

Malmö stads lokalförsörjning - Organisation och styrning

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund	3
3. Nulägesbeskrivning	4
4. Stadskontorets förslag	5
4.1. Fördjupad ansvarsfördelning.....	7
5. Förslag till styrprinciper för lokalförsörjningsarbetet i Malmö stad.....	11
6. Prioriterat arbete i en ny organisation.....	13
6.1. Gemensamma principer och riktlinjer för arbetet med stadens lokalförsörjning	13
6.2. Lokalförsörjningsplanen – process och innehåll	14

1. SAMMANFATTNING

I april 2018 gav kommunstyrelsen stadskontoret i uppdrag att utreda hur stadens arbete med lokalförsörjningsfrågor ska utformas. Stadens nuvarande organisering är behäftad med brister avseende exempelvis tydlighet i roll- och ansvarsfördelning, strategiska riktlinjer och kopplingen till budget- och uppföljningsprocessen samt till investeringsstyrningen. Stadskontoret har under denna utredning samarbetat med PWC som i sin tur har intervjuat företrädare för stadens inblandade förvaltningar.

Baserat på lärdomar från utredningen föreslår stadskontoret en förflyttning av ansvaret för den kommuncentrala strategiska lokalförsörjningen i staden från tekniska nämnden till kommunstyrelsen, samtidigt som de delar av lokalförsörjningsarbetet som rör stadens operativa samordning av lokalförsörjningsprocesserna samt förhyrning gentemot den externa hyresmarknaden flyttas från tekniska nämnden till servicenämnden.

Förändringen innebär ett delvis förändrat arbetssätt i stadens lokalförsörjning. Den tjänst som i tidigare organisation erbjudits beställande nämnder, där Lokaler i Malmö (LiMa) har fungerat som *representant* för förvaltningarna i lokalförsörjningsärenden, försvinner. De beställande nämnderna och förvaltningarna bedöms genom sin storlek och omfattande kunskap om den egna verksamhetens förutsättningar och behov ha möjlighet till sådan kompetens som krävs för att, i samarbete med stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret samt serviceförvaltningen, vara en aktiv part i stadens lokalförsörjningsarbete. Den nya lokalförsörjningsfunktionen på stadskontoret kommer istället att representera kommunstyrelsen med ansvar för ledning, samordning och uppsikt över stadens lokalförsörjning. Stödet i avtalsförhandlingar kommer att finnas kvar, men renodlas under servicenämnden, där ett samlat ansvar avseende dokumentation om kommunens samtliga lokaler – internt ägda liksom externt hyrda – innebär en kompetenshöjning för lokalförsörjningen i stort. På så sätt förbättras förutsättningarna för effektivt lokalnyttjande.

Den organisering som beskrivs i detta ärende ska betraktas som ett ramverk och en principiell grund att stå på för framtida arbete. Det åligger den nya organisationen på stadskontoret att, i samverkan med inblandade parter, ta fram principer och riktlinjer för stadens framtida lokalförsörjningsarbete.

En ny organisation kräver ändringar i reglementen och omfördelning av kommunbidrag mellan teknisk nämnd och kommunstyrelsen respektive servicenämnden. Dessa förändringar beskrivs i till ärendet hörande tjänsteskrivelse.

2. BAKGRUND

Sedan 1991 har tekniska nämnden ansvarat för den centrala styrningen av Malmös lokalförsörjning, organiserat på nuvarande fastighets- och gatukontoret under enheten Lokaler i Malmö (LiMa). Kommunfullmäktige beslutade samma år om Reglemente för Lokalförsörjning som ger LiMa uppdraget att vara en oberoende part som, utan kostnad, kan bistå förvaltningarna i lokalärenden. På kommunstyrelsenivå fanns en lokalberedningsgrupp, som upphävdes av kommunstyrelsen år 2000 efter en utvärdering av stadskontorets roll. I denna konstaterades att det var LiMa som skulle ha det övergripande ansvaret för lokalförsörjningsfrågorna.

2014 genomförde stadsrevisionen, via EY, en granskning avseende tomtmark och lokaler för förskole- och skolverksamheten i staden. I rapporten framfördes flera synpunkter på organisation och styrning av lokalförsörjningen med bäring inte enbart på förskole- och skolverksamheten utan på hela Malmö stad. Kommunstyrelsen beslutade att ställa sig bakom stadsrevisionens förslag till förbättringsområden samt ge stadskontoret i uppdrag att skapa och föreslå en ändamålsenlig och effektiv process för att tillgodose stadens behov av lokaler och att lämna ett förslag till plan för det fortsatta arbetet.

Stadskontoret tog fram en handlingsplan där en pilotstudie föreslogs med utgångspunkt i det arbete som då pågick på fastighetskontoret avseende lokalförsörjningen. Detta arbete omfattade bland annat ett tydliggörande och utvecklande av en effektiv och ändamålsenlig process för försörjningen av lokaler.

