

Revisionsrapport 2021
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Mars 2022

Granskning av lokalförsörjnings- processen och hantering av verksamhetslokaler

KUNGSBACKA KOMMUN



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Metod	5
1.5.	Avgränsningar och ansvarig nämnd	5
1.6.	Begrepp i granskningen.....	5
2.	Tidigare granskningar av lokalförsörjningsprocessen i kommunen	6
2.1.	Granskning av samverkan i lokalförsörjningsprocessen och ingångna hyresavtal från 2016	6
2.2.	Uppföljande granskning från 2018.....	6
3.	Roller och ansvar samt samverkan i lokalförsörjningsprocessen	7
3.1.	Vår bedömning	7
3.2.	Organisationen för lokalförsörjning.....	7
3.3.	Kommunens lokalförsörjningsprocess är tydlig och väl dokumenterad	8
3.4.	Roller och ansvarsfördelning är tydliga	11
3.5.	Samverkan är i huvudsak välfungerande	12
3.6.	Ansvarsfördelning vid externt inhyrda lokaler är tydlig	13
3.7.	Ansvarsfördelning för ägande och drift av idrottsklubbhus hanteras	
	utifrån samma principer som övriga lokaler.....	13
4.	Behovsunderlag, budgetering och effektivitet inom lokalförsörjningsprocessen	15
4.1.	Vår bedömning	15
4.2.	Det finns underlag för bedömning av lokalbehov på kort och lång sikt	15
4.3.	Lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftbudget	16
4.4.	Incitamentsstruktur för effektiv lokalanvändning finns	17
5.	Uthyrningsprocessen	19
5.1.	Vår bedömning	19
5.2.	Uthyrningsprocessen är dokumenterad för externa lokaler men inte för interna lokaler.....	19
5.3.	Budgeten utgör "avtal"	20
5.4.	Hyresvillkor regleras i kommunfullmäktiges riktlinjer för internhyra	20
5.5.	Gränsdragningslista klargör ansvar för åtgärder	20
6.	Samlad bedömning	22
6.1.	Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	22
6.2.	Slutsatser och rekommendationer.....	24
	Bilaga 1. Bakgrund	25
	Bilaga 2. Revisionskriterier	26

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun granskat kommunens lokalförsörjningsprocess. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnden för Service säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess samt hantering av kommunens verksamhetslokaler.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är följande:

- ▶ Lokalförsörjningsprocessen i Kungsbacka kommun är tydligt dokumenterad med tydlig roll- och ansvarsfördelning samt en tillfredställande samverkan.
- ▶ Ansvarsfördelning mellan Service och privata aktörer avseende externt inhyrda lokaler är tydlig.
- ▶ Ansvarsfördelning för ägande och drift av kommunens idrottsklubbhus är tydlig, där Serviceförvaltningen äger majoriteten av idrottsklubbhusen och hyr ut lokalerna till Kultur- och Fritidsförvaltningen, som i sin tur hyr ut till idrottsföreningar.
- ▶ Det finns ett systematiskt arbete med tillhörande underlag för lokalplanering som utgår från verksamheternas behov på kort och lång sikt.
- ▶ Lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftbudgeten genom lokalplanen. Det finns därtill flera olika incitamentsstrukturer för effektiv lokalanvändning.
- ▶ Inom ramen för granskningen har vi identifierat utvecklingsområden kopplat till uthyrningsprocessen samt avtalshantering. Den interna uthyrningsprocessen är inte dokumenterad och nämnden har inte fullt ut följt kommunfullmäktiges riktlinjer eftersom formella hyresavtal inte tecknas. Vi menar även att kommunens lokalförsörjningsprocess kan stärkas genom att rutiner för arbetssätt avseende lokaluthyrningsprocessen samt avtalshantering dokumenteras.

Den sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen och nämnden för Service i stort har säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess samt hantering av kommunens verksamhetslokaler.

