



2008-02-13

Kommunstyrelsen

*För kännedom:*  
Kommunfullmäktige

## Granskning av administrativa lokaler inom Lunds kommun

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av administrativa lokaler inom Lunds kommun, se bifogad bilaga. Ändamålsenligheten utifrån ekonomi, styrning och samordning samt tillgänglighet har granskats för hela kommunadministrationen.

Vid granskningen konstaterades bl.a. följande.

- Den ekonomiska ändamålsenligheten är inte optimal i dagens mycket spridda administrativa lokallösning. Vid sidan om att dagens lösning ger bristande flexibilitet vilket leder till överytor så medför den dubbleringar av stödfunktioner, tekniska hjälpmedel, IT-kommunikation samt receptionsfunktioner.
- Kommunstyrelsen saknar överblick av lokalsituationen avseende administrativa lokaler. Det finns ingen nulägesanalys avseende yt- och kostnadseffektivitet vilket hindrar kommunstyrelsen att hantera sin uppsiktsplikt avseende dessa frågor.
- Dagens lokallösning är inte optimerad utifrån kommunens uppdrag och organisation. Lokallösningen som helhet stödjer inte, utan snarare motverkar, samordning mellan förvaltningar samt i flera fall även samverkan och ändamålsenlighet i det förvaltningsinterna perspektivet.
- Tillgänglighetsbrister i dagens lokallösning avser såväl svårigheter för medborgarna att identifiera var kommunens lokaler fysiskt befinner sig och hur lokalerna är anpassade för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

Rapporten översänds till kommunfullmäktige för kännedom och till kommunstyrelsen, för åtgärd. Svar över vidtagna åtgärder önskas före april månads utgång 2008.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson  
Ordförande

Öhrlings

---

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport\*

Administrativa lokaler

Lunds kommun

Februari 2008

Mats Carlström

Mattias Haraldsson

\*connectedthinking

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	1
2	Inledning .....	2
2.1	Bakgrund och granskningens inriktning.....	2
2.2	Avgränsningar och metod.....	2
2.3	Administrativa lokaler hos Lunds kommun .....	3
3	Ekonomisk ändamålsenlighet .....	4
3.1	Iakttagelser .....	4
4	Styrning och samordning .....	4
4.1	Iakttagelser .....	4
5	Tillgänglighet .....	5
5.1	Iakttagelser .....	5
6	Analys .....	6
7	Bedömning .....	7
7.1	Ekonomisk ändamålsenlighet.....	7
7.2	Styrning och samordning.....	8
7.3	Tillgänglighet .....	9

# 1 Sammanfattning

Lunds kommuns förvaltningsadministration och centrala ledning är idag utspridd på mellan 15 och 25 platser beroende på definition – bara den centrala förvaltningen med sina ca 200 medarbetare är enligt uppgift utspridda på 14 platser. Den geografiska spridningen ställer frågor kring ändamålsenligheten avseende ekonomi, styrning och samordning samt tillgänglighet i lokalerna.

Den ekonomiska ändamålsenligheten har inte varit möjlig att till fullo utreda utifrån yt- och kostnadseffektivitet då tillgängliga uppgifter saknas för detta. Den ekonomiska ändamålsenligheten kan dock även bedömas utifrån andra parametrar och merkostnader avseende dubbling av stödfunktioner, många receptioner, dubbling av tekniskt stöd i form av IT-kommunikation samt bristande flexibilitet i dagens lokallösningar. Utifrån dessa parametrar finner vi att dagens lokallösning inte är optimerad. Vidare ser vi att kommunstyrelsen saknar överblick av lokalsituationen och dess ekonomiska effektivitet vilket är något som är en förutsättning för att fatta kloka beslut framöver i dessa frågor.

Dagens administrativa lokallösning är inte heller optimerad utifrån kommunens uppdrag och den valda organisationen. Bedömningen är att lokalsituationen i sin helhet inte stödjer, utan motverkar samordning mellan förvaltningar och på flera håll inom förvaltningar. Den befintliga lokallösningen är ett hinder för att på effektivaste sätt möta morgondagens kommunala utmaningar vilka kan antas finna sina lösningar tvärsektoriellt. Sådana lösningar kräver hög grad av samverkan, involvering, projekt- och processorientering. Detta är metoder som stöds med närhet, gemensam arbetskultur och tillgång till spontana och strukturerade mötesplatser.

Vidare motverkar dagens lokallösning möjligheten att utforma ett effektivt och samordnat stöd till verksamheten – något som tränger undan såväl resurser som ledningsfokus från kärnverksamheten.