Parallellt togs ett förslag till policy och riktlinjer för lokalförsörjningen i Malmö fram av tekniska nämnden och detta skickades på remiss till stadens nämnder. Remissvaren innehöll önskemål om förtydliganden på en rad punkter.

För att rusta organisationen för nuvarande och framtida lokalförsörjningsutmaningar beslutade tekniska nämnden därför om ett omtag för att se över organisationen och styrningen av Malmö stads lokalförsörjning. För att det fortsatta utvecklingsarbetet skulle få den legitimitet som nämnderna efterfrågade föreslog nämnden att stadskontoret skulle ges i uppdrag att leda detta arbete. I april 2018 gav kommunstyrelsen stadskontoret i uppdrag att i enlighet med tekniska nämndens beslut utreda hur stadens arbete med lokalförsörjningsfrågor ska utformas och återkomma till kommunstyrelsen med förslag till åtgärder.

KSAU beslutade den 30 september 2019 att sända stadskontorets förslag till organisering och styrning av Malmö stads lokalförsörjning på remiss till samtliga nämnder samt fackliga företrädare. Detta dokument är det reviderade förslaget utifrån inkomna synpunkter.

3. NULÄGESBESKRIVNING

Ansvar och roller i dagens lokalförsörjningsarbete kan beskrivas enligt nedan:

Nämnd	Ansvar avseende lokalförsörjning
Teknisk nämnd	Ansvar för anskaffning och avveckling av kommunala lokaler, representant för nyttjande nämnder, medverkande i beställande nämnders lokalplanering, utformning av lokallösningar, ajourhållande av kommunens lokalbestånd samt hyresnivåer, förhandling av hyror med extern part samt ansvar för stadens mark.
Servicenämnden	Ansvar för förvaltning av kommunens byggnader samt för ny-, om- och tillbyggnation på stadens mark.
Beställande nämnder	Kompetens för behovsanalys och lokalplanering.
Stadsbyggnadsnämnden	Ansvar för att bereda, planera och utöva tillsyn enligt plan- och bygglagen.
Miljönämnden	Ansvar för rådgivning, tillsyn och kontroll enligt främst miljöbalken och livsmedelslagstiftningen, samt för stadens strategiska miljöarbete.

I revisionsrapporten från 2014 och i remissvaren till den policy för lokalförsörjning som tekniska nämnden tog fram 2017 beskrivs en nuvarande organisering av stadens lokalförsörjningsarbete som uppvisar flera brister:

- **Otydlighet i roll- och ansvarsfördelning**, primärt mellan beställande nämnder¹ och LiMa. Rollerna och ansvarsförhållandena i lokalförsörjningsarbetet är inte tydligt beskrivna vilket gör att nämnderna inte förstår vilken roll som de är tänkta att ha. Nämnderna frågar sig vilket stöd en beställande nämnd kan förvänta sig samt vilken kunskap och kompetens en beställande nämnd förväntas ha i den egna organisationen.
- **Gemensamma mål och strategier för samverkan på övergripande nivå saknas**. Den strategiska och långsiktiga planeringsfunktionen i lokalförsörjningssammanhang upplevs som otillräcklig. Det är oklart i vilket forum mål- och intressekonflikter hanteras.
- LiMas **roll som hyresförhandlare** uppfattas av vissa nämnder som viktig, men rollen behöver förtydligas så att nämnderna vet vad de kan förvänta sig. Andra nämnder ifrågasätter om rollen behövs i alla lokalärenden.
- **Kommunstyrelsens roll i arbetet (styrning, ledning, tillsyn) upplevs som otillräcklig** och relationen till LiMa otydlig. Kommunstyrelsen behöver säkra sin tillsyn över att lokalförsörjningsplanen efterlevs och lokalförsörjningsplanens status behöver stärkas. Flera nämnder ifrågasätter den organisatoriska placeringen av stadens lokalförsörjningsfunktioner. Som exempel föreslås den strategiska delen av processen kopplas närmare kommunstyrelsen. LiMa, som ansvarig för stadens samlade lokalförsörjning, upplevs ha för svagt mandat.
- Kopplingen mellan **lokalförsljningsprocessen och budget- och uppföljningsprocessen, liksom investeringsstyrningen**, behöver förtydligas.

4. STADSKONTORETS FÖRSLAG

I syfte att komma till rätta med de brister som identifierats har stadskontoret under 2018–2019 samarbetat med PriceWaterhouse Coopers (PWC). PWC har i sitt arbete intervjuat företrädare för inblandade förvaltningar. Under våren 2019 presenterade de ett första förslag för förvaltningsrepresentanterna i syfte att samla intryck och inspel. Synpunkterna har beaktats i framarbetandet av föreliggande förslag.

Stadskontoret föreslår att en central lokalförsörjningsfunktion placeras under kommunstyrelsen, på stadskontoret, och får ett strategiskt uppdrag för ledning, samordning och uppsikt över stadens lokalförsörjning. Dessutom föreslås att lokalförsörjningsplaneringen genomförs i nära koppling till stadens budget- och uppföljningsprocess.