Vi rekommenderar nämnden för Service att:

- ▶ Dokumentera rutinen i förvaltningens arbetssätt avseende den interna uthyrningsprocessen.
- ▶ Dokumentera rutinen för förvaltningens arbetssätt avseende internhyresavtal.
- ▶ Verka för att uppdatera riktlinjerna för internhyra så att de överensstämmer med nuvarande arbetssätt.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har bedömt att det är väsentligt att granska kommunens lokalförsörjningsprocess. Granskningen avser framförallt nämnden för Service, men även kommunstyrelsen i viss utsträckning.

Mer information om bakgrunden till granskningen finns i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnden för Service säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess samt hantering av kommunens verksamhetslokaler.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnden för Service säkerställt att det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning för kommunens lokalförsörjning?
 - Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan Service och privata aktörer avseende externt inhyrda lokaler?
 - Finns en tydlig ansvarsfördelning för ägandeskap och drift av kommunens idrottsklubbhus?
- ▶ Har nämnden för Service säkerställt en tillfredsställande samverkan inom ramen för lokalförsörjningsprocessen?
- ▶ Har nämnden för Service säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt?
- ▶ Har nämnden för Service säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen även beaktas i driftsbudget?
- ▶ Har nämnden för Service säkerställt en effektiv lokalanvändning i kommunen?

- ▶ Har nämnden för Service säkerställt en ändamålsenlig uthyrningsprocess?
- ▶ Har nämnden för Service säkerställt att det finns en ändamålsenlig tillämpning av kommunfullmäktiges hyresmodell för internhyressättning?
 - Finns det riktlinjer eller rutiner som beskriver hur hyresavtal ska utformas och efterlevs dessa?
 - Finns det tydlig gränsdragning för ansvaret avseende drift respektive underhåll i lokalerna och regleras detta i avtal?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

1.4. Metod

Granskningen genomförs genom dokument- och intervjustudier samt vid behov kompletterande skriftliga frågor.

Utgångspunkten för granskningen var att genomföra stickprov på fem interna hyresavtal i syfte att bedöma om det finns tydliga gränsdragningar för drift och underhåll. Under granskningens gång har det framkommit att förvaltningen för Service sedan 2019 inte tecknar separata avtal för internhyra. Granskningen har därför istället fokuserat på att klargöra hur kommunens generiska upplägg för hyresavtal ser ut.

Intervju- och dokumentförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsesgranska rapporten.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Granskningen avser kommunstyrelsen samt nämnden för Service.

1.6. Begrepp i granskningen

I granskningsrapporten använder vi oss av ett antal centrala begrepp, vilka beskrivs i tabell 1.

Tabell 1. Begreppsförklaring. Källa: Förklaringar hämtade från Kungsbacka kommuns egna dokument "Principer för lokalplanering"

Begrepp	Definition
Lokalbank	Det över- eller underskott av lokaler som en organisation har. Det kan vara behov som till exempel tillskott av lokaler som behövs eller överskott av lokaler som inte behövs. För att kunna anmäla lokaler till lokalbanken krävs att det finns en sammanhållen yta som kan hyras av annan hyresgäst eller kunna avyttras. En följd av lokalförsörjningsplanen är att resultatet av denna kan utgöra underlag för lokalbanken.
Lokalbehovsplan	En bruttosammanställning av kommunens lokalbehov (volymmått). Lokalbehovsplanen vidareutvecklas till en lokalplan.
Lokalförsörjningsplan	En handlingsplan som åskådliggör behov av framtida lokaler utifrån förväntade ändringar i behov (volymbaserat och ändamålsenlighet) samt utifrån utvecklingen av befintligt fastighetsbestånd.
Lokalplan	En prioriterad och slutlig sammanställning av kommunens lokalbehov där volymmåttens omsatts till lokallösningar som också budgeterats fördelat på investering- och driftskostnader. Tidpunkten då lokalbehoven bedöms kunna lösas framgår också.
Lokalpolicy	Dokument som anger kommunens mål med lokalförsörjningen. Innehåller även riktlinjer för internhyra av lokaler.
Principer för lokalplanering	Ett dokument som är vägledande och anger ramarna för hur lokalförsörjningen med fokus på lokalplaneringen ska utföras. Principerna omfattar syfte, mål, samarbete, beslutsvägar och principer för hur nya behov ska omhändertas.