Befintlig lokallösning har tillgänglighetsbrister vad gäller svårigheter för medborgarna att identifiera var kommunens lokaler fysiskt befinner sig för olika frågeställningar. Vidare måste medborgare som skall bygga ett hus besöka flera olika kontor som är placerade utspritt i Lund. Lokalerna är inte heller överallt anpassade för att personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga skall ges tillgänglighet enligt de nationella målen för detta. Det är också osäkert om dagens lokaler kommer kunna anpassas i dessa avseenden inom den nationella lagstiftningens tidsgräns som går ut 2010.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund och granskningens inriktning

Lunds kommuns förvaltningsadministration och centrala ledning är idag utspridd på mellan 15 och 25 platser beroende på definition – bara den centrala förvaltningen med sina ca 200 medarbetare är enligt uppgift utspridda på 14 platser. Bakgrunden återfinns i en kombination av tidigare organisationsstruktur som drevs av ambitionen att ha en starkt decentraliserad organisation ”nära medborgaren” och en historisk process där olika verksamheter har lokaliserats till olika adresser utan en övergripande samordningsidé. Den geografiska spridningen ställer frågor kring ändamålsenligheten avseende de administrativa lokalerna ur flera perspektiv:

**Ekonomisk ändamålsenlighet:** Är dagens lokallösning effektiv avseende yta per medarbetare och kostnad per ytenhet? Medför dagens spridda lokallösning dubblering av funktioner i form av receptioner och liknande?

**Styrning och samordning:** Upplever de olika hyresgästerna den spridda lokallösningen som fungerande ur ett styrperspektiv eller medför lokallösningen i sig en försämrad styrning? Upplever aktörerna att verksamhetssamordning fungerar tillfredsställande trots den spridda lösningen?

**Tillgänglighet:** Klarar dagens lokallösning av att erbjuda en tillfredsställande tillgänglighet för handikappade och hur tillgodoser kommunen medborgarnas behov av att finna fram till rätt funktion i kommunen vid besök?

Syftet med granskningen är att utreda de administrativa lokalernas ändamålsenlighet utifrån ekonomi, styrning och samordning samt tillgänglighet.

### 2.2 Avgränsningar och metod

Projektet kommer inte att kunna fastställa den optimala lokallösningen för Lunds administrativa funktioner utan endast belysa eventuella förbättringsområden och ekonomiska eller andra vinster genom dessa förbättringar.

För att genomföra granskningen har representanter, lokalansvariga eller förvaltningschefer, för följande nämnder/förvaltningar intervjuats:

- Teknisk nämnd/förvaltning
- Utbildningsnämnd/förvaltning
- Vård- och omsorgsnämnd/förvaltning
- Kultur- och fritidsnämnd/förvaltning

- Byggnadsnämnd/Stadsbyggnadskontor
- Socialnämnd/förvaltning
- Barn- och skolnämnd/förvaltning Lunds stad
- Servicenämnd/förvaltning
- Kommunstyrelse/kommunkontor

Det ursprungliga syftet var också att göra en kostnadsanalys avseende de administrativa lokalerna. En sådan kostnadsanalys kräver ingångsvärden i form av definitioner vad som är administrativa lokaler, vilka ytor varje lokal omfattar och hur många medarbetare som använder ytan samt kostnaden för lokalen.

Förteckningen vi fått över administrativa lokaler från Lundafastigheter visade sig, vid presentation för kommunens olika förvaltningar, innehålla brister i form av avsaknad av lokaler samt lokaler som delas av administrativ personal och verksamhetspersonal, vilket ger ett alltför osäkert material. Vidare finns det exempel på lokaler som delas mellan upp till tre olika förvaltningar.

Grundproblemet med att identifiera dessa uppgifter återfinns i att varken kommunstyrelsen eller Lundafastigheter har tillgång till en sammanställning av kommunens administrativa lokaler. Därtill saknas en definition av administrativa lokaler samt registrerings- och uppföljningsrutiner.

Idag finns ingen funktion i kommunen som stödjer kommunstyrelsen i uppsikten och säkrandet av ett effektivt lokalutnyttjande.

Följaktligen bygger vår redovisning och analys till stor del på varje förvaltnings uppgifter och definitioner kring administrativa lokaler.

### **2.3 Administrativa lokaler hos Lunds kommun**

Utifrån erhållit material går det att göra en översiktlig beskrivning av localsituationen i kommunen. Det skall poängteras att endast en grov bild ges.

Det är endast en förvaltning som har sin administration samlad till en lokal (Barn- och skolförvaltning Lunds stad).

