

Granskning av lokalförsörjningsprocessen

ALE KOMMUN



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Samlad bedömning.....	4
1.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	4
1.2. Slutsatser.....	5
2. Inledning.....	6
2.1. Bakgrund	6
2.2. Syfte och revisionsfrågor	6
2.3. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	6
2.4. Revisionskriterier	6
2.5. Metod	6
3. Lokalförsörjningsprocessen i Ale kommun.....	7
3.1. Vår bedömning	7
3.2. Organisation	8
3.3. Den dokumenterade och beslutade lokalplaneringsprocessen är inte anpassad efter nuvarande organisation	8
3.4. Roller och ansvar är inte dokumenterade utifrån nuvarande organisation	9
3.5. Samverkan sker i enlighet med lokalplaneringsprocessen och genom nya grupperingar	10
3.6. Det finns ett arbetssätt för att inhämta underlag för att bedöma behov på lång och kort sikt.....	10
3.7. Lokalbehov tas omhand i lokalförsörjningsplan, projektplan och investeringsplan.....	11
3.8. Budgetunderlag tas årligen fram och utgör grund för driftbudget.....	12
4. Effektiv lokalanvändning och uppföljning	13
4.1. Vår bedömning	13
4.2. Incitamentsstruktur för lokalanvändning saknas.....	13
4.3. Kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet av lokalanvändning följs inte upp	14
Bilaga 1. Bakgrund	15
Bilaga 2. Revisionskriterier.....	16
Bilaga 3. Källförteckning.....	17

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ale kommun har EY genomfört en granskning avseende lokalförsörjningsprocessen. Granskningen har syftat till att bedöma om servicenämnden säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att servicenämnden inte säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess. Granskningen visar på ett antal briser inom flera områden.

Servicenämnden tog över ansvaret för lokalförsörjningen från kommunstyrelsen 2019. Granskningen visar att den dokumenterade processen för lokalförsörjning är daterad 2017 och stämmer inte överens med dagens organisation, roller och ansvar gällande lokalförsörjning. Arbetet med och samverkan kring lokalförsörjningen bedrivs delvis utefter ytterligare roller och arbetsgrupper, vars funktioner inte finns dokumenterade i processen.

Vidare visar granskningen att lokalförsörjningsenheten har tagit fram en mall för de beställande nämndernas behovsanalyser. Servicenämnden prioriterar inte mellan de beställande nämndernas lokalbehov. Samtliga behov inkluderas i lokalförsörjningsplanen. Vid behov prioriterar kommunfullmäktige mellan lokalbehov vid beslut om investeringsplanen. I granskningen framkommer att det inte finns någon beslutad prioriteringsordning för lokalförsörjningsprojekt om ett behov av prioritering skulle uppstå.

Lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftsbudget då lokalförsörjningsenheten årligen tar fram budgetunderlag för sektorerna som hjälper sektorerna att komplettera deras totala driftbudget för året.

Avslutningsvis visar granskningen att det saknas ett samlat grepp kring hur lokalanvändning ur ett kostnads- och ändamålsenlighetsperspektiv ska styras och följas upp. Det saknas incitament för verksamheterna att använda lokaler mer effektivt. Det sker heller ingen uppföljning av kostnadseffektivitet eller ändamålsenlighet vad gäller lokaler. Nämnden har inte följt upp fullmäktiges mål och strategier för lokalförsörjning.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Rekommendationerna syftar till att bidra till att utveckla och förbättra verksamheten.

- ▶ Säkerställa en tydlig gemensam process, inklusive rutiner och riktlinjer, för lokalförsörjning i kommunen samt att denna process förankras hos samtliga parter.
- ▶ Tillse att roller och ansvar samt samverkansformer inom ramen för lokalförsörjningsprocessen formaliseras, tydliggörs och förankras.
- ▶ Säkerställa att principer för prioriteringsordning för lokalbehov beslutas och kommuniceras till kommunens nämnder.
- ▶ Säkerställa en styrning med kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet i användningen av befintliga lokaler samt en systematisk uppföljning av detta.
- ▶ Säkerställa att kommunfullmäktiges mål gällande lokalförsörjning beaktas i arbetet med lokalförsörjning samt att en systematisk uppföljning av kommunfullmäktiges mål genomförs.