2. Tidigare granskningar av lokalförsörjningsprocessen i kommunen

2.1. Granskning av samverkan i lokalförsörjningsprocessen och ingångna hyresavtal från 2016

Syftet med granskningen från 2016 var bedöma om kommunens nämnder och kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig samverkan inom ramen för lokalförsörjningsprocessen. Därtill var syftet att bedöma om det fanns rutiner och riktlinjer som beskrev hur hyresavtal ska utformas samt om dessa efterlevs.

Granskningen visade att det saknades riktlinjer och rutiner för hur samverkan ska bedrivas inom ramen för lokalförsörjningsprocessen. Därtill visade granskningen att lokalförsörjningsprocessen inte var tydligt dokumenterad. Den framkom även att det inte fanns gränsdragningslistor till samtliga internhyresavtal som förvaltningen för Service tecknat med förvaltningarna. Vidare framkom att kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) inte upprättade och beaktade konsekvensanalyser vid omprioritering av förvaltningarnas lokalbehov samt att KSAU:s återkoppling till förvaltningarna vid omprioritering av lokalbehoven inte upplevdes som tillräcklig.

Granskningen identifierade vissa förbättringsområden och lämnade ett antal rekommendationer:

- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att det upprättas konsekvensanalyser som utgör beslutsunderlag vid omprioritering av förvaltningarnas lokalbehov i KSAU
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att det sker en återkoppling till berörd nämnd avseende beslut om omprioritering av förvaltningarnas lokalbehov
- ▶ Nämnden för Service bör tydliggöra vad en verksamhetsanpassning av en lokal innebär
- ▶ Nämnden för Service bör tillse att gränsdragningslistor som tydliggör ansvaret för hyrda lokaler mellan hyresvärd och hyresgäst upprättas för samtliga interna hyresavtal
- ▶ Nämnden för Service bör tillse att lokalförsörjningsprocessen dokumenteras samt hur samverkan i processen ska fungera
- ▶ Nämnden för Service bör tillse att förvaltningens uthyrningsprocess av lokaler dokumenteras

2.2. Uppföljande granskning från 2018

Syftet med den uppföljande granskningen var att följa upp om kommunstyrelsen och nämnden för Service hanterat de rekommendationer som lämnade i granskningen 2016 samt vilka åtgärder som vidtagits.

Den uppföljande granskningen visade att kommunstyrelsen och nämnden för Service i stort hade beaktat revisionsrapportens rekommendationer. Den enda rekommendationen som bedömdes kvarstå var rekommendationen till nämnden för Service avseende att tillse att förvaltningens uthyrningsprocess av lokaler dokumenteras.

3. Roller och ansvar samt samverkan i lokalförsörjningsprocessen

3.1. Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnden för Service säkerställt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens lokalförsörjning. Vår bedömning grundar sig i att det finns tydliga styrdokument som beskriver lokalförsörjningsprocessen, vilka tjänstepersonsgrupper som är delaktiga i processen samt roll- och ansvarsfördelning för respektive grupp. Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan Service och privata aktörer avseende externt inhyrda lokaler. Ansvarsfördelning för ägande och drift av kommunens idrottsklubbhus är tydlig, där Serviceförvaltningen äger majoriteten av idrottsklubbhusen och hyr ut lokalerna till Kultur- och Fritidsförvaltningen, som i sin tur hyr ut till idrottsföreningar. Ansvarsfördelning för drift och underhåll följer ordinarie riktlinjer för internhyra av lokaler.

Vår bedömning att nämnden för Service säkerställt en tillfredsställande samverkan inom ramen för lokalförsörjningsprocessen. Vår bedömning grundar sig i att det finns dokumenterade riktlinjer för hur samverkan mellan kommunens förvaltningar ska ske i den övergripande lokalplaneringsgruppen. Samverkan inom lokalförsörjningsprocessen har genomgått stor utveckling under de senaste åren. Ett utvecklingsområde som kvarstår är att ytterligare samordna lokalförsörjningsprocessen med samhällsbyggnadsplaneringen.