Kommunstyrelsen ansvarar för ledning, samordning och uppsikt över stadens lokalförsörjning. Detta sker genom anvisningar och riktlinjer för hur stadens arbete med lokalförsörjning ska bedrivas samt genom tillsyn över dess efterlevnad. Styrelsen ansvarar för att årligen till kommunfullmäktige bereda ärende om antagande av lokalförsörjningsplan med syfte att fastslå riktningen för stadens lokalförsörjningsarbete inför de kommande åren.

Ansvaret för de övergripande lokalförsörjningsfrågorna placeras med fördel på stadskontoret utifrån kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över andra nämnders verksamhet. Dessutom är placeringen i linje

¹ Med de beställande nämnderna i lokalförsörjningsprocessen åsyftas oftast de nämnder som kräver mycket lokaler för att kunna bedriva sin verksamhet. Alla nämnder är dock beställande nämnder i den mån de behöver exempelvis kontorslokaler och dylikt.

med styrelsens ansvar för att följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen äger redan ansvaret för stadens budget- och uppföljningsprocess samt investeringsstyrning som har nära koppling till lokalförsörjningen – en koppling som dessutom behöver förstärkas. Det är tydligt i såväl revisionsrapporten från 2014 som i nämndernas remissyttranden avseende tekniska nämndens förslag till lokalförsörjningspolicy 2017 att det finns behov av att tydligare koppla stadens lokalförsörjningsarbete till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen och stadskontoret behöver vara tydliga i sitt ansvar för ledning, samordning och uppsikt över stadens nämnder. Inblandade förvaltningars synpunkter kring behov av en nära koppling mellan kommunstyrelsen och stadens lokalförsörjning behöver också tas på allvar.

Stadskontoret föreslår att den operativa samordningen av stadens lokalförsörjningsarbete placeras på serviceförvaltningen. Det innebär att ansvar för förhandling och omförhandling av hyror med extern part flyttas från tekniska nämnden till servicenämnden. Här härbärgeras också den samlade kunskapen om stadens befintliga lokaler. Servicenämnden får dessutom rollen som processansvarig i enskilda lokalanskaffningsprocesser.

Servicenämnden ansvarar för nyproduktion samt förvaltning av byggnader på stadens mark. Servicenämnden ansvarar också för den operativa samordningen av stadens lokalförsörjningsarbete genom att upprätthålla dokumentation om stadens samlade lokal innehav, genom att stödja lokalbeställande nämnder med lokalsök, utformning av olika alternativ till lokallösningar, med upphandlingshjälp vid hyra av lokal samt genom att fungera som processansvarig vid enskilda lokalanskaffningsprojekt. Servicenämnden ansvarar för att agera som biträde till ansvarig nämnd i hyresförhandlingar gentemot extern fastighetsägare.

Att placera de delar av lokalförsörjningsarbetet som berör förhållandet till den externa hyresmarknaden under samma paragraf som behandlar den interna bedöms förbättra förutsättningarna för god hushållning med stadens resurser. En samlad överblick över vilka lokaler kommunen har tillgång till totalt sett innebär potential för ett effektivare lokalnyttjande och effektivare planeringsprocesser kring valet mellan att äga och att hyra. Stadskontoret bedömer också att det finns möjligheter till ökat lärande och förhöjd kompetens i organisationen när den som bygger och förvaltar kommunens egna lokaler får inspel från marknadens villkor och möjligheter.

Dessutom föreslås uppdraget för servicenämnden bestå i att besitta generell kompetens inom lagen om offentlig upphandling och specifik kunskap om det så kallade hyresundantaget (3 kap. 19 § LOU) och dess konsekvenser. Serviceförvaltningen föreslås kunna genomföra upphandlingar av hyresavtal och, vid behov, byggentreprenader för verksamhetsanpassningar. Detta är kunskap som redan delvis finns inom serviceförvaltningen.

Genom föreslagen organisering får staden stärkt potential att verka som *en* stark röst i hyresförhandlingar gentemot den externa hyresmarknadens aktörer. Serviceförvaltningens uppdrag att följa och samordna de enskilda lokalanskaffningsprocesserna som processansvarig innebär avgörande kunskapsunderlag för att kunna agera som en god förhandlare.

Stadskontoret föreslår att beställande nämnder ges ansvar för den egna lokalplaneringen genom behovsanalys, beställning och aktivt deltagande i lokalförsörjningsarbetet i staden, med bäring på den egna verksamheten.

Beställande nämnder ansvarar för att, genom behovsanalys, beställning och aktivt deltagande i stadens lokalförsörjningsarbete, tillse att det egna behovet av lokaler är tillgodosett inom nämndens verksamhetsområde, samt för att säkra att dessa lokaler nyttjas resurseffektivt.