Några förvaltningar har en relativt samlad lokallösning dvs. en huvudsaklig administrativ lokal (ex. Teknisk förvaltning, Utbildningsförvaltning).

Övriga undersökta förvaltningar har mellan 2-5 betydande administrativa lokaler. Kommunkontoret har den mest splittrade localsituationen med 14 lokaler spridda på ca 10 olika adresser.

Det finns också exempel på förvaltningar som har ett betydande avstånd mellan olika administrativa lokaler (ex Vård- och omsorgsförvaltningen).

Enligt uppgift från Lundafastigheter är det ca 820 personer som är i behov av kontorsarbetsplatser i kommunen. Kontorsarbetsplatser i detta fall är dock inte att se som administrativa arbetsplatser. Här ingår exempelvis hela hanteringen för försörjningsstöd och andra väl definierade tjänster direkt till brukare/kund och som kan antas bedömas annorlunda avseende behov av samordning och koordinering än mer renodlade administrativa uppgifter.

### **3 Ekonomisk ändamålsenlighet**

#### **3.1 Iakttagelser**

Det har inte i denna granskning varit möjligt att göra en kostnadsanalys avseende Lunds administrativa lokaler. Det går däremot att lyfta fram olika kommentarer som berör området.

Två förvaltningar för fram att rummen inte är optimalt dimensionerade. De menar att deras rum är för stora för att vara yteffektiva för en anställd, men för små för att kunna delas av två. En förvaltning har fyra receptioner. Det finns också flera exempel på förvaltningar som saknar en organiserad reception. Vi har inte lyckats att identifiera antalet receptioner i kommunen. Följaktligen inte heller hur många tjänster som finns i dessa. Därmed saknar vi underlag för att göra bedömningar om exempelvis rationaliseringspotential.

### **4 Styrning och samordning**

#### **4.1 Iakttagelser**

Intervjuerna kring styrning och samordning kretsade kring två huvudfrågor, dels behandlades frågan om hur förvaltningens lokallösning påverkar det förvaltningsinterna arbetet och dels behandlades frågan om hur kommunens totala lokallösning påverkar det kommuninterna arbetet.

Det förvaltningsinterna arbetet beror givetvis inte endast av lokalers beskaffenhet, belägenhet och utformning. Bra lokaler ger dock god regi för att åstadkomma en bra verksamhet. Utav de tillfrågade förvaltningarna hade hälften en relativt samlad lokallösning och resterande en mer eller mindre splittrad lokalsituation. De som anser sig ha en splittrad lokallösning är verksamma på minst 2 adresser. Kommunkontoret har den mest splittrade lokalsituationen: ca 10 olika adresser (fastigheter) med 14 olika lokaler.

Följande problem identifieras av de förvaltningar som har en uppdelad lokallösning:

- Vi får förflytta oss för att träffas. Vi har kontor på helt motsatta sida av staden.
- Vi skulle kunna arbeta effektivare om vi satt närmare varandra.
- Möten blir inte alltid av och spontanmöte omöjliggörs.
- Lokallösningen hämmar organisationsförändringar och möjligheten till att effektivisera administration och chefsstöd.
- Lokallösningarna försvårar arbetet med kulturfrågor och användandet av ett modernt ledarskap baserat på dialog och förståelse för att nå uppsatta mål.

Två förvaltningar uppger att samverkan med andra förvaltningar inte är en så betydande fråga för dem. Därför är inte dagens lokallösning ett så stort problem för dem ur detta perspektiv. Två förvaltningar uppger att kommunens lokallösning inte främjar samordning, men att de sitter så pass centralt att det fungerar någorlunda i alla fall. Tre förvaltningar menar dock att kommunens totala lokallösning är ett definitivt hinder för samordning och samplanering mellan olika förvaltningar.

## 5 Tillgänglighet

### 5.1 Iakttagelser

Intervjuerna angående tillgänglighet har angripit frågan ur två perspektiv, dels tillgängligheten för medborgaren och dels tillgängligheten avseende de krav som ställs från och med 2010.

De förvaltningar som har en relativt samlad lokalsituation och är placerade centralt gör bedömningen att de har god tillgänglighet för medborgarna. Ett par av de intervjuade menar dock att kommunens totala lokallösning borde vara svår att överblicka för medborgaren.