3.2. Organisationen för lokalförsörjning

Enligt reglemente har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för kommunens strategier som styr lokalplaneringen i kommunen. Kommunstyrelsen har även det övergripande budget och beredningsansvaret för kommunen där en lokalplan¹ med tillhörande investeringsbudget ingår. Kommunstyrelsen beslutar om startbesked för projekt som överstiger 15 mnkr.

Av reglemente för nämnden för Service framgår att nämnden är verksamhetsansvarig för ny- till- och ombyggnad samt inhyrning av verksamhetslokaler. Det framgår även att nämnden ansvarar för fastighetsförvaltning och underhåll av fastigheter. Av budget för nämnden för Service framkommer att nämnden ansvarar för kommunens lokalförsörjning med uppdrag att bygga, förvalta och hyra ut lokaler till kommunens samtliga verksamheter.

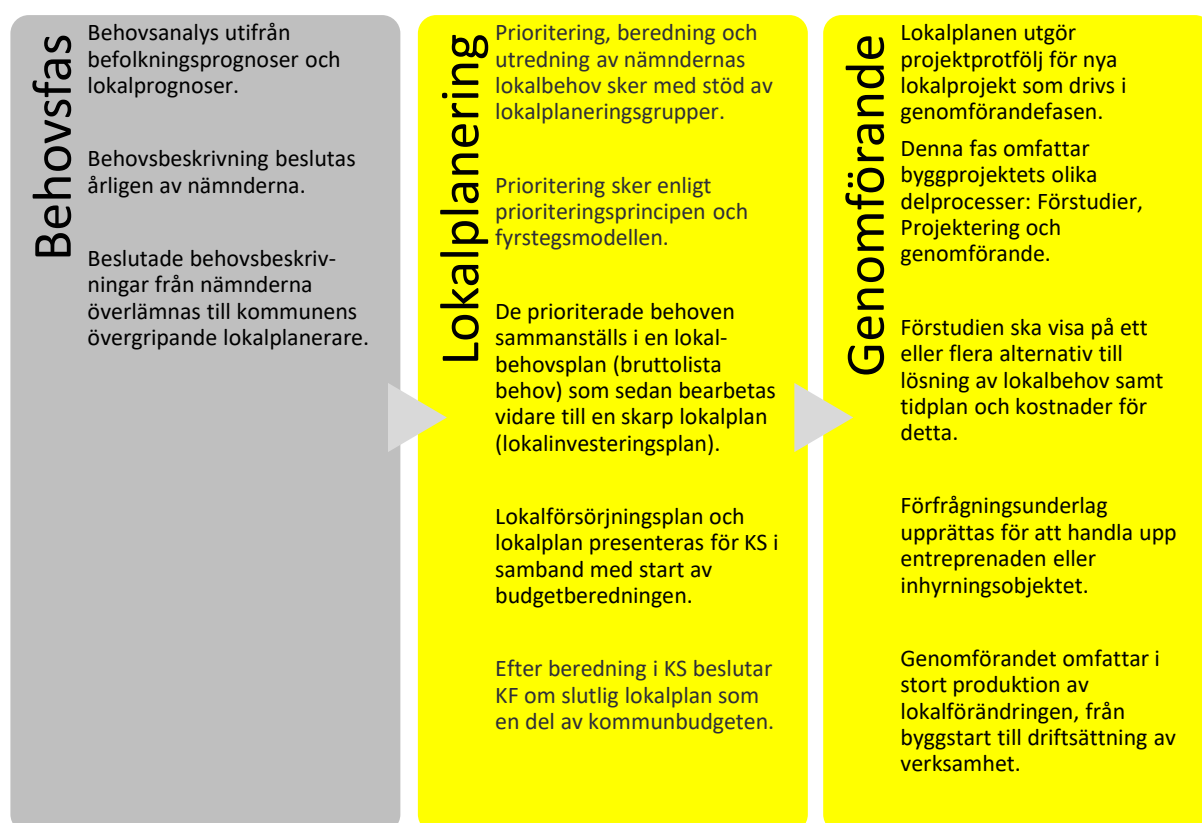
Förvaltningen för Service består av sju verksamhetsområden. De områden som är involverade i lokalförsörjningsprocessen är verksamhetsområde Fastigheter respektive Lokalförsörjning. Verksamhetsområde Fastigheter innehar det övergripande ansvaret för det operativa arbetet med kommunens fastigheter. Verksamhetsområde Lokalförsörjning har det övergripande ansvaret för lokalförsörjningsprocessen med stöd av verksamhetsområde Fastigheter.