Malmö stad har under senare år organiserats i fackförvaltningar som ersättning för en geografisk indelad förvaltningsstruktur. Det har inneburit att lokalkrävande verksamheter som utbildning, kultur och fritid, äldreomsorg, funktionsstöd och social verksamhet nu, genom sin storlek och verksamhetsspecifika kompetens, har goda möjlighet till egen kompetens även inom lokalplaneringsområdet. Flera av facknämnderna har redan idag specialistkunskap inom lokalplanering kopplat till en verksamhetsnära kompetens kring lokalernas utformning och nyttjande. Denna kompetens är viktig att värna i en ny organisering då en central organisation får svårt att uppnå resultat med samma kvalitet.

4.1. Fördjupad ansvarsfördelning

Ansvaret för nuvarande centrala lokalförsörjningsfunktion, beskriven i reglemente för lokalförsörjning, kan på ett övergripande plan delas in i tre roller:

- **Rollen som ansvarig för stadens strategiska kommuncentrala lokalförsörjning**, exemplifierat genom medverkan i verksamheternas lokalplanering, genom yttranden i förhyrningsärenden samt genom att bistå med samordning av lokal- och funktionsprogram.
- **Rollen som representant** för de nyttjande nämnderna och förvaltningarna i lokalförsörjningsärenden.
- **Rollen som kompetenscentra och stöd till nyttjande förvaltningar avseende befintligt lokalbestånd samt den externa hyresmarknaden**, exemplifierat genom kunskap angående lokalbestånd och hyresnivåer, som representant för kommunen i hyresförhandlingar samt som stöd vid avveckling av lokaler och kontraktsförvaltning.

Genom föreliggande förslag separeras dessa roller i organisationen. Rollen som ansvarig för stadens strategiska kommuncentrala lokalförsörjning placeras på stadskontoret. Denna roll förstärks dessutom i sitt strategiska ansvar. Rollen som representant för nyttjande nämnder och förvaltningar försvinner. De beställande nämnderna och förvaltningarna bedöms genom sin storlek och verksamhetsspecifika kunskap ha möjlighet till sådan kompetens som krävs för att, i samarbete med fastighets- och gatukontoret, stadsbyggnadskontoret och serviceförvaltningen, vara en aktiv part i stadens lokalförsörjningsarbete. Den nya lokalförsörjningsfunktionen på stadskontoret kommer istället företräda sig själv såsom kommunstyrelsens representant med ansvar för ledning, samordning och uppsikt över stadens lokalförsörjning. På så sätt kan funktionen på stadskontoret fungera som moderator för avvägningar mellan exempelvis verksamheters behov, stadsutvecklingsfrågor, ekonomiska förutsättningar etc. (se beskrivning av principer för styrning under kapitel 5).

Den kompetens som tidigare erbjudits förvaltningarna vad gäller kunskap om den externa hyresmarknaden, förhandlingar av hyresavtal och överblick över stadens totala lokalinnehav kommer att finnas kvar men placeras på serviceförvaltningen. På så sätt renodlas och förstärks denna viktiga del av lokalförsörjningsområdet och Malmös agerande som *en* förhandlingspart gentemot hyresmarknaden har potential att stärkas.

Nedan beskrivs varje nämnds roll med exempel på ansvarsområden. Beskrivningen ska betraktas som principiell. Detaljerade processbeskrivningar och anvisningar för stadens lokalförsörjning kommer att behöva arbetas fram när den nya organisationen finns på plats (detta beskrivs vidare under kapitel 6).

Kommunstyrelsen ansvarar för ledning, samordning och uppsikt över stadens lokalförsörjning. I uppdraget kopplat till lokalförsörjningen i Malmö stad ingår:

- Ansvar för beredning och uppföljning av den årliga lokalförsörjningsplanen, med koppling till stadens budget- och uppföljningsprocess samt investeringsstyrning.
- Ansvar för att säkra lokalförsörjningsplanens efterlevnad genom att vid behov bereda och lyfta principiellt betonade utvecklingsfrågor för beslut.
- Ansvar för att följa och analysera de investeringsutgifter som lokalförsörjningen innebär för staden, liksom den ekonomiska utvecklingen avseende lokalkostnader för stadens nämnder.
- Ansvar för stadens interna hyresmodeller.
- Ansvar för framtagande av principer och riktlinjer kring hur stadens lokalförsörjningsarbete ska fungera, exempelvis kring hur lokalanskaffningsprocessen ska se ut, hur staden ska hantera valet mellan att äga och att hyra lokaler osv.

Den nya organisationen på stadskontoret, som beskrivs ovan, tar sin utgångspunkt i lokalförsörjningsplanen. Nuvarande lokalförsörjningsplan måste såväl till innehåll som till form genomgå grundliga förändringar, med fokus på kopplingen till stadens budget- och uppföljningsprocess samt till investeringsstyrningen. Lokalförsörjningsplanen behöver vara ett styrdokument som visar riktningen för stadens arbete med att tillgodose behovet av lokaler för samhällsservice. En första arbetsuppgift för den nyinrättade organisationen kommer att behöva vara att utforma stommen för denna.