Tre förvaltningar uttrycker tydliga problem för medborgaren/brukaren. Vård- och omsorgsförvaltningen är inte placerade centralt, vilket innebär att många äldre människor får en lång och komplicerad väg vid behov av att besöka förvaltningen. Ett annat exempel är att medborgare som skall bygga hus måste besöka flera olika kontor som är placerade utspritt i Lund. En tredje förvaltning menar att deras spridda lokallösning gör det omöjligt att förmedla var de sitter på ett bra sätt.

Avseende tillgänglighet, ”enkelt avhjälpna hinder”, anser tre förvaltningar att lokalerna inte har några större behov. Två förvaltningar anger att det finns problem att lösa. Vanliga problem är för små hissar och ramper samt avsaknad av dörröppnare. Ytterligare en



förvaltning menar att flera av lokalerna inte är anpassade samt ifrågasätter om det överhuvudtaget går att anpassa lokalerna. Flera av de intervjuade uppger att processen/anpassningen står stilla p g a att kommunens lokallösning är under utredning, detta är något som bekräftas av Lundafastigheter.

Tillgänglighetsfrågorna skall bedömas utifrån att riksdagen år 2000 antog ”den nationella handikapplanen” av vilket det framgår att ”enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga skall vara åtgärdade före utgången av 2010 i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser”. Lundafastigheter uppger att om inriktningen inom kort blir att utveckla dagens befintliga och spridda lokallösning så kommer tillgänglighetskraven i stort att kunna nås detta kommer dock rimligen kräva att ekonomiska resurser läggs ned på en lokallösning som för övrigt saknar viktiga krav på ändamålsenlighet

## 6 Analys

Av berörda skäl går det inte utifrån denna granskning analysera kostnadseffektiviteten avseende administrativa lokaler. Det går dock att konstatera att det finns förvaltningar som uppger att deras lokaler inte är optimala avseende yta per rum. Vidare finns det exempel på förvaltningar med fyra olika receptioner medan andra förvaltningar saknar en organiserad reception. En samlad lokallösning innebär inte att en av de befintliga receptionerna kan försörja hela organisationen dock finns det rationaliseringspotential och möjliga kvalitetsvinster att hämta hem genom att koordinera receptionsfunktioner.

Det går inte att ge ett tydligt svar på hur de olika förvaltningarna upplever sina administrativa lokaler i förhållande till det förvaltningsinterna arbetet. De som har en central och relativt samordnad lokallösning är relativt nöjda, medan de som har en uppdelad lokallösning menar att det hämmar det interna arbetet. De flesta förvaltningar är dock överrens om att lokallösningen idag hämmar samordning och samplanering mellan olika förvaltningar. De som idag delar lokaler med andra förvaltningar upplever det som produktivt. Vidare ser alla, utom två, förvaltningar det som fördelaktigt med någon form av gemensam lösning jämfört med situationen idag.

Avseende tillgänglighet ser problemen olika ut i de olika lokalerna. Vissa lokaler bör klara kraven idag. Andra lokaler behöver mer omfattande insatser. Generellt påpekas att processen och anpassningen i förhållande till kraven från och med 2010 till viss del står stilla p g a osäkerheten kring den framtida lokallösningen vilket i sig innebär en betydande risk att de nationella målen för tillgänglighet inom kommer uppnås inom de ca 1000 tillgängliga dagarna om inte en mycket snabb förändring sker avseende administrativa lokaler i sin helhet i kommunen.

De som sitter samlat och centralt i staden upplever de har god tillgänglighet för medborgaren. De som har en uppdelad lokallösningen eller befinner sig utanför centrum pekar på brister avseende tillgängligheten för medborgarna. Generellt anses den totala lokallösningen för kommunen vara svår att greppa för medborgaren.

I Tabell 1 redovisas en sammanställning av de intervjuades uppskattade fördelar och nackdelar med en samordnad lokallösning.

**Tabell 1:** Upplevda fördelar och nackdelar med en gemensam lösning avseende administrativa lokaler

Fördelar	Nackdelar
Effektivare ytanvändning	Risk för ej central placering
Effektivare receptionsfunktioner	Rädsla för kontorslandskap
Effektivare administration	Storleken leder till anonymitet
Bättre sammanträdesmöjligheter	Storleken leder till försämrad ”vikänsla”
Tvärsektoriellt arbete – ”bryta barriärer”	Trängsel
Ökad ”vikänsla”	Att ej få vara med och påverka
Spontana möten	

Kommunstyrelsen och Lundafastigheter uppges ha påbörjat en utredning angående alternativa och mer samlade lokallösningar. Det kan konstateras att det saknas en nulägesanalys avseende yt- och kostnadseffektivitet som underlag inför ett eventuellt framtida beslut. En sådan nulägesanalys ser vi också som en naturlig och viktig del för att kommunstyrelsen skall kunna hantera sin uppsiktsplikt avseende dessa frågor.