¹ Lokalplan och tillhörande styrdokument beskrivs mer i detalj i nedan avsnitt 3.3.

3.3. Kommunens lokalförsörjningsprocess är tydlig och väl dokumenterad

Det övergripande målet med lokalförsörjningen i kommunen är enligt styrdokumentet Principer för lokalförsörjning att uppnå en god ekonomisk hushållning med lokaler och service och därmed kunna frigöra resurser till kommunens kärnverksamheter. Det ska i förlängningen leda till ett effektivt lokalutnyttjande och lägre kostnader totalt sett för hela kommunen.

Styrdokumentet Principer för lokalförsörjning syftar till att säkerställa kommunens lokalplanering på kort och lång sikt. Syftet är dessutom att skapa en enhetlig syn på ansvar, beslut och processer i denna fråga. De centrala faserna av Kungsbackas kommuns lokalförsörjningsprocess återges i detta styrdokument och presenteras i sammanfattat i figur 1 nedan.



Figur 1. EY:s tolkning av lokalförsörjningsprocessens centrala faser. Källa: Principer för lokalplanering, Kungsbacka kommun.

3.3.1. Behovsfas

Processen för lokalförsörjning (lokalplaneringsfas och genomförandefas) föregås av en behovsfas. Behovsfasen innebär att lokalbehov identifieras och beslutas årligen av kommunens nämnder. Behov identifieras för kommande femårsperiod och dokumenteras i behovsbeskrivningar. Som underlag för behoven finns befolkningsprognoser och lokalprognoser. Nämndernas behovsbeskrivningar lämnas till kommunens övergripande lokalplanerare.

3.3.2. Lokalplaneringsfas

Kommunens övergripande lokalplanerare ansvarar för att samla in, prioritera, bereda och utreda nämndernas lokalbehov. Detta görs med stöd av den övergripande lokalplaneringsgruppen, lokalgruppen och lokalstyrgruppen.² I de olika lokalgrupperna prioriteras, utreds och bereds lokalbehoven utifrån prioriteringsprincip och fyrstegsmodell beslutade av nämnden för Service. I planeringsfasen ska en tid- och kostnadsbedömning av de åtgärder eller investeringar som syftar till att lösa lokalbehoven tas fram.

Lokalbehov prioriteras enligt nedan *prioriteringsprincip*:



Lokalbehov som inte är lagstyrd verksamhet och lokalbehov som utgörs av kvalitetshöjningar i befintliga lokaler har lägst prioritet.

Lokalbehov på grund av ny exploatering har medel prioritet.

Lokalbehov som beror på strukturomvandlingar och som ger minskade driftskostnader samt lokalbehov på grund av volymutökningar inom befintliga områden har högst prioritet.

Fyrstegsmodellen anger hur lokallösningar ska väljas utifrån lokaleffektivitet. Modellen innebär att lokallösningar ska prioriteras enligt följande prioritetsordning:

1. Inga åtgärder
2. Nyttjande av vakanta eller befintliga lokaler genom omdisponering inom egna eller annars förvaltningslokal
3. Ombyggnation
4. Nybyggnation i egen regi eller inhyrningar

Prioriteringsarbetet inom den andra fasen lokalplanering resulterar i *lokalbehovsplan*, *lokalförsörjningsplan* och *lokalplan*.³

