

Handläggare
Inger Outzen
Telefon: 08-508 100 53**Till**
Östermalms stadsdelsnämnd
Sammanträde 2014-04-10

Styrning av lokalförsörjning

Remiss från stadsrevisionen

Förvaltningens förslag till beslut

Tjänsteutlåtandet överlämnas till Stadsrevisionen i Stockholms stad som svar på remissen.

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat stadens styrning av lokalförsörjningen i syfte att bedöma om denna styrning är ändamålsenlig. Granskningen omfattar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) samt stadsdelsnämnderna Östermalm och Hässelby-Vällingby. Nämnder som också är berörda av granskade processer är exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och fastighetsnämnden. Tre investeringsprojekt har granskats utifrån planering, samordning och samverkan, däribland projekt som avser Norra Djurgårdsstadens förskola och skola. Östermalms stadsdelsnämnd har nu genom remiss beretts möjlighet att lämna synpunkter på stadsrevisionens granskningsrapport till senast den 9 maj 2014. Utöver denna remiss till stadsdelsnämnden har förvaltningen tidigare haft möjlighet att lämna synpunkter i samband med faktakontroll.

Stadsrevisionens granskning visar att staden bör utveckla styrningen av lokalförsörjningen gällande strategiskt stöd samt struktur för planering, samordning och samverkan. Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och nämnder är tydlig utifrån reglementen och direktiv, men kommunstyrelsens samordnande roll anses otydlig. Granskningen visar även att samarbetet mellan berörda verksamheterna bör förbättras, och att avsaknaden av en stadsgemensam lokalförsörjningsplanering minskar möjligheten till

en helhetssyn över stadens lokalbehov och bidrar till att det saknas en gemensam framtidsbild.

Förvaltningen håller i stort med stadsrevisionen om behovet av ökad samordning och påpekar särskilt de problem som uppstår med höga - marknadsanpassade - hyreskostnader.

Bakgrund

Syftet med granskningen har varit att bedöma om staden har en ändamålsenlig styrning av lokalförsörjningen.

Målsättningen i staden är att verksamheter ska ha ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler. Lokalkostnaderna är en stor del i stadens budget och det är väsentligt att lokalanvändningen är flexibel och effektiv för att frigöra resurser till verksamheterna. Stadens totala årliga hyreskostnad uppgår i dag till cirka 4 miljarder kronor. Efterfrågan på lokaler i stadens verksamheter fortsätter att vara stor, särskilt när det gäller pedagogiska lokaler inom förskola och skola där stora investeringar planeras.

Stadsrevisionen genomförde två fördjupade granskningar under 2012 som gällde samverkan mellan SISAB, Micasa och berörda nämnder i planeringsprocessen. Båda granskningarna visade att former för samverkan behöver förbättras. Under 2013 genomfördes en förstudie avseende lokalförsörjningen i staden som visar att en decentraliserad organisation, som staden har, fordrar samordning kring strategiska frågor som rör lokalhanteringen. Den pekar även på att det är viktigt med samverkan mellan berörda parter i planeringsprocessen.

Granskningen avser att ge svar på följande revisionsfrågor:

- Är ansvarsfördelningen tydlig mellan kommunstyrelsen, nämnder och bolag?
- Finns det en tydlig struktur kring planering, samordning och samverkan avseende verksamheternas lokalbehov?
- Är det strategiska stödet för lokalförsörjning ändamåls-enligt?

Granskningen av projekt avgränsas till pedagogiska verksamheter.

Ärendet

Förvaltningen hänvisar i huvudsak till stadsrevisionens rapport. Här sammanfattas i korthet bedömningar och förslag.

Stadens ansvarsfördelning i lokalförsörjningsfrågor

Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, nämnder och bolag är tydligt uttryckt i reglementen och direktiv. Huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på nämnderna. För

förskolan ligger det på stadsdelsnämnderna och för grundskolan på utbildningsnämnden. SISAB äger, förvaltar och hyr ut förskole- och skollokaler till stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen har det övergripande samordningsansvaret för lokalförsörjning och lokalhantering. Exploateringsnämnden ansvarar bl.a. för att tillhandahålla mark för stadens nämnder och bolag medan stadsbyggnadsnämnden ansvarar för detaljplaner och områdesbestämmelser.

Respektive nämnds ansvar för stadens lokalförsörjning uppfattas av granskade nämnder som tydligt. Det strategiska stödet för lokalförsörjning behöver dock tydliggöras och utvecklas. Granskningen visar att kommunstyrelsens samordnande roll vad gäller långsiktiga strategiska lokalfrågor behöver utvecklas. De personer som intervjuats upplever att det finns en otydlighet i stadsledningskontorets roll som samordnare, både vad gäller innebörden av samordningsansvaret och inom vilka frågor stadsledningskontoret ska involveras. Den strategiska helhetssynen över stadens framtida lokalbehov saknas eftersom stadsledningskontoret inte gör någon stadsgemensam lokalförsörjningsplanering.