## 7 Bedömning

### 7.1 Ekonomisk ändamålsenlighet

Vi saknar utförligt material för att göra en mer exakt bedömning av ekonomisk ändamålsenlighet av dagens administrativa lokaler. Vi kan dock anta utifrån vår översiktliga kartläggning att merkostnader uppstår avseende dubblering av stödfunktioner, många receptioner, dubblering av tekniskt stöd i form av IT-kommunikation, kopiering mm. Då flera förvaltningar uppges att flexibiliteten i befintliga lokalytor är begränsad – stora rum som ändå inte är tillräckligt stora för flera medarbetare så finns det överytor inom administrationen vilka kan antas kosta mer än en optimal lösning.

Vår avsikt har varit att göra en bedömning av energieffektiviteten i dagens lokallösning. Detta har inte varit görligt då en relativt stor andel administrativa lokaler hyrs in och energikostnaden finns då inte specificerad inom kontrakten. Samma resonemang kan dock föras även här som ovan. Då förvaltningarna uppges att det finns onödigt stora kontorsrum

så åtgår givetvis mer energi till uppvärmning och eventuell kyla för dessa överytor än optimalt.

Vi anser att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt skall kunna ha en överblick av lokalsituationen och dess ekonomiska effektivitet. Detta finns inte idag. En sådan överblick och kontroll på nuläget är även en förutsättning för att fatta för helheten kloka beslut framöver avseende administrativa lokaler.

## **7.2 Styrning och samordning**

Vi kan inte finna att dagens lokallösning är optimerad utifrån kommunens uppdrag och den valda organisationen. Bedömningen är att lokallösningen som helhet inte stödjer, utan motverkar, samordning mellan förvaltningar samt att det finns förvaltningar med en lokalsituation som inte är ändamålsenliga ur det förvaltningsinterna perspektivet. Om liknelsen används att en ny kommun skulle etableras så framstår det som osannolikt att dagens administrativa lokallösning i Lunds kommun skulle användas för att uppnå optimal effekt avseende styrning och samordning.

Dagens och morgondagens ledarskap handlar mycket om att leda med kultur, värderingar och möten. Ett sådant ledarskap kan säkert tillämpas och kanske lyckas med dagens lokallösning men det kommer kräva mycket mera kraft och insatser än om en mer samlad lokallösning tillämpas.

De stora utmaningarna som kommuner har att möta idag och framöver söker sällan sina lösningar utifrån funktion och förvaltning utan kräver en hög grad av samverkan, involvering, projekt- och processorientering. Detta är metoder som stöds med närhet mellan funktioner, gemensam arbetskultur och tillgång till såväl spontana som strukturerade mötesplatser.

Möjligheten för nämnderna/förvaltningarna och linjecheferna att fokusera på sina kärnuppdrag hänger samman med tillgången på ett rationellt och effektivt stöd. Ett ineffektivt och splittrat stöd till verksamheten undantränger dels resurser ifrån kärnverksamheten men tar också fokus i form av exempelvis ledningens tid. Flera intervjuade påtalar svårigheten med att nå rationalitet i stödfunktioner med dagens lokallösning vilket vi bedömer är en riktigt slutsats.

Sammantaget så bedömer vi det vara av betydelse att kommunstyrelsen utformar målbilder för kommunen rörande styrning och samverkan mot vilka dagens och morgondagens lokallösningar skall prövas. En mer samlad lokallösning i sig kan givetvis ge effekter på samordning, rationaliseringar och kulturfrågor men dessa bör säkras genom att en tydlig målbild för detta utformas mot vilka processen successivt kan stämmas av. En

sådan målbild bör även innehålla en förvaltningsidé gentemot medborgarna och brukarna. Vilka och hur många kontaktytor skall medborgarna behöva använda sig av i olika ärenden mm.

### **7.3 Tillgänglighet**

Vår bedömning är att dagens lokallösning inte svarar upp emot de krav som medborgarna samlat kan ställa på tillgänglighet avseende kommunala lokaler.

Tillgängligheten avser såväl svårigheten för medborgarna att identifiera var kommunens lokaler fysiskt befinner sig för olika frågeställningar som för att lokalerna inte är anpassade för att personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Vi bedömer att avseende administrativa lokaler är det bråttom med insatser i nya eller befintliga lokallösningar om tillgänglighetsmålet skall nås. Avgörande är hur snabbt utredningsprocessen angående den framtida lokallösningen fortskrider.