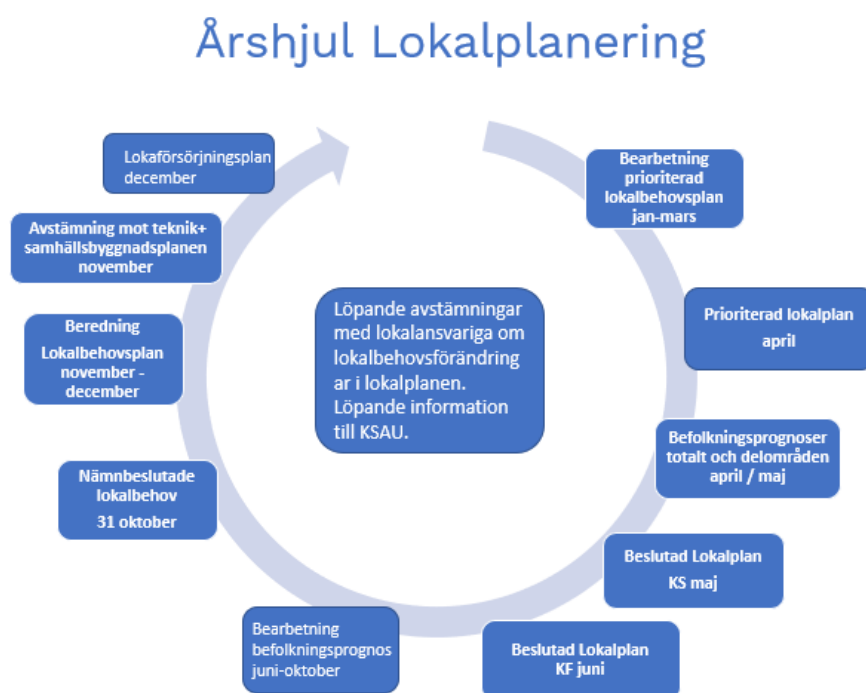
- ▶ *Lokalbehovsplanen* är en bruttosammanställning av kommunens lokalbehov. Lokalbehovsplanen beslutas av lokalgruppen.
- ▶ *Lokalförsörjningsplanen* är en handlingsplan som visar behov av framtida lokaler utifrån förväntade ändringar i behov samt utveckling av befintligt fastighetsbestånd. Planen ska visa på vilka behov som förväntas uppstå, hur behoven ska tillgodoses och vilka metoder som används i planeringen. Lokalförsörjningsplanen beslutas av lokalstyrgruppen. (se avsnitt 3.4 nedan). Vid tillfället för granskningen är lokalförsörjningsplanen under utveckling. Det finns en första version av denna plan som ännu inte innefattar alla förvaltningar.

² Lokalplaneringsgrupperna beskrivs mer i detalj i nedan avsnitt 3.4.

³ Underlag för lokalplanering beskrivs mer i detalj i nedan kapitel 4.

- ▶ *Lokalplanen* redovisar bedömd budget och tidsplan för respektive lokallösning på identifierade lokalbehov. Lokalplanen beslutas av kommunfullmäktige varje år som en del av kommunbudgeten.

I styrdokument principer för lokalplanering sammanfattas lokalplaneringsprocessens olika steg och resultat under året i ett årshjul som framgår av figur 2 nedan. Årshjulet visar hur, när och i vilka mötesforum det årliga lokalplansarbetet sker. Arbetet resulterar i en årlig version av lokal-försörjningsplan med tillhörande bilaga som utgörs av lokalplanen.



Figur 2. Årshjul som illustrerar processen för framtagande av lokalförsörjningsplan och lokalplan. Källa: Principer för lokalplanering, Kungsbacka kommun