Staden har utrett organisation och ansvarsfördelning när det gäller lokalhanteringen vid flera tillfällen. De utredningar som revisionskontoret tagit del av pekar alla på behovet av central samordning för en långsiktig strategisk planering för stadens lokaler. I en utredning som gjordes av Rerec understryks vikten av en strategisk fastighetsgrupp som bl.a. ska ha en övergripande och samordnande funktion, samordna övergripande lokalresursplanering samt utarbeta koncerndirektiv för alla stadsdelsnämnder och facknämnder.

Stadsrevisionen konstaterar att det finns kompetens och erfarenhet som kan vara till nytta i det långsiktiga strategiska arbetet inom staden. Inom staden finns förutom lokalfunktionen på stadsledningskontoret, lokalplanerarna på socialförvaltningen, lokalstrateger/-handläggare på utbildningsförvaltningen, lokalintendenter på stadsdelarna, lokalutvecklings- och fastighetsutvecklingskompetens på SISAB samt fastighetskontorets kompetens och erfarenhet inom strategiskt lokalresursplanering.

Planering, samordning och samverkan

I respektive nämnds lokalförsörjningsplan finns avsnitt om nulägesbeskrivning och behovsbedömning. Nämndernas lokalförsörjningsplaner grundas på de centralt beställda befolkningsprognoserna. Förvaltningarna bearbetar ofta sina prognoser eftersom förutsättningarna ständigt förändras. Detta gör att nämnderna planerar utifrån olika befolkningsprognoser. Lokalförsörjningsplanen har olika status inom olika nämnder och stadsrevisionen har noterat att ambitionsnivån på nämndernas lokalförsörjningsplaner varierar. Utbildningsnämnden använder planen i sitt löpande arbete med planeringen medan granskade stadsdelar använder annan dokumentation för den löpande bevakningen av lokalbehovet. Stadsledningskontoret samlar alla lokalförsörjningsplaner men någon generell sammanställning över staden som helhet görs inte. De lokala planerna används främst som uppslags-PM på stads-ledningskontoret.

Stadsrevisionen skriver att det av intervjuerna med förvaltningarna framkommer att det saknas tydliga riktlinjer för samordning av planering kring lokalprocessen. Det skiljer sig från projekt till projekt i vilket skede verksamheterna kommer in i planeringsprocessen av nya bostadsområden.

Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har utarbetat rutiner för samverkan sinsemellan men övriga verksamheters involvering varierar. Förvaltningarna har olika syn på i vilket skede samverkan bör ske. Enligt stadens projektstyrningsmetod ska en kartläggning av intressenter ske i ett tidigt skede av processen. Det finns dock inget angivet om hur och i vilket skede kontakten ska etableras. Om verksamheterna själva inte är aktiva i ett tidigt skede av planeringsprocessen blir de i vissa fall inte involverade förrän i plansamrådet.

Vid stadsrevisionens intervjuer har påtalats att det kan uppstå problem när förvaltningarna går in i varandras ansvars- och kunskapsområden i stället för att samarbeta. Till exempel kan regelverk, som staden måste anpassa sig till, förbises i processen om en verksamhet går in på områden som egentligen inte är dess kompetensområde. Det kan leda till att omotiverade förseningar uppstår när processen måste göras om.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Stadsdelsdirektören

Karlavägen 104
Box 24156
104 51 Stockholm
Telefon 08-508 100 53
Växel 08-508 100 00
Fax 08-508 100 99
ostermalm@stockholm.se
www.stockholm.se/ostermalm

Stadsrevisionen konstaterar med utgångspunkt i intervjuerna att samarbetet mellan stadsdelsförvaltningarna och SISAB ser ut att fungera bra. Samarbetet mellan utbildningsförvaltningen och SISAB fungerar dock inte lika smidigt, det saknas dokumenterade rutiner över ett sådant samarbete och tidplaner för planeringsskedet.

Sammanfattningsvis gör stadsrevisionen bedömningen att staden bör utveckla styrning av lokalförsörjningen gällande strategiskt stöd samt strukturen för planering, samordning och samverkan. Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och nämnder är tydlig utifrån reglementen och direktiv, men kommunstyrelsens samordnande roll uppfattas som otydlig. Avsaknaden av en stadsgemensam lokalförsörjningsplanering minskar möjligheten till en helhetssyn över stadens lokalbehov och gör att en gemensam framtidsbild saknas.