Stadskontoret kan inte ensam genomföra ovanstående uppgifter. Lokalförsörjningen i staden är ett nämnds- och verksamhetsöverskridande arbete där kompetenser från många av stadens förvaltningar är nödvändiga. Det kräver ett gemensamt ansvarstagande. Formerna för hur detta är tänkt att hanteras återfinns under kapitel 5.

Serviceenämnden ansvarar för nyproduktion samt förvaltning av byggnader på stadens mark. Serviceenämnden ansvarar också för den operativa samordningen av stadens lokalförsörjningsarbete. I uppdraget kopplat till lokalförsörjningen i Malmö stad ingår:

- Ansvar för att upplåta kommunala lokaler till stadens verksamheter och externa hyresgäster.
- Ansvar för ny-, om- och tillbyggnader, samt rivning av byggnader i det egna beståndet.
- Ansvar för att kommunens byggnader uppfyller av staden fastställda kvalitets- och verksamhetskrav, teknikkrav, miljökrav, arbetsmiljökrav, säkerhetskrav etc.
- Ansvar för att, tillsammans med berörda nämnder, upprätthålla systematisk dokumentation om stadens samlade lokaler, såväl internt ägda som externt hyrda.
- Ansvar för kunskap om och stöd till förvaltningarna avseende den externa fastighetsmarknaden, samt för att genomföra lokalsök gentemot den externa fastighetsmarknaden på uppdrag av beställande nämnd och enligt anvisningar från kommunstyrelsen.
- Ansvar för att fungera som processansvarig för enskilda lokalanskaffningsprocesser i syfte att tillse projektets framdrift och säkra efterlevnad av lokalförsörjningsplanens riktning.
- Ansvar för att agera som biträde för till ansvarig nämnd i förhandling och omförhandling av hyror gentemot extern fastighetsägare.
- Ansvar för att genomföra upphandlingar avseende hyresavtal gentemot externa fastighetsägare, i de fall detta är nödvändigt enligt lagen om offentlig upphandling och aktuella EU-direktiv.
- Ansvar för att agera byggherre på beställning, som part i stadsplaneringsprocessen samt som projektledare i byggprocessen, innefattande att upphandla samt följa, bevaka och rapportera om status i ärenden.
- Ansvar för att delta aktivt i den förvaltningsövergripande lokalbehovs- och lokalresursplaneringen samt i upprättandet av kommunens lokalförsörjningsplan.

Beställande nämnder ansvarar för att det egna behovet av lokaler är tillgodosett inom nämndens verksamhetsområde samt för att säkra att de egna lokalerna nyttjas resurseffektivt. I uppdraget kopplat till lokalförsörjningen i Malmö stad ingår:

- Ansvar för att identifiera sitt behov av verksamhetslokaler och beskriva detta i en årlig lokalbehovsplan, enligt anvisningar från kommunstyrelsen.
- Ansvar för att omsätta eventuellt förändrade behov i beställning av nya lokaler eller avveckling av befintliga lokaler, i enlighet med av kommunfullmäktige antagen lokalförsörjningsplan samt övriga principer och riktlinjer kring lokalanskaffning- och avveckling.
- Ansvar för att i samarbete med fastighets- och gatukontoret, stadsbyggnadskontoret och serviceförvaltningen och i enlighet med lokalförsörjningsplanen samt övriga principer och riktlinjer kring lokalförsörjning medverka i lokalprojekt med bäring på den egna verksamheten.
- Ansvar för att föra fram sin egen nämnds behov och intressen i stadsplaneringen samt medverka som remissinstans i planärenden.

Forts. Beställande nämnder:

- Ansvar för att upprätta och upprätthålla funktions-/lokalprogram för den egna verksamheten.
- Ansvar för att bära kostnaden för förvaltningens internt eller externt hyrda lokaler.
- Ansvar för att delta aktivt i den förvaltningsövergripande lokalbehovs- och lokalresursplaneringen samt i upprättandet av kommunens lokalförsörjningsplan.

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för att bereda, besluta och utöva tillsyn i ärenden enligt plan- och bygglagen. I uppdraget kopplat till lokalförsörjningen i Malmö stad ingår:

- Ansvar för frågor som rör den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen, exempelvis avseende detaljplan, fastighetsplan, bygglov, rivningslov, etc. samt bereda frågor som rör den fysiska översiktsplaneringen.
- Ansvar för att bereda plats för tillräcklig kapacitet för samhällsservice i fördjupade översiktsplaner, planprogram och detaljplaner i enlighet med lokalförsörjningsplanen.
- Ansvar för att genomföra lokaliseringsutredningar och volymstudier för framtida behov av samhällsservice i enlighet med lokalförsörjningsplanen.
- Ansvar för att pröva bygglov för samhällsservice utifrån inkomna och kompletta ansökningar
- Ansvar för att beakta översiktliga kostnadsuppskattningar med avseende på detaljplaners och planprogram påverkan (ej lagkrav) på byggnaders produktionskostnad. Principer för detta tas fram i dialog med stadskontoret.
- Ansvar för att delta aktivt i den förvaltningsövergripande lokalbehovs- och lokalresursplaneringen samt i upprättandet av kommunens lokalförsörjningsplan.