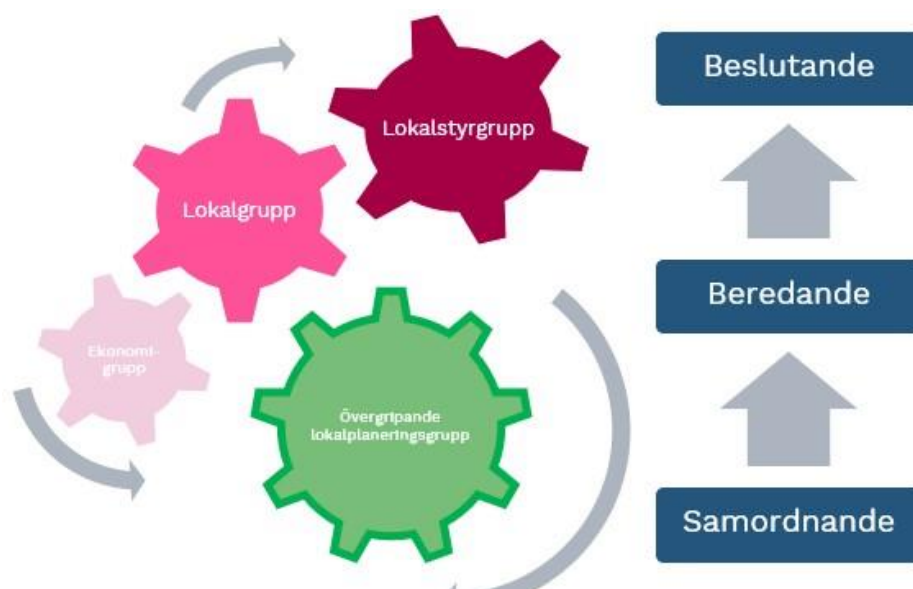
3.3.3. Genomförandefas

Genomförandefasen pågår kontinuerligt och omfattar byggprojektets olika delprocesser; förstudie, projektering och genomförande. Förstudie genomförs för att visa på ett eller flera alternativ till lösning av lokalbehov, tidsplan samt kostnader för detta. I projekteringen studeras och beskrivs lösningar mer detaljerat. Förfrågningsunderlag upprättas för att handla upp entreprenaden eller inhyrningsobjektet.

Genomförandet omfattar i stort produktion av lokalförändringen, från byggstart till driftsättning av verksamhet. Överlämning av objekt till verksamhetsområde Fastighet ingår som avslutande aktivitet. Verksamhetsområde Fastighet hyr i sin tur ut objektet till förvaltning med lokalbehovet. Beskrivningen ovan är en generell beskrivning av hur processerna för inhyrningar och egenägda lokaler ser ut. I de projekt där kommunen inte är byggherre i inhyrningsprojekt ansvarar inte kommunen för genomförandet av förstudie och projektering.

3.4. Roller och ansvarsfördelning är tydliga

I styrdokumentet *Principer för lokalförsörjning* framgår att det finns fyra samverkande grupper på tjänstepersonsnivå som hanterar lokalbehovet inom kommunen. Grupperna har olika roller på olika nivåer av lokalförsörjningsprocessen. Figur 3 illustrerar dessa grupper som behandlar lokalbehov.



Figur 3. Illustration över samverkande grupper på tjänstepersonsnivå som behandlar lokalbehov. Källa: *Principer för lokalplanering*, Kungsbacka kommun

3.4.1. Lokalstyrgrupp

- ▶ Beslutande mötesforum som är i nära samverkan med övriga relaterade processer i kommunen såsom investeringsprocessen, exploateringsprocessen, budgetprocessen och prognosarbetet.
- ▶ Tar beslut av strategisk karaktär. Exempel på ärenden som beslutas i detta forum är förslag på prioriterad lokalbehovsplan, lokalförsörjningsplan och lokalplan i samband med budgetberedning.
- ▶ Gruppen ansvarar för löpande återkoppling till kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU).
- ▶ Bemannas av representanter från Service Ledning, Service Lokalförsörjning, Service Fastigheter, Kommunledningskontoret ekonomi samt Samhällsbyggnadskontorets Ledning. Sammanställande och ansvarig verksamhetschef för gruppen är verksamhetschef Service Lokalförsörjning.

3.4.2. Lokalgrupp

- ▶ Bereder de lokalbehov som förvaltningarna presenterar och matchar dessa med tillgängliga resurser.
- ▶ Resultatet av planeringsarbetet dokumenteras i kommunövergripande lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan.
- ▶ Lokalgruppen ansvarar för åiterrapportering till förvaltningarna och lokalstyrgruppen.

- ▶ Bemannas av representanter för Service Fastigheter, Service Ekonomi, Service Lokalför-
sörjning, Kommunledningskontoret ekonomi och Samhällsbyggnadskontorets Planavdel-
ning samt Mark & Exploatering

3.4.3. Ekonomigrupp

- ▶ Stödande funktion till lokalstyrgruppen och lokalgruppen.
- ▶ Bereder ekonomiska analyser samt hanterar budgetärenden kopplat till lