre ökar med 6 189 personer, att antalet invånare mellan 65-79 år ökar med 2 721 personer och att antalet invånare som är 80 år och äldre ökar med 3 478 personer. För KSON kan detta i sin tur medföra ett ökat behov av SÄBO-platser och/eller ett ökat behov av platser inom LSS-boenden. För att hantera de ökade behoven finns framtagna operativa åtgärder inom respektive verksamhet. Exempel på åtgärd är att bevaka och analysera utfall och utveckling av behov av platser på äldreboenden i kommunen, med särskilt fokus från år 2026 och framåt samt att utveckla och fördjupa den förvaltningsöverskridande dialogen mellan Norrtälje kommun och KSON i de fall där kommunen har rollen som lokalförsörjare.

För socialnämnden görs bedömningen att nuvarande kontorslokaler inte uppfyller verksamheternas behov av god fysisk arbetsmiljö varför kommunens fastighetsavdelning utreder ett byte av lokaler. Socialkontoret bedömer att hela eller delar av den verksamhet som i dagsläget är spridd över flera fastigheter skulle kunna samlokaliseras, med förbättrad fysisk arbetsmiljö och minskade overheadkostnader som följd. Socialkontoret gör även bedömningen att det finns ett kontinuerligt behov av en årlig volymökning av utslussningslägenheter för ungdomar 17-21 år samt bostadslägenheter för människor drabbade av våld i nära relation. Hur behoven ska hanteras framgår inte. För kultur- och fritidsnämnden medför prognostiserad befolkningsutveckling ett ökat behov av bibliotek, sporthallar, aktivitetsparker etc.

Intervjuer

Vid intervjuer har framkommit att det saknas ett centralt fastighetsregister med förteckning över alla lokaler. Vidare uppges att kopplingen mellan lokalförsörjning och ekonomi kan tydliggöras. För att förbättra den ekonomiska och strategiska planeringen uttrycks önskemål att i december varje år, i dialog med byggherrar, ta fram en sammanställning över vilka exploateringsprojekt som är aktuella under kommande tioårsperiod. Detta tillsammans med nämndspecifika lokalresursplaner som illustrerar kapaciteten i nämndernas anläggningar kommande år uttrycks kunna utgöra bra grund för lokalförsörjningen.

Gällande investeringsbeslut finns utvecklingspotential avseende underlagen. Om det t. ex rör sig om ett projekt som avser annat än nybyggnad förklaras att det ibland upplevs otydligt varför investeringen ska göras. Tid behöver även avsättas till att ta fram relevanta underlag och genomföra förstudier så att kvalificerade kalkyler kan upprättas.

Bedömning

Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det i lokalförsörjningsplanen sker en långsiktig planering av respektive nämnds lokalbehov utifrån gällande befolkningsprognos, däremot saknas strategier för planering av lokalbehov som kan uppstå löpande under året. Det saknas även tydlig koppling mellan lokalförsörjning och ekonomi vilket är en viktig del i planeringsarbetet.

Samverkan

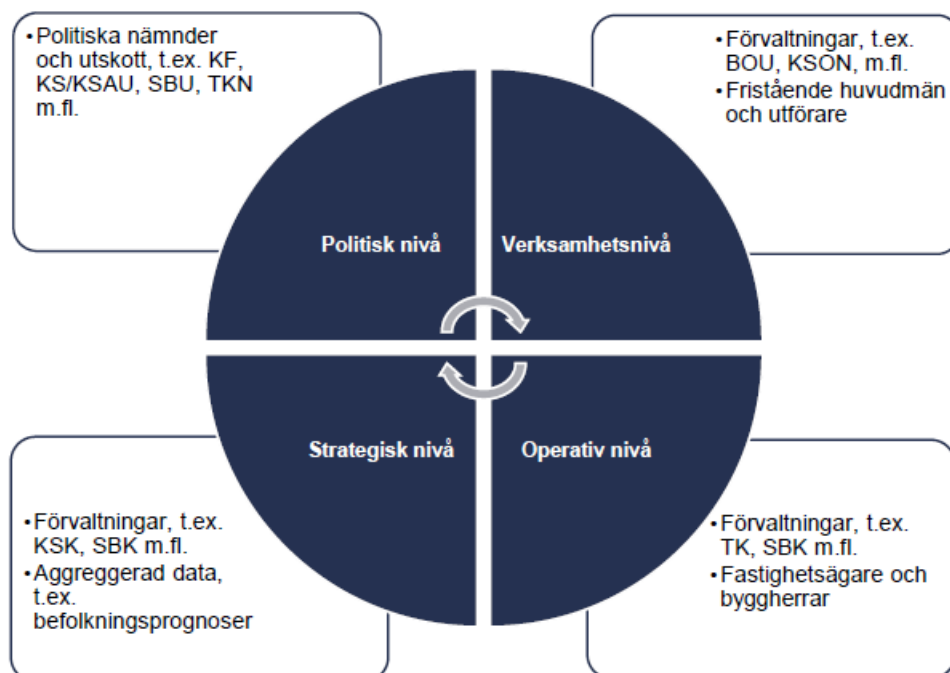
Revisionsfråga 4: Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