Vidare framkommer det att samarbetet mellan de olika verksamheterna bör förbättras. För att kunna bygga effektivt och flexibelt bör berörda parter involveras tidigt i projekt. Detta gäller inte minst vid nybyggnation av förskolor och skolor. I en stad med ett stort antal lokaler bör en effektiv lokalförsörjning leda till både att verksamheterna får tillgång till ändamålsenliga lokaler enligt plan och minskade kostnader. När förseningar leder till tillfälliga lösningar, t.ex. genom paviljonger, fördyras oftast kostnaden för lokaler. Genom god strategisk planering och framförhållning kan lokalkostnaderna med största sannolikhet minska. Utifrån budget för åren 2013 och 2014 kan utläsas att strategiskt stöd och ökad samverkan inom lokalplaneringen är viktiga områden att utveckla. Granskningen visar att dessa områden är fortsatta utvecklingsområden.

Utifrån redovisade bedömningar och iakttagelser lämnar stadsrevisionen följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör precisera sitt samordningsuppdrag och strategiska stöd avseende lokalförsörjning och lokal-hantering.
- Kommunstyrelsen bör följa upp utvecklingen av samverkansarbetet mellan verksamheterna.
- Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden bör, utifrån budgetbeslut, se över sina rutiner för samverkan i planeringsprocessens tidiga skeden för att säkra tillgången på platser i förskolor och skolor.
- Utbildningsnämnden och SISAB bör komma överens om hur SISAB kan ges ökade möjligheter till att aktivt delta i planeringsarbetet av utbyggnaden av skolor, utifrån budgetbeslut.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Östermalms Stadsdelsförvaltning (SDF), stadsdirektörens stab och ekonomienheten.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen håller i stort med om rapportens slutsatser.

Det är stor skillnad mellan ytterstadsområdena och innerstaden gällande samverkan med SISAB. Östermalms stadsdelsförvaltning har endast 3 SISAB förskolor utav 36 och en fjärde är på väg. De flesta förskolor nya och gamla ligger i bostadsfastigheter.

Hyreskostnaderna avseende nya förskolor blir väldigt höga i innerstadens nyproduktion. Förvaltningen kan konstatera att de uppdrag Kommunstyrelsen fick i budget 2013 att utreda möjliga metoder av förskole- och skolutbyggnad, för att undvika dyra hyreskostnader inte har resulterat i något konkret för Östermalms räkning. Då stadens egna fastighetsbolag sätter sina hyror med utgångspunkt i en påstådd marknadsanpassning kan utbyggnad fördröjas och t o m hindras.

Förskolehyrorna i innerstadens nybyggnadsområden når nu så höga nivåer att de med råge överskrider utrymmet för lokalhyra i den förskoleschablon som kommunfullmäktige årligen fastställer. Stadsdelsnämnderna tilldelas medel för hyror för förskolorna i den schablon per barn som kommunfullmäktige beslutar om i samband med budgeten för kommande år. Under de senaste åren har den del som ska gå direkt ut till förskolorna ökat, medan den del som bl a ska finansiera hyror har minskat. I budgeten för 2014 höjdes schablonen med 3 % samtidigt som Kommunfullmäktige beslutade att den del som ska gå direkt till förskolan i form av förskolepeng skulle öka från 79 % av schablonen till 80 %. Det innebar att delen som ska finansiera hyreskostnaderna minskade med 1,9 % samtidigt med kraftiga hyreshöjningar i och med ovan nämnda ”marknadsanpassningar” och nybyggnation. En samordnande resurs på stadsledningskontoret skulle kunna belysa orimligheten i fördelningssystemet tidigare och tydligare.

Förvaltningen anser inte minst därför det vara av stor vikt att en centralfunktion för samplanering av ny-, om- och tillbyggnader av förskolor och skolor inom stadsledningskontoret inrättas snarast. Det är angeläget att stadsdelsförvaltningarna får stöd och hjälp vid stora utbyggnader av bostäder med planering av förskolor och särskilda boenden. Denna centrala funktion skulle också kunna ta tillvara kunskap och erfarenheter från de stadsdelar som har haft en stor bostadsutbyggnad och sprida goda exempel. Det vore till exempel intressant att utreda hur kommunfullmäktiges nyckeltal

om 25 förskoleplatser per 100 lägenheter förhåller sig till det verkliga behovet av förskolor i de utbyggnadsprojekt i Stockholms stad där inflyttningen kommit så långt att detta är möjligt att utvärdera samt hur detta förändras över tid.

Förvaltningen vill även understryka vikten av rapportens slutsats om att exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret bör se över sina rutiner för samverkan i planeringsprocessens tidiga skeden. En dialog med stadsdelsförvaltningen bör upprättas kring behov av förskola mm inför beslut om Start-PM. Förvaltningen är beroende av tidig information och kontakt med exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret för att kunna ha en effektiv lokalplanering. En tidig kontakt ger också bättre förutsättningar att hitta en så bra placering som möjligt för förskolan.

Bilagor:

1. Missiv till nämnder från stadsrevisionen
2. Stadsrevisionens projektrappo2 2014 ”Styrning av lokalförsörjning”