Övriga inblandade nämnders ansvarsområden förändras i mindre omfattning, med undantag för tekniska nämnden vars uppdrag reduceras i och med förflyttning av ansvaret för stadens centrala lokalförsörjning.

Tekniska nämnden ansvarar för kommunens tillhandahållande av mark. I uppdraget kopplat till lokalförsörjningen i Malmö stad ingår:

- Ansvar för att förvärva och avyttra fastigheter i linje med lokalförsörjningsplanen.
- Ansvar för att tillhandahålla och vid behov förvärva byggklar mark.
- Ansvar för att ansöka om detaljplan på kommunal mark.
- Ansvar för att löpande upprätthålla dokumentation över stadens mark.
- Ansvar för att delta aktivt i den förvaltningsövergripande lokalbehovs- och lokalresursplaneringen samt i upprättandet av kommunens lokalförsörjningsplan.

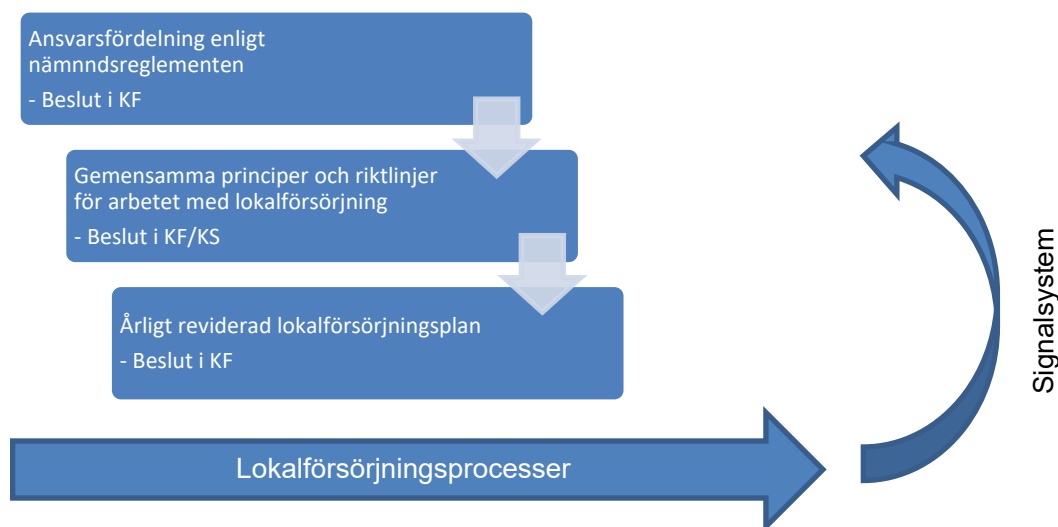
Miljönämnden ansvarar för rådgivning, tillsyn och kontroll främst enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen samt för stadens strategiska miljöarbete. I uppdraget kopplat till lokalförsörjningen i Malmö stad ingår:

- Ansvar för att beakta översiktliga kostnadsuppskattningar med avseende på stadens miljöambitioners påverkan (utanför lagkraven) på byggnaders produktionskostnad eller kostnader för förändringar i befintliga fastigheter. Principer för detta tas fram i dialog med stadskontoret.
- Ansvar för att delta aktivt i den förvaltningsövergripande lokalbehovs- och lokalresursplaneringen samt i upprättandet av kommunens lokalförsörjningsplan.

Den organisering som beskrivs ovan ska betraktas som ett ramverk och en principiell grund att stå på för framtida arbete. Det åligger den nya organisationen på stadskontoret att, i samverkan med andra inblandade parter, ta fram gemensamma principer och riktlinjer för hur stadens lokalförsörjningsarbete ska fungera.

5. FÖRSLAG TILL STYRPRINCIPER FÖR LOKALFÖRSÖRJNINGSPROCESSER I MALMÖ STAD

På systemnivå kan den framtida styrningen av stadens lokalförsörjningsarbete illustreras såhär:



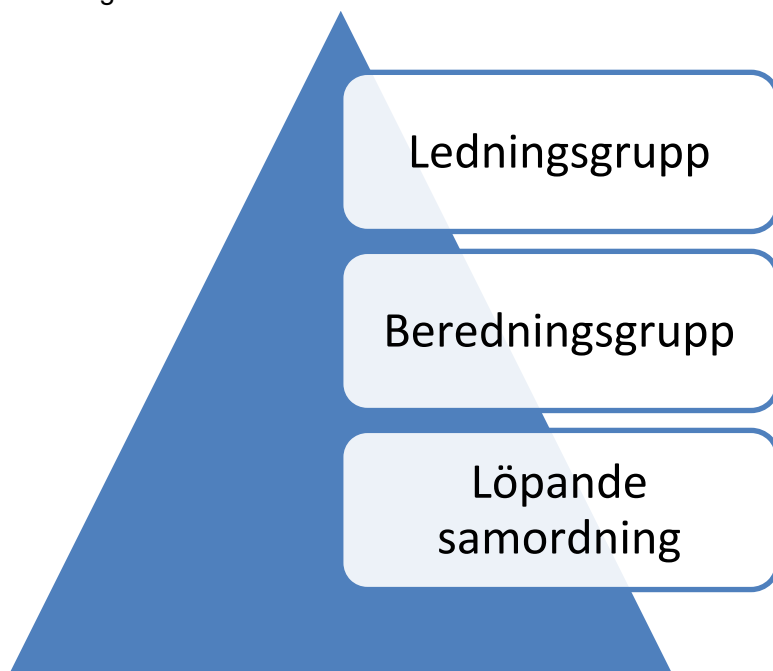
Den övergripande ansvarsfördelningen delegeras från kommunfullmäktige till nämnderna genom reglementen. Dessa beslutas om i detta ärende.