lakttagelser

Samverkansforum

Av lokalförsörjningsplanen framgår att lokalförsörjningsarbetet i Norrtälje kommun samordnas organisatoriskt under kommunstyrelsen men inbegriper flera av kommunens nämnder, utskott, bolag och förbund. Figur 2 visualiserar och ger exempel på olika nivåer och intressenter i lokalförsörjningsarbetet.

Figur 2: Visualiseringen är varken organisatorisk eller hierarkisk utan illustrerar endast att olika nivåer samverkar, bidrar och intresserar sig för olika frågor inom lokalförsörjning. Hämtat från lokalförsörjningsplanen.



Av de dokument vi fått till oss inom ramen för granskningen framgår ingen ytterligare information än ovan kopplat till samverkan och samverkansforum för behov av verksamhetslokaler.

Intervjuer

Som tidigare nämnt under revisionsfråga 1 framgår av styrmodellen för Norrtälje kommun att det strategiska lokalförsörjningsarbetet ska ledas av kommundirektör med stöd av fastighetsstrateg, ekonomidirektör och lokalresursplaneringsgrupp samt att arbetet ska samordnas genom kommundirektörens koncernledningsgrupp. Vid intervjuer har framkommit att det vid tidpunkten för granskningen inte finns någon aktiv lokalstyrgrupp som ett forum för samordnande planering och beredning av lokalfrågor. Vidare saknas även en aktiv lokalresursplaneringsgrupp med ansvar för beredning och samordning av ärenden inför beslut av lokalfrågor.

Det uppges pågå ett arbete med att se över strukturer för samverkansforum och den bild de intervjuade förmedlar är att man är på rätt väg. Vid tidpunkten för granskningen finns dock inga specifika, återkommande forum för lokalfrågor.

Gällande samverkan inom t. ex vid genomförande av byggprojekt/fastighetsprojekt uppges att det för vissa finns styrgrupper och för andra inte. Vad anledningen till detta är kan de intervjuade inte svara på, de är dock överens om att hanteringen avseende projekt behöver tydliggöras.

Några av de delar där de intervjuade önskar tydliggörande är:

Vad är ett projekt

- När drar projektet igång
- Hur ska beställning göras
- Vem är beställare
- Ska förstudier göras

Bedömning

Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

Bedömning: Nej.

Bedömningen grundar sig på att det saknas aktiva och etablerade samverkansforum för styrning, samordning, planering och beredning av lokalfrågor.

Lokalförsörjning är ett område som berör samtliga nämnder och förvaltningar i kommunen, vilket förutsätter att samtliga nämnder ska bidra till att lokalförsörjningen planeras i samverkan och att koncernnyttan maximeras.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** bedriver en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- För att stärka koncernnyttan, genomförandet och uppföljningen av lokalförsörjningsprocessen bör det inrättas en lokalstyrgrupp och lokalresursplaneringsgrupp i enlighet med Norrtälje kommuns styrmodell.
- Prioritera arbete med att ta fram tillämpningsanvisningar för det operativa arbetet med lokalförsörjningsprocessen. Härvidlag är det säkerställa att rätt funktioner och roller involveras i lokalförsörjningsprocessens olika skeden (behov utreds, behov sambereds, förslag presenteras).
- Stärk och tydliggör lokalförsörjningsprocessen koppling till budget- och investeringsprocessen.

2023-03-15

Carin Hultgren

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 23 augusti 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga 1

Viktiga framgångsfaktorer för en effektiv lokalförsörjningsprocess, vad måste gälla?

1	Organisering och gemensamma spelregler	<ul style="list-style-type: none">• En tydlig process med organisering avseende vilka funktioner som ansvarar för vad samt ha en samordnande funktion som har mandat och ansvar att hålla ihop arbetet och ansvara för att processen följs samt rapportera till ansvarig chef/direktör om avvikelser sker.• Centralt formulerade spelregler för relationen och ansvarsfördelningen mellan fastighetsenheten och den primära verksamheten, befogenheter och principer för styrning.
2	Välgrundad nulägesanalys	<ul style="list-style-type: none">• Centralt fastighetsregister som redovisar aktuell information om samtliga tillgängliga ytor, deras standard, lämplighet för ändamålet, faktiskt utnyttjande och möjlighet till alternativ användning.• Analyser av hyres- och fastighetsmarknaden som visar byggkostnader, kostnaden för lokaler och priser på fastigheter.• Regionkoncernens förutsättningar ekonomiskt (vilken kostym behövs för hållbart resursnyttjande för dagens och framtidens invånare) samt andra omvärldsfaktorer som påverkar verksamhetsbehovet.
3	Kvalificerad behovsbedömning	<ul style="list-style-type: none">• Verksamhetsplaner som ger ett rättvisande uttryck för lokalbehovet på kortare och längre sikt, inklusive tänkbara scenarier samt rutiner för fortlöpande uppdatering av dessa planer.• Strategisk överblick i hela organisationen för att kunna identifiera effektiviseringspotentialen i form av omflyttningar, verksamhetsanpassningar, uppsägning av hyreskontrakt, nyanskaffning eller avveckling etc.
4	Utmanande samplanering	<ul style="list-style-type: none">• Arbetet med genomförande och uppföljning av lokalförsörjningsplanen bör ske kontinuerligt och vara väl förankrat i organisationen. Detta innebär att det bör finnas en samsyn i organisationen kring målet att uppnå så hög kommunnytta som möjligt med lokalförsörjningsprocessen.
5	Kontinuerlig uppföljning	<ul style="list-style-type: none">• Det måste vara tydligt vem som har mandat att bedöma vad som utgör den största koncernnyttan då olika intressen ställs mot varandra i samband med lokalfrågor

Källa: Lokalförsörjningsprocessen, SKR 2021

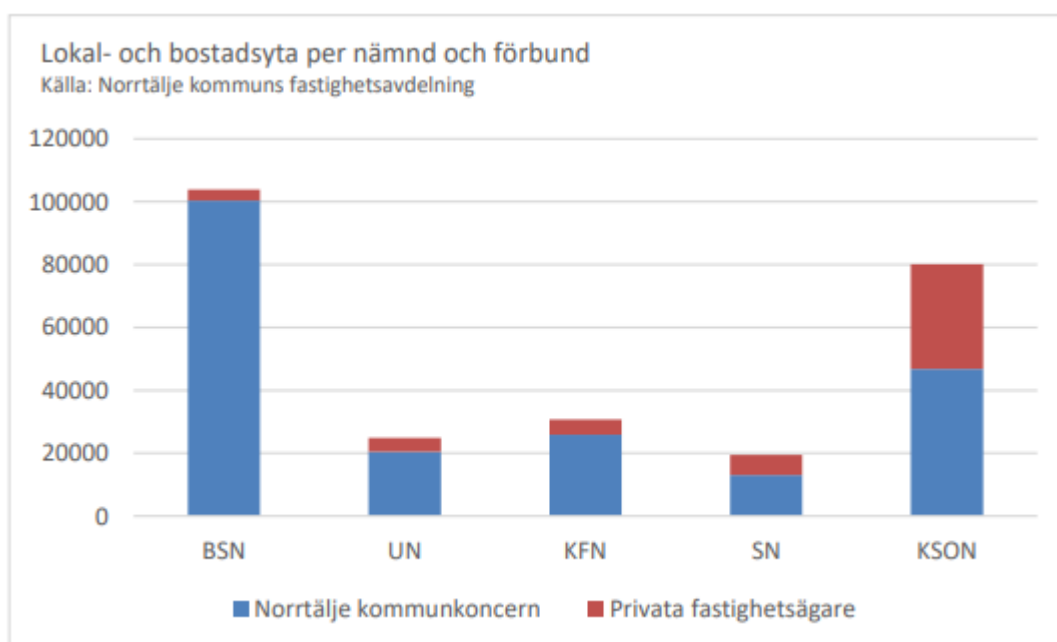
Lokalförsörjning är ett pussel med många bitar. Det är ett arbete som berör hela kommunens utveckling och ekonomi och som har nära kopplingar till stadsutveckling och utbyggnaden av kommunen. Lokalförsörjning är ett område som berör samtliga nämnder och förvaltningar i kommunen och ett gott samarbete är därför avgörande för att uppnå goda resultat.

Bilaga 2

Lokalbestånd

Av lokalförsörjningsplanen framgår att kommunen innehar ett betydande lokalbestånd samt att beståndet främst upplåts till de kommunala nämnderna och kommunalförbundet sjukvård och omsorg i Norrtälje (KSON). Barn- och skolnämnden, kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och KSON nyttjar merparten av beståndet. Av diagram 1 framgår lokal- och bostadsyta per nämnd/förbund.

Diagram 1: Lokal- och bostadsyta per nämnd och förbund. Hämtat från lokalförsörjningsplanen.



Barn- och skolnämnden hyr drygt 100 000 kvadratmeter fördelade över fler än 120 objekt. 3,4 procent av nämndens hyresbestånd har en fastighetsägare utanför kommunkoncernen. De årliga hyreskostnaderna är drygt 106 miljoner kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig hyreskostnad om 1 024 kronor per kvadratmeter och år.

Kultur- och fritidsnämnden hyr knappt 31 000 kvadratmeter fördelade över 120 objekt. 15,9 procent av nämndens hyresbestånd har en fastighetsägare utanför kommunkoncernen. De årliga hyreskostnaderna är knappt 54 miljoner kronor. Fler än hälften av fastigheterna utgörs av frilufts- och idrottsanläggningar, som badplatser, campingar, bollplaner med flera, och saknar helt eller delvis lokalyta. Med hänsyn taget till detta har nämnden en genomsnittlig hyreskostnad för lokaler om 835 kronor per kvadratmeter och år.

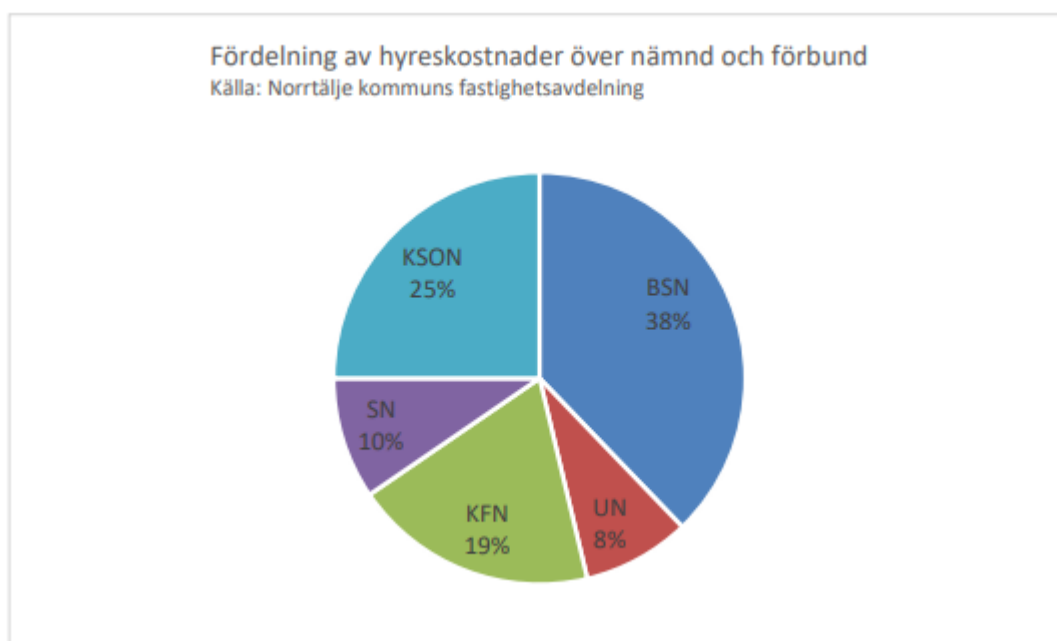
Socialnämnden hyr drygt 19 000 kvadratmeter fördelade över knappt 200 objekt. 32,9 procent av nämndens hyresbestånd har en fastighetsägare utanför kommunkoncernen. De årliga hyreskostnaderna är knappt 27 miljoner kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig hyreskostnad om 1 382 kronor per kvadratmeter och år.

Utbildningsnämnden hyr knappt 25 000 kvadratmeter fördelade över 10 objekt. 17,7 procent av nämndens hyresbestånd har en fastighetsägare utanför kommunkoncernen. De årliga hyreskostnaderna är knappt 24 miljoner kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig hyreskostnad om 957 kronor per kvadratmeter och år.

KSON hyr drygt 80 000 kvadratmeter fördelade över knappt 120 objekt. 41,5 procent av förbundets hyresbestånd har en fastighetsägare utanför kommunkoncernen. De årliga hyreskostnaderna är drygt 70 miljoner kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig hyreskostnad om 878 kronor per kvadratmeter och år.

Fördelning av hyreskostnader mellan nämnd och förbund framgår av diagram 2.

Diagram 2: *Fördelning av hyreskostnader över nämnd och förbund. Hämtat från lokalförsörjningsplanen.*



Bilaga 3

Stickprov

Med tillförlitliga underlag menas att beslutsunderlagen ska belysa de nyttor och risker som följer med investeringarna samt att de ska vara allsidiga och där så är relevant ge de verksamhetsansvariga nämnderna möjlighet att prioritera mellan olika lösningar/alternativ. Granskningen ska också bedöma om beslutsunderlagen tagit hänsyn till eventuella ramprogram för lokaler.

För att besvara revisionsfrågan hade vi även avsett att genomföra en fördjupning avseende fyra investeringsprojekt. För respektive projekt har vi efterfrågat investeringsbeslut och tjänsteutlåtande samt tillhörande beslutsunderlag. För tre av projekten har vi enbart erhållit protokollsutdrag från fullmäktigebeslutet trots flertalet påminnelser varför vi för dessa inte kunnat göra någon fördjupning. Nedan återges istället den information som framgått av respektive fullmäktigebeslut.

1. Hallsta förskola om/tillbyggnad

För detta projekt har vi enbart erhållit beslutet från fullmäktige vilket fattades 2015-09-28 § 158. Av beslutet framgår att fastighetsavdelningen, i samverkan med barn- och utbildningskontoret, utrett olika alternativ för att ersätta nuvarande förskolelokaler vid Hallsta förskola. Hallsta förskola är en byggnad från 1970-talet. Lokalerna är undermåliga och kostnadskrävande vilket ger en dålig driftsekonomi. Därtill ett inomhusklimat som inte uppfyller krav på acceptabel arbetsmiljö. Lokalerna har även konstaterade mikrobiella skador i golvkonstruktion. Förslaget innebär att en förskola med 6 avdelningar för 120 barn uppförs på Magistervägen vilket medger att nuvarande Hallsta förskola lokaler kan flyttas ur. Även Tallbacken förskola ska flyttas till nya Hallsta förskola. Härmed får förskoleverksamheten i Hallstavik samlade lokaler av hög kvalitet.

Kommunfullmäktige beslutade:

1. Kommunfullmäktige anslår 28 000 tkr i investeringsmedel till byggnation av förskola på Magistervägen i Hallstavik. Finansiering sker med egna medel.
2. Kommunfullmäktige anslår 2 500 tkr i driftsanslag för rivning av nuvarande Hallsta förskola. Det bokförda värdet av gamla Hallsta förskola 200 tkr direktavskrivs. Finansiering sker med eget kapital.
3. Ökade lokalkostnader om 388 tkr årligen från och med 2017 ska rymmas inom barn- och skolnämndens ram och inom förskolepengen.
4. Kommunfullmäktige uppdrar till barn- och skolnämnden att göra en översyn av framtida behov av barnomsorg i Hallstavik.

För detta projekt har ett tilläggsbeslut fattats, där kommunfullmäktige beslutade följande:

1. Kommunfullmäktige anslår ytterligare investeringsmedel om 10 500 tkr för nybyggnation av Hallsta förskola och rivning av befintliga byggnader.
2. Finansiering sker med egna medel.
3. Årlig kostnad för ny byggnad om 2 798 tkr ska rymmas inom barn- och skolnämndens ram.

2. Hallstaviks badhus

För detta projekt har vi enbart erhållit beslutet från fullmäktige vilket fattades 2018-02-19 § 6. Av beslutet framgår att kommunstyrelsen föreslås besluta om ett investeringsanslag om 61 727 tkr för nybyggnad av ett badhus invid utebadet och folkhälsoparken i Hallstavik. Anledning till detta är att det gamla badet i Hallstavik har stora brister och skador på vitala konstruktionsdelar och badet har passerat sin tekniska livslängd. Ett nytt badhus i Hallstavik skapar förutsättningar för en förbättrad folkhälsa, en hållbar tillväxt samt ger skolan möjlighet att genomföra skolsim. För att förbättra logistik och säkerheten för besökare till badhuset och ute badet så kommer det byggas totalt 150 meter gångbana och 300 meter gång- och cykelväg, åtgärder för framför allt för att höja säkerheten för gång och cykeltrafik till och från de båda baden och folkhälsoparken.

Kommunfullmäktige beslutade:

1. Investeringsmedel om 61 727 tkr anslås för byggnation av en ny simhall i Hallstavik och åtgärder för förbättra logistiken och säkerheten till och från badhuset.
2. Finansiering sker med egna medel.
3. Kultur- och fritidsnämndens budgetram utökas för ökade drift och hyreskostnader om 4174 tkr från och med 2020 som inarbetas i mål och budget.
4. Kommunstyrelsens budgetram utökas med 169 tkr från och med 2020 för ökade drifts- och kapitalkostnader avseende ombyggd gatuanläggning som inarbetas i mål och budget.

3. Rimbo Nya skola

För detta projekt har vi enbart erhållit beslutet från fullmäktige vilket fattades 2016-05-02 § 115. Av beslutet framgår att kommunstyrelsekontoret tillsammans med barn- och skolkontoret tagit fram ett förslag på byggnation av en ny skola i Rimbo för 350 elever samt att skolan ska ersätta Bålbroskolan. För att erbjuda en bättre skolmiljö ska Långsjöskolan samtidigt renoveras och i renoveringsprojektet ingår att skapa en förbättrad samlingscen och mötesplats i Långsjöskolan.

Kommunfullmäktige beslutade:

1. Kommunfullmäktige anslår kommunstyrelsekontoret ett investeringsanslag om 110 000 tkr till nybyggnation av en ny skola för 350 elever samt reinvesteringar i Långsjöskolan.
2. Investeringarna finansieras inom ramen för kommunstyrelsens anslag för investeringar år 2016.
3. Ökade lokalkostnader som uppstår finansieras inom barn- och utbildningsnämndens ram.

För ett projekt har vi utöver protokollsutdrag från beslut av kommunstyrelsens arbetsutskott även erhållit tjänsteutlåtande samt investeringsäskande. Nedan återges den information som framgått av dessa dokument.

4. Lommarskolan anpassning 7-9

På grund av brist på skolplatser i Norrtälje tätort beslutade barn- och skolnämnden den 24 oktober 2020 om att flytta Grindskolans högstadium till Lommarskolan. Delar av Lommarskolans lokaler hade brukats mycket sparsamt under ett flertal år trots att hyra

betalats för dessa. Samtidigt hade Grindskolan betalat en hyra till en extern uthyrare för en paviljong om drygt 2 mnkr per år. Genom att flytta högstadiesamheten till Lommarskolan frigjordes skolplatser på Grindskolan för andra behov, t. ex utökning av grundskolan, samtidigt som paviljongen kunde sägas upp.

Av tjänsteutlåtande daterat den 31 mars 2021 framgår att barn- och utbildningskontoret föreslår att Grindskolans högstadium avvecklas och att eleverna därmed erbjuds plats vid Lommarskolan som utökas med årskurs 7-9. Genom att flytta Grindskolans högstadium till Lommarskolan från och med skolstart i augusti 2021 behövs en renovering och ombyggnad av vissa delar av skolan. Ombyggnationen innefattar bland annat nya avgränsande dörrpartier och flytt av samt uppförande av nya väggar. Den ekonomiska kalkylen uppgår till 2,9 mnkr och finansieras genom kommunstyrelsens anslag för investeringar år 2021. Investeringen medför även en kapitalkostnad om 159 tkr/år (år 1) som finansieras genom utökad internhyra till barn- och skolnämnden från och med 2021-08-01.

Kommunstyrelsens arbetsutskott fattade 2021-04-21 § 73 följande beslut:

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott beviljar reinvesteringsanslag på 2 900 tkr för ombyggnationer och upprustning av vissa delar av skolan.
2. Finansiering sker med kommunstyrelsens anslag för investeringar 2021.
3. Total tillkommande kapitalkostnad, uppgår till 159 tkr/år (år 1)
4. Uppkommen kapitalkostnad finansieras genom utökad internhyra från och med 2021-08-01 till barn- och skolnämnden.

PwC:s kommentarer

- Granskningen har inte erhållit underlag för att kunna bedöma om beslutsunderlagen tagit hänsyn till eventuella ramprogram för lokaler.
- Av erhållit underlag framgår inte identifierade risker (ekonomiska, tekniska och miljömässiga) med föreslagna investeringsprojekt.