2. Samlad bedömning

2.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har servicenämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens lokalförsörjning?</p>	<p>Nej. Den dokumenterade processen för lokalförsörjning stämmer inte överens med dagens organisation, roller och ansvar gällande lokalförsörjning. Exempelvis framgår att Kommunstyrelsens ansvarar för lokalförsörjningen, vilket är inaktuellt. Roller och ansvar samt samverkansformer som beskrivs i lokalplaneringsprocessen stämmer inte fullt ut med nuvarande ansvarsfördelning. Därtill bedrivs arbetet i dagsläget även utefter ytterligare roller och arbetsgrupper, vars funktioner inte finns dokumenterad i processen. Vi noterar dock att det finns ett pågående arbete med att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen.</p>
<p>Har servicenämnden säkerställt en tillfredställande samverkan vid planering av lokalförsörjningen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns riktlinjer och rutiner för hur samverkan ska bedrivas inom lokalförsörjningsprocessen? 	<p>Delvis. Samverkan sker i stort inom ramen för den dokumenterade lokalplaneringsprocessen. Därtill är servicenämnden remissinstans i detaljplaneprocessen och lokalstrateg på lokalförsörjningsenheten deltar på plangruppsmöten. Vidare finns inte samtliga samverkansformer dokumenterade i lokalförsörjningsprocessen. Nya informella forum för samverkan har skapats i form av olika samverkans- och dialoggrupper.</p>
<p>Har servicenämnden säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt?</p>	<p>Ja, i huvudsak. Lokalförsörjningsenheten har tagit fram en mall för de beställande nämndernas behovsanalyser. Ingen prioritering av behov görs av servicenämnden. Samtliga behov inkluderas i lokalförsörjningsplanen. Behov i lokalförsörjningsplanen lyfts sedan in i den projektplan som sektor service tar fram. Det är inte tydligt för hur lokalbehov i lokalförsörjningsplanen som inte omfattas av sektor service projektplan tas om hand.</p>
<p>Har servicenämnden säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftsbudget?</p>	<p>Ja. Lokalförsörjningsenheten tar fram budgetunderlag för sektorerna årligen som hjälper sektorerna att komplettera deras totala driftbudget för året.</p>
<p>Har servicenämnden säkerställt en effektiv lokalanvändning i kommunen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Vilken uppföljning gör servicenämnden för att säkerställa att lokaler och anläggningar är kostnadseffektiva och ändamålsenliga? 	<p>Nej. Det saknas ett samlat grepp kring hur lokalanvändning ur ett kostnads- och ändamålsenlighetsperspektiv ska styras och följas upp. Det saknas incitament för verksamheterna att använda befintliga eller inhyrda lokaler mer effektivt. Det sker ingen uppföljning av kostnadseffektivitet eller ändamålsenlighet vad gäller lokaler. Ett arbete avseende uppföljning av kostnadseffektivitet är dock påbörjat. Däremot har lokalförsörjningsenheten en lokalbank med kommunens samlade tillgängliga lokaler. Nämnden inte gjort något uppföljning avseende fullmäktiges mål och strategier för lokalförsörjning.</p>

2.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om servicenämnden säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att servicenämnden inte säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess. Granskningen visar på ett antal brister inom flera områden avseende lokalförsörjningsprocessen. Vi noterar dock att det finns ett pågående arbete med att tydliggöra lokalförsörjningsprocessen samt roller och ansvarsområden.

Det finns sammanfattningsvis utvecklingsområden vad gäller den dokumenterade lokalförsörjningsprocessen, principer för prioriteringsordning samt styrning och uppföljning för att säkerställa en effektiv lokalanvändning i kommunen.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi servicenämnden att:

- ▶ Säkerställa en tydlig gemensam process, inklusive rutiner och riktlinjer, för lokalförsörjning i kommunen samt att denna process förankras hos samtliga parter.
- ▶ Tillse att roller och ansvar samt samverkansformer inom ramen för lokalförsörjningsprocessen formaliseras, tydliggörs och förankras.
- ▶ Säkerställa att principer för prioriteringsordning för lokalbehov beslutas och kommuniceras till kommunens nämnder.
- ▶ Säkerställa en styrning med kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet i användningen av befintliga lokaler samt en systematisk uppföljning av detta.
- ▶ Säkerställa att kommunfullmäktiges mål gällande lokalförsörjning beaktas i arbetet med lokalförsörjning samt att en systematisk uppföljning av kommunfullmäktiges mål genomförs.

Göteborg 12 december 2022



Fanny Nilsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Elin Forså
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

3. Inledning

3.1. Bakgrund

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att genomföra en fördjupad granskning av servicenämndens arbete med lokalförsörjningsprocessen. Mer information om bakgrunden till granskningen återfinns i bilaga 1.