Nästa steg blir för stadskontoret att, i samverkan med inblandade parter, ta fram förslag till gemensamma principer och riktlinjer för stadens lokalförsörjningsarbete. Dessa behöver därpå beslutas om politiskt. En del i detta blir den gemensamma process som beskrivs mer ingående nedan. Andra delar behöver exempelvis vara principer kring valet mellan att äga eller hyra lokaler, hur stadens interna hyresmodell ska se ut, principer kring kommunens roll som förhyrare av externa lokaler, principer kring hantering när en lokal saknar hyresgäst men av ett eller annat skäl inte kan avyttras/avtal sägas upp och så vidare.

Nästa steg i styrkedjan blir den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen som i enlighet med föreslagna reglementen antas av kommunfullmäktige årligen. Det prioriterade arbete med denna beskrivs vidare nedan.

Slutligen föreslås ett signalsystem för hantering av befarade risker för avvikelser gentemot lokalförsörjningsplanens riktning avseende tid, ekonomi eller kvalitet. Signalsystemet föreslås fungera genom att förvaltningarna, på tjänstepersonsnivå, kan lämna information om uppkommen risk för avvikelser och där stadskontoret står som mottagare och ansvarig för samordning av frågorna. Signalsystemet är ett sätt för kommunstyrelsen att genom sin förvaltning, stadskontoret, utöva sin uppsiktsplikt och säkerställa att kommunen följer fastställd lokalförsörjningsplan. Det är också ett sätt för parterna i enskilda lokalanskaffningsprojekt att säkerställa projektets framdrift genom att komplikationer kan lyftas direkt och till en definierad adressat.

Lokalförsörjningsarbetet i Malmö innefattar de flesta förvaltningar och nämnder. Det krävs därför ett gemensamt ansvarstagande i frågorna. För att säkra att samtliga av stadens nödvändiga kompetenser på området nyttjas optimalt föreslås en struktur för samverkan på tjänstepersonsnivå enligt nedan:



Stadens ledningsgrupp, som leds av stadsdirektör och består av stadens förvaltningschefer, ansvarar för att kvalitetssäkra förslag till lokalförsörjningsplan liksom förslag till gemensamma principer och riktlinjer för stadens lokalförsörjningsarbete inför politisk beredning. Ledningsgruppen ansvarar också för att fatta beslut på verkställighetsnivå i principiella förvaltningsöverskridande frågeställningar.

Beredningsgruppen, som leds av stadskontorets funktion för strategisk lokalförsörjning och består av representanter för samtliga berörda förvaltningar, ansvarar för att bereda förslag till ledningsgruppen avseende lokalförsörjningsplan samt gemensamma principer och riktlinjer för stadens lokalförsörjning. Beredningsgruppen ansvarar också för att föreslå beslut i principiella förvaltningsöverskridande frågeställningar.

Den löpande samordningen på övergripande nivå sker genom nära samarbete mellan stadskontorets funktion för lokalförsörjning och motsvarande funktion på serviceförvaltningen.

Ovanstående organisation är primärt arrangerad för den uppstartsfas som den nya organisationen befinner sig i från och med den 1 juni 2020 och 1–2 år framåt. Därefter behöver strukturen sannolikt ses över och anpassas efter därpå rådande förutsättningar.

6. PRIORITERAT ARBETE I EN NY ORGANISATION

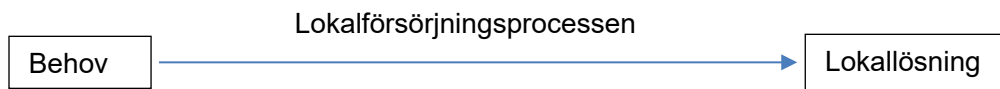
Detta ärende, med förändrad ansvarsfördelning på reglementesnivå, är första steget i det förändrade lokalförsörjningsarbetet i staden. Under 2020 kommer, under förutsättning att beslut fattas, nästa nivåer av styrning behöva arbetas fram och beslutas om. Det handlar dels om framtagande av gemensamma principer och riktlinjer för arbetet med lokalförsörjning, dels om lokalförsörjningsplanen.