3.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om servicenämnden säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har servicenämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens lokalförsörjning?
- ▶ Har servicenämnden säkerställt en tillfredställande samverkan vid planering av lokalförsörjningen?
 - Finns riktlinjer och rutiner för hur samverkan ska bedrivas inom lokalförsörjningsprocessen?
- ▶ Har servicenämnden säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt?
- ▶ Har servicenämnden säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftsbudget?
- ▶ Har servicenämnden säkerställt en effektiv lokalanvändning i kommunen?
 - Vilken uppföljning gör servicenämnden för att säkerställa att lokaler och anläggningar är kostnadseffektiva och ändamålsenliga?

3.3. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas genom ställda revisionsfrågor och avser servicenämnden.

3.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

3.5. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Källförteckning återfinns i bilaga 3. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

4. Lokalförsörjningsprocessen i Ale kommun

4.1. Vår bedömning

I kommunallagen framgår nämnders uppdrag att besluta i frågor som de enligt lag eller delegation från fullmäktige har ansvar över. Enligt kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

- ▶ *Vår bedömning är att servicenämnden inte har säkerställt en tydlig roll och ansvarsfördelning för kommunens lokalförsörjning.*

Den dokumenterade processen för lokalförsörjning stämmer inte överens med dagens organisation, roller och ansvar gällande lokalförsörjning. Exempelvis framgår att Kommunstyrelsens ansvarar för lokalförsörjningen, vilket är inaktuellt. Roller och ansvar samt samverkansformer som beskrivs i lokalplaneringsprocessen stämmer inte fullt ut med nuvarande ansvarsfördelning. Därtill bedrivs arbetet i dagsläget även utefter ytterligare roller och arbetsgrupper, vars funktioner inte finns dokumenterad i processen.

- ▶ *Vår bedömning är att servicenämnden delvis har säkerställt en tillfredställande samverkan vid planering av lokalförsörjningen.*

Sektorerna samverkar i stort inom ramen för lokalplaneringsprocessen 2017. Nya informella forum för samverkan har skapats i form av olika samverkans- och dialoggrupper. Servicenämnden är remissinstans i detaljplaneprocessen för att säkerställa den långsiktiga lokalförsörjningen. Sedan 2020 deltar enligt uppgift lokalstrateg på lokalförsörjningsenheten på plangruppsmöten. Därtill skickas remiss i planärenden till servicemännen för yttrande. Lokalförsörjningsenhetens tidigare uteblivna medverkan i den långsiktiga planeringen uppges ha skapat svårigheter med tillgång av mark för kommunal verksamhet.

- ▶ *Vår bedömning är att servicenämnden i huvudsak har säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamhetens lokalbehov på kort och lång sikt.*

Lokalförsörjningsenheten har försett beställande nämnder med en mall för lokalbehovsanalyser, vilka ligger till grund för lokalförsörjningsplanen. Från lokalförsörjningsplanen arbetar sektor service fram en projektplan för behov som kräver ny-, om- och/eller tillbyggnation. Övriga behov tas omhand inom ramen för lokalförsörjningsplanen och kommunfullmäktiges investeringsbudget. Eventuell prioritering av behov görs av kommunfullmäktige vid beslut om investeringsplanen. Det finns inte någon beslutad prioriteringsordning för lokalförsörjningsprojekt. Det är heller inte tydligt hur behov som inte omfattas av sektor service projektplan tas om hand.

- ▶ *Vår bedömning är att servicenämnden har säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen beaktas driftsbudget.*

Sektor service tar årligen fram budgetunderlag för sektorerna som hjälper sektorerna att komplettera deras totala driftbudget för året utifrån lokalplaneringen.

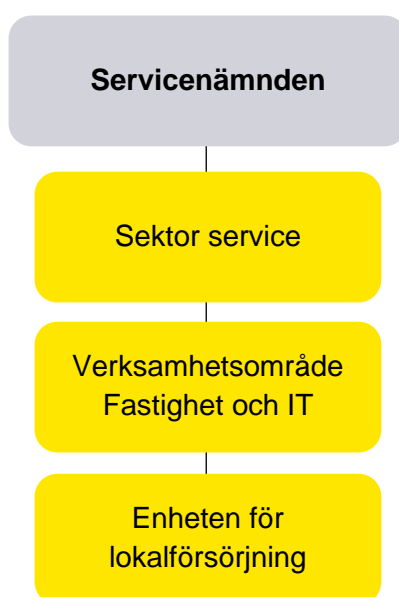
4.2. Organisation

I Ale kommun ansvarar servicenämnden för kommunens lokalförsörjnings- och fastighetsfrågor. I början av innevarande mandatperiod inrättades 2019 servicenämnden. Dessförinnan ansvarade kommunstyrelsen för kommunens lokalförsörjning.