6.1. Gemensamma principer och riktlinjer för arbetet med stadens lokalförsörjning

Principer och riktlinjer för stadens lokalförsörjningsarbete kommer att behöva utvecklas och beslutas om successivt. Det är viktigare att principer och riktlinjer blir välunderbyggda än att det går snabbt att ta fram dem. Det finns ett antal principiellt viktiga områden där gemensamma riktlinjer krävs. Exempel på sådana är valet mellan att äga eller hyra lokaler, stadens interna hyresmodeller, kommunens roll och ansvar som förhyrare av externa lokaler, hantering av "strategiskt viktiga" fastigheter och lokaler osv.

Prioriterat under 2020 blir att fastställa de gemensamma processer på vilka arbetsfördelning och praktisk ansvarsfördelning vilar.

Lokalförsörjningsprocessen är den process som uppstår med identifieringen av ett behov av lokalförändring (anskaffning eller avveckling) och som avslutas med att den lösning som bäst matchar behovet finns på plats.



Idag är denna process otydlig och osystematisk, vilket inte sällan resulterar i ineffektivt resursnyttjande och suboptimering. Processen behöver tydliggöras.

Inom lokalförsörjningsprocessen kan flera delprocesser identifieras. Det går att dela upp processen grovt i exempelvis initieringsprocess och lokalanskaffningsprocess, men det går också att gå lite djupare och prata om en behovsutredningsprocess, en beställningsprocess, en förstudieprocess, en hyresupphandlingsprocess, en projekteringsprocess, en byggprocess, en inflyttningsprocess osv. Därtill finns flera parallella processer som behöver spela in, såsom exempelvis stadsplaneringsprocessen och exploateringsprocessen. Under lokalförsörjningsprocessens gång behöver dessutom olika grindbeslut fattas. Dessa behöver knyta an till kommunens övergripande investeringsprocess.

Inom varje delprocess behöver olika steg tas enligt särskild ordning och dessa steg behöver knytas till ett ansvar. Det är först när varje enskilt steg kan identifieras och "ansvarsmärkas" som det går att prata konkret om olika roller i processerna. I lokalförsörjningsprocessen som helhet finns en uppsjö av olika ansvarsområden och därmed ansvariga nämnder. Ansvar behöver alltid knytas till rådighet och mandat. Det ger därför inte mening att prata om *en* enskild nämnd som ansvarig för hela lokalanskaffningsprocessen (om denna definieras som en process som börjar med en beställning och avslutas med färdig lokal). Tvärtom finns i lokalanskaffningsprocessen flera ansvariga nämnder med rådighet över olika delprocesser. Det behöver göras tydligt vem som ansvarar för vad, samtidigt som det gemensamma ansvarstagande för genomförandet av lokalförsörjningsplanens riktning genomsyrar arbetet.

En gemensam processbeskrivning behöver därför tas fram och beslutas om där ansvarsfördelningen är tydlig och där krav på nödvändiga grindbeslut fastställs. Processen ska därefter följas i varje lokalförsörjningsärende och avvikelser uppmärksammas och signaleras (se stycke om signalsystem ovan). I föreslagen organisation åläggs dessutom serviceförvaltningen funktionen som processansvarig i de enskilda lokalanskaffningsprocesserna; som ser till att varje steg i varje delprocess tas, som driver projektet framåt och som faciliterar projektets framdrift. På så sätt kan ett effektivare lokalförsörjningsarbete säkras.

6.2. Lokalförsörjningsplanen – process och innehåll

Enligt detta förslag får kommunstyrelsen ansvaret att årligen bereda en lokalförsörjningsplan för beslut i kommunfullmäktige. Lokalförsörjningsplanen beskriver kommunens samlade lokalbehov under planperioden samt föreslår hur detta behov ska hanteras. Antagen plan blir en kommungemensam vägvisare som fastslår prioriteringar och sätter riktningen för kommunens lokalförsörjningsarbete, stadsplanering och investeringsplanering vad gäller lokaler för samhällsservice.

För att skapa förutsättningar för lokalförsörjningsplanen att bli det tydliga styrdokument som eftersträvas krävs dels en transparent process med tydliga anvisningar för vad nämndernas lokalbehovsplaner förväntas innehålla, en relevant koppling till budgetprocessen samt ett förvaltningsöverskridande gemensamt ansvarstagande för beredningen av planen.

Om detta förslag antas innebär det att en lokalförsörjningsplan för 2021 och framåt kan komma att antas i slutet av 2020. För att detta ska vara möjligt behöver nämnderna anta lokalbehovsplaner för den egna verksamheten i god tid dessförinnan. Lokalbehovsplanerna fungerar som underlag för stadens lokalförsörjningsplan, enligt samma logik som att budgetskrivelserna fungerar som underlag för budgetbeslutet.

Av praktiska skäl föreslås att kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att utfärda de anvisningar till nämnder och förvaltningar som krävs för beredningen av lokalförsörjningsplanen.