Enligt reglemente ansvarar servicenämnden för:

- ▶ försörjning av bostäder till kommunal myndighet som har behov av bostäder i sin verksamhet
- ▶ att bereda förslag på lokalförsörjningsplan för kommunens myndigheters behov av lokaler och bostäder på kort och lång sikt till kommunfullmäktige
- ▶ att beredningen sker i samråd med övriga nämnder

Det centrala lokalförsörjningsarbetet utförs vid lokalförsörjningsenheten inom sektor service. I servicenämndens verksamhetsplan 2022 framgår att lokalförsörjningsenheten ansvarar för strategisk lokalplanering, ny- om- och tillbyggnationer samt in- och uthyrning av lokaler. I det dagliga arbetet ingår även att vara teknisk, ekonomisk och juridisk rådgivare i lokalfrågor åt kommunens samtliga verksamheter. Lokalförsörjningsenheten består av en enhetschef, tre projektledare, en lokalstrateg och en administrativ förvaltare. I nedan figur 1 framgår förvaltningsorganisationen som ansvarar för lokalförsörjningsarbetet.



Figur 1: EY:s tolkning av servicenämndens organisation för lokalförsörjning

4.3. Den dokumenterade och beslutade lokalplaneringsprocessen är inte anpassad efter nuvarande organisation

Sedan servicenämnden tog över ansvaret för lokalförsörjning ska arbetet enligt intervjuuppgift formellt bedrivas utifrån den lokalplaneringsprocess kommunstyrelsen berett och fullmäktige beslutat om 2017. Lokalpaneringsprocessen är utformad efter den politiska organisation som fanns före 2019 då kommunstyrelsen ansvarade för lokalförsörjningen. Detta gör att arbetssättet inte helt stämmer överens med styrdokumentet utifrån roller och ansvar. Av

gällande lokalplaneringsprocess framgår att kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för lokalförsörjningen och beslutar om prioritering bland behovsnämndernas behov. Denna skrivning stämmer inte överens med dagens organisation och ansvarsfördelning.

Enligt intervjuuppgifter har det sedan 2021 pågått ett arbete med att se över kommunens lokalförsörjningsprocess. Vidare framkommer att kommunstyrelsen och kommunledningen under 2020 gav i uppdrag till sektor service att tydliggöra befintlig lokalförsörjningsprocess. Av protokoll framgår inte att ett sådant uppdrag har getts servicenämnden eller sektor service. Det finns inte heller bekräftat i övrig dokumentation som granskningen tagit del av. Vidare framgår inte i dokumentation att servicenämnden uppdragit till sektor service att ta fram en ny lokalplaneringsprocess. Intervjuer bekräftar att det inte varit tydligt när uppdraget att ta fram en ny lokalplaneringsprocess givits från nämnd till sektor.

Vid granskningstillfället bedrivs fortsatt arbetet formellt utifrån lokalplaneringsprocessen från 2017. Genomgående framförs i intervjuer att det är problematiskt för kommunen att det fortfarande saknas en beslutad process anpassad för nuvarande organisation. Av intervjuuppgift framgår att servicenämnden har för avsikt att besluta om att föreslå kommunfullmäktige att fastställa en uppdaterad lokalförsörjningsprocess under december 2022.

4.4. Roller och ansvar är inte dokumenterade utifrån nuvarande organisation

Lokalplaneringsprocessen beskriver den så kallade Lokalstyrgruppen bestående av kommunchef, ekonomichef, personalchef, kommunikationschef, utvecklingschef och samtliga sektorchefer. Detta är i linje med dagens arbetssätt bortsett från de ansvar över att föreslå prioriteringar mellan olika behov som framkommer i lokalplaneringsprocess. Enligt intervjuuppgift görs inga prioriteringar mellan behov då alla behov uppges vara prioriterade. Lokalplaneringsprocessen beskriver även Beredningsgrupp lokaler där fastighetschef, projektchef, utvecklingschef, och utvecklingsledare lokaler ingår. Gruppen bereder lokalfrågor till lokalstyrgruppen och tar fram beslutsunderlag.

Nya arbetsgrupper har bildats sedan lokalplaneringsprocessen antogs vars roll inte finns dokumenterad. I intervju beskrivs nya informella grupper för dialog och samverkan. Exempelvis lokalfunktionsgruppen där representanter från sektorerna samlas varannan vecka med syfte att lösa akuta behov. Långsiktiga behov av lokaler berörs inte. I så kallade tillitsdialoger mellan beställande sektorer och servicenämndens presidium diskuteras praktiska utmaningar på sektors- och verksamhetsnivå. Lokalbehov på lång och kort sikt diskuteras inte på politisk nivå mellan presidium.

I intervju lyfts rollen som lokalplanerare i respektive sektor som viktig i arbetet med lokalförsörjning. Lokalplanerare ska agera som en motpart för sektor service och vara services kontaktperson i respektive sektor gällande lokalplaneringsfrågor. Det framgår i intervju med både representanter från beställande nämnder och enheten för lokalförsörjning att lokalplanerarnas roll inte anses vara tydlig. Rollernas ansvar kan se olika ut i olika sektorer då sektorerna har egna och olika arbetssätt. Från dokumentation framgår inte de beställande nämndernas och sektorernas ansvar i lokalförsörjningsprocessen.

I intervju uppges att kommunikation mellan sektor service och beställande nämnder i flera fall brister. I lokalplaneringsprocessen framgår inte hur kommunikationen mellan service och beställande nämnder ska bedrivas. Vidare framkommer av intervjuer att det finns risk att information gällande lokalförsörjning fastnar inom beställande nämnders sektorsledning och därmed inte når ut till lokalplanerare och övriga berörda tjänstepersoner. Sektor service uppger att en väg in till beställande sektorer genom en lokalplanerare med tydligt ansvar skulle underlätta kommunikationsvägarna.

4.5. Samverkan sker i enlighet med lokalplaneringsprocessen och genom nya grupperingar

De intervjuade uppger att sektorerna i stort samverkar inom ramen för lokalplaneringsprocessen 2017 med lokalstyrgrupp och beredningsgrupp. Som tidigare nämnts uppges det även ha bildats informella grupper för dialog och samverkan i form av lokalfunktionsgruppen och tillitsdialoger.

Av intervju framkommer även att servicenämnden är remissinstans i detaljplaneprocessen för att säkerställa den långsiktiga lokalförsörjningen. Enligt uppgift deltar även lokalförsörjningsenhetens lokalstrateg på plangruppsmöten. Därtill skickas remiss i planärenden till servicemännen för yttrande. Av intervju framgår att kommunal service och lokalförsörjningsbehov tidigare inte har analyserats vid exploatering av nya bostadsområden i kommunen. De intervjuade upplever att lokalförsörjningsenhetens tidigare uteblivna medverkan i den långsiktiga planeringen bidrog till att skapa svårigheter med tillgång av mark för kommunal verksamhet.

4.6. Det finns ett arbetssätt för att inhämta underlag för att bedöma behov på lång och kort sikt

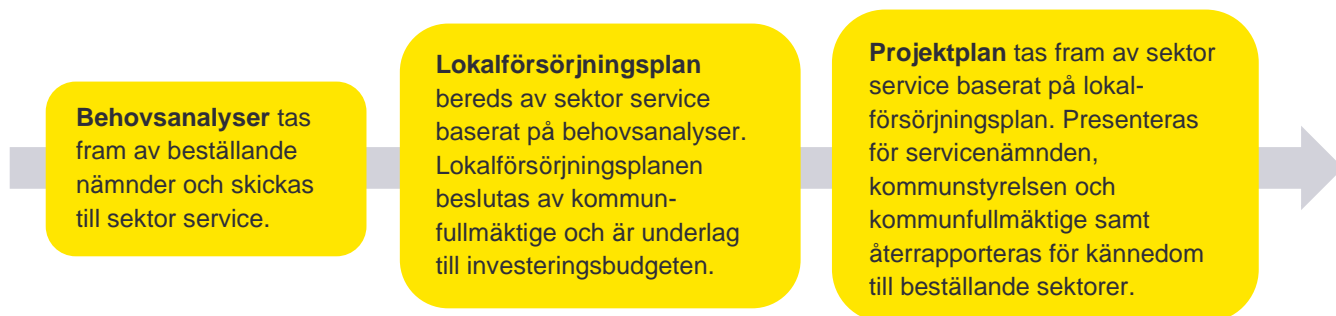
Lokalförsörjningsenheten har tagit fram en mall för utformningen av nämndernas lokalbehovsanalyser. Behovsanalyserna ska bland annat innehålla information om:

- ▶ Befolkningsprognos
- ▶ Planerat bostadsbygge
- ▶ Mål och inriktning för sektorns verksamhet med vidare information rörande framtida behov och konsekvenser.

De beställande nämnderna redogör inte för specifika lokalbehov i behovsanalyserna utan för nyckeltal så som barn/elevantal i relation till befintlig kapacitet. Vid behov ger lokalstrateg vid sektor service de beställande sektorerna stöd i framtagandet av analysen.

Utifrån beställande nämnders behovsanalyser bedömer lokalförsörjningsenheten inom sektor service nämndernas behov. De intervjuade från sektor service uppger att de underlag som inkommer från de beställande nämnderna är tillräckligt för att bedöma lokalbehov. Kraven på verksamhetslokaler varierar beroende på verksamhet. Det krävs därmed en viss kunskap och kompetens för att göra en bedömning gällande olika verksamheters lokalbehov. De intervjuade vid sektor service anser att den kompetensen finns inom sektorn.

Utifrån behovsanalyserna tar lokalförsörjningsenheten fram ett förslag på lokalförsörjningsplan. Lokalförsörjningsplanen bereds i servicenämnden och antas slutligen av kommunfullmäktige. Den nu gällande lokalförsörjningsplanen omfattar perioden 2022–2031 och antogs i januari 2021. Utifrån lokalförsörjningsplanen tar lokalförsörjningsenheten fram en projektplan innehållande behov som kräver ny-, om- och tillbyggnation. Projektplanen presenteras för servicenämnden, kommunstyrelse och kommunfullmäktige och återrapporteras till sektorerna. I nedan figur 2 illustreras kommunens process kring kartläggning av lokalbehov.



Figur 2: EY:s tolkning av Ale kommuns process för att kartlägga lokalbehov.

4.7. Lokalbehov tas omhand i lokalförsörjningsplan, projektplan och investeringsplan

Lokalförsörjningsplanen är en sammanställning av nämndernas behovsanalyser. I bilaga till lokalförsörjningsplanen finns en lista över planerade projekt och åtgärder. Det är inte tydligt för samtliga projekt när dessa avses genomföras. Tidsplanen för färdigställande av projekten kan i vissa fall omfatta hela planens gällande tidsperiod, 2022–2031. I andra fall saknas en tidsplan för projekten.

I *projektplanen* framtagen av sektor service framgår tidsplan och status för i investeringsbudgeten beslutade projekt som rör ny-, om- och tillbyggnation. I intervju med de beställande nämnderna lyfts en otydlighet kring hur behov som inte återfinns i projektplanen tas omhand. Exempelvis redogörs i lokalförsörjningsplan för behov av lokaler för öppen ungdomsverksamhet, ny lokal för fritidsbanken samt ett behov av anpassade lokaler för kampsport och gymnastik. Dessa behov återfinns inte i projektplanen eftersom det inte gäller behov som kräver ny-, om- eller tillbyggnation.

I intervju med sektor service uppges att behov som inte inkluderats i projektplanen fångas upp i det strategiarbete som görs kring lokalförsörjningsplan och den investeringsplan som kommunfullmäktige beslutar om. Det är dock inte tydligt i dokumentation hur lokalbehov som inte finns i projektplanen tas om hand. Det framgår inte tydligt av lokalplaneringsprocessen eller övrig dokumentation hur arbetet med dessa lokalbehov ska kommuniceras tillbaka till beställande nämnd.

Av intervju med sektor service framkommer att ingen prioritering av behov har behövts göras i lokalförsörjningsplan 2022–2031. Det uppges att samtliga lokalbehov som framförts i de beställande nämndernas behovsanalyser är tillgodosedda i lokalförsörjningsplanen. Ingen prioritering sker heller vid framtagande av projektplanen då behov som inte inkluderats i projektplanen enligt uppgift tas omhand via lokalförsörjningsplan och

investeringsinvesteringsbudget. Om en prioritering av behov är nödvändig görs prioriteringen av kommunfullmäktige vid beslut om investeringsplanen.

Inom ramen för lokalförsörjningsprocessen saknas det en beslutad prioriteringsordning för hur lokalbehov ska vägas mot varandra i det fall en prioritering skulle vara nödvändig.

4.8. Budgetunderlag tas årligen fram och utgör grund för driftbudget

Lokalförsörjningsenheten tar årligen fram ett budgetunderlag till beställande nämnder som hjälper sektorerna att budgetera deras driftbudget för året utifrån lokalplaneringen. Underlaget som översänds från lokalförsörjningsenheten innehåller information per objekt om avskrivningar samt räntekostnad (kapitalkostnader) och driftkostnader, vilka tillsammans utgör den samlade hyresnivån för året.

Lokalförsörjningsenheten tar enligt uppgift även fram ett motsvarande ekonomiskt underlag till respektive sektor för varje enskild lokalinvestering, där följaktligen driftkostnaden för lokalen framgår. Kommunfullmäktige beslutar årligen om en investeringsbudget för lokalförsörjningen där justeringar görs med hänsyn till kostnadsutvecklingen och andra omständigheter som kan förändras.

5. Effektiv lokalanvändning och uppföljning

5.1. Vår bedömning

I kommunallagen framgår att nämnder ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnder ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

- ▶ *Vår bedömning är att servicenämnden inte har säkerställt en effektiv lokalanvändning i kommunen.*

Vi konstaterar att det saknas ett samlat grepp kring hur lokalanvändning ur ett kostnads- och ändamålsenlighetsperspektiv ska styras och följas upp.

Det finns en lokalbank över kommunens befintliga lokaler i syfte att tillse att lokaler inte står tomställda. Däremot ställs inga krav i nuvarande internhyresmodell på beställande nämnder gällande effektivt nyttjande av lokaler. Nämnderna får full kostnadstäckning för lokalhyror från kommunfullmäktige i sin budget. Det saknas incitament för verksamheterna att använda befintliga eller inhyrda lokaler mer effektivt.

Det sker ingen uppföljning av kostnadseffektivitet eller ändamålsenlighet vad gäller lokaler eftersom vare sig lokalplaneringsprocess eller internhyressättningsmodellen ställer krav på beställande nämnder gällande effektivt nyttjande av lokaler. Det pågår ett arbete med nyckeltal som syftar till att utveckla effektiviteten i lokalanvändningen, men vid tidpunkten för granskningen har ingen uppföljning eller analys av nyckeltalen gjorts.

Slutligen noterar vi att Servicenämnden inte gjort något uppföljning avseende fullmäktiges mål och strategier för lokalförsörjning.

5.2. Incitamentsstruktur för lokalanvändning saknas

Nuvarande internhyresmodell eller nuvarande lokalplaneringsprocess ställer inga krav på beställande nämnder i syfte att främja ett effektivt nyttjande av lokaler. Servicenämnden debiterar nämnderna för samtliga lokalkostnader och de beställande nämnderna får i sin tur full kostnadstäckning för lokalhyror från kommunfullmäktige i sin budget. I intervju framkommer att det saknas incitament för verksamheterna att använda befintliga eller inhyrda lokaler mer effektivt. Detta uppges bero på den hyres- och kompensationsmodell som kommunen har. Det påförs heller ingen extrakostnad för verksamheterna för nyproducerade lokaler.

Lokalförsörjningsenheten har en aktuell objektförteckning av kommunens befintliga fastigheter, lokaler, anläggningar och externa hyreskontrakt som täcker innevarande befintligt lokalbestånd. Denna lokalbank syftar till att lokaler inte står tomställda. I lokalbanken framgår vilka överskott av lokaler som finns i kommunen. Lokalförsörjningsenheten uppges arbeta löpande med att befintliga lokaler i objektförteckningen utnyttjas innan nya lokaler byggs eller hyrs in.

5.3. Kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet av lokalanvändning följs inte upp

Det genomförs i dagsläget inte någon systematisk uppföljning avseende lokalernas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet. Det pågår dock ett arbete med att ta fram nyckeltal¹ för att följa upp kostnadseffektiviteten i kommunens lokaler. Enligt uppgift går resultaten av nyckeltalen att mäta första under hösten 2022. Ingen uppföljning eller analys har gjorts av nyckeltalen vid tiden för granskningen.

Kommunfullmäktige antog 2017 *Mål och strategier för lokalförsörjning*. I dokumentet listas nio målsättningar kopplat till olika aspekter av lokalförsörjningen.

- ▶ Ha en överkapacitet i förskolan motsvarande fyra förskoleavdelningar. Kommunens förskole- och skoltomter ska i möjligaste mån förberedas så att paviljonger upp till fyra klassrum kan ställas upp på lämplig yta.
- ▶ Kommunens förskolor har 6-10 avdelningar.
- ▶ Alla skolverksamheter ska ha lokaler som baseras på senare förordningsändringar och i övrigt är rationella senast 2020.
- ▶ Kommunens nybyggda lokaler ska ha minst två möjliga användningsområden.
- ▶ Tidig planering med detaljplan och projektering ska ske för att möta förväntad exploateringsstakt i kommunen. Framförhållningen i hela processen ska vara minst fem år i relation till pågående projekteringsprojekt.
- ▶ Byggstart ska i allmänhet inte ske innan exploateringsprocessen kommit så långt att behoven är konkreta.
- ▶ Ha ett långsiktigt perspektiv på hållbarhet när ställning tas till om en lokal ska renoveras eller om nybyggnation är ett bättre alternativ.
- ▶ Att i alla större detaljplaneförslag skapa utrymme för bostäder med särskild service.
- ▶ Att alla barn i en ort går och möts i samma skola.

Målen har inte följts upp sedan servicenämnden tog över ansvaret för lokalförsörjningen. I nämndens verksamhetsplan 2022 är det inte tydligt hur servicenämnden styr för att nå kommunfullmäktiges mål och strategier. Av servicenämndens verksamhetsplan 2022 framgår dock att alla nybyggnationer bör anpassas för att möjliggöra att vid behov omvandla lokalerna till annan verksamhet. Exempelvis har två nybyggda förskolor i kommunen möjlighet att med mindre förändringar användas som skolor.

¹ Enligt uppgift är dessa nyckeltal bland annat: barn per kvadratmeter i förskola och grundskola, kostnad för planerat underhåll per kvadratmeter, kostnad för akut underhåll per kvadratmeter, energiförbrukning per kvadratmeter, lokalkostnad/hyreskostnad per kvadratmeter, kapitalkostnad per kvadratmeter samt kostnad för tillsyn och skötsel.

Bilaga 1. Bakgrund

I Ale kommun ansvarar servicenämnden för kommunens lokalförsörjning. Kommunen ska ha ändamålsenliga lokaler i rätt omfattning. Ansvaret gäller både verksamhetslokaler, kontor samt försörjning av bostäder till kommunal verksamhet som har behov av bostäder i sin verksamhet. I servicenämndens internkontrollplan 2022 framkommer att Ale kommun inte haft en kartlagd lokalförsörjningsprocess. Lokalförsörjningen är en utmaning då leveranser inte kunnat ske i tid för att möta behoven. Verksamheter riskerar därmed att stå utan lokaler vilket resulterar i att dyra alternativa lösningar behöver tas fram.

För att lokalförsörjningsarbetet ska vara ändamålsenligt är det nödvändigt att det finns tydliga roller och ansvar för samtliga delar av processen samt att strategier för att uppnå mål är dokumenterade och samordnade i organisationen. Därtill bör det finnas riktlinjer och rutiner som beskriver hur uthyrning ska ske samt vem som har möjlighet att hyra lokaler och anläggningar. Detta för att undvika att lokaler och anläggningar hyrs och används på ett otillbörligt sätt.

Kommunrevisionen har utifrån ovanstående och i sin risk- och väsentlighetsanalys 2022 bedömt det som väsentligt att genomföra en fördjupad granskning av kommunens arbete med lokalförsörjningsprocessen. I *God revisionssed* framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är risken för bristande uppföljning och kontroll.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap. 1 § ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala bolag.

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Reglemente för servicenämnden

Av nämndens reglemente framgår att servicenämnden ansvarar för försörjning av bostäder till kommunal myndighet som har behov av bostäder i sin verksamhet.

Nämnden ansvarar även för att bereda förslag på lokalförsörjningsplan för kommunens myndigheters behov av lokaler och bostäder på kort och lång sikt till kommunfullmäktige. Beredningen ska ske i samråd med övriga nämnder.

Mål och strategier för lokalförsörjning i Ale kommun

Dokumentet antogs av kommunfullmäktige 2017 och listar nio målsättningar kring lokalförsörjning i kommunen.

Bilaga 3. Källförteckning

Dokumentation

- ▶ Behovsanalyser från kultur och fritid, samhällsbyggnad, service, utbildning, kommunstyrelsen, socialtjänst
- ▶ Instruktion för beställning lokalbehovsanalys
- ▶ Förslag på disposition av lokalbehovsanalys
- ▶ Förslag på reviderad lokalförsörjningsprocess
- ▶ Lokalbank 2021
- ▶ Lokalförsörjningsplan 2022-2031, beslutad av kommunfullmäktige 2021-01-25
- ▶ Lokalförsörjningsprocess 2017
- ▶ Mål och strategier för lokalförsörjning beslutad av kommunfullmäktige 2017
- ▶ Nyckeltal för att följa kostnadseffektivitet
- ▶ Projektplan 220207 verksamhetslokaler Ale kommun
- ▶ Redovisning status LFP 2021-2030 oktober 2021
- ▶ Redovisning status LFP 2021-2030 december 2021
- ▶ Reglemente Servicenämnden 2019
- ▶ Riktlinjer för lokalförsörjning utkast version 220830
- ▶ Verksamhetsplan Servicenämnden 2022
- ▶ Ärende KS.2021.505 Lokalförsörjningsplan 2023-2032

Intervjuer

- ▶ Servicenämndens presidium 2022-08-25
- ▶ Sektorchef sektor service 2022-08-25
- ▶ Verksamhetschef för verksamhetsområde Fastighet och IT 2022-08-22
- ▶ Enhetschef för enhet lokalförsörjning 2022-08-23
- ▶ Gruppintervju med lokalansvariga från sektorsocialtjänst, sektor utbildning och sektor kultur 2022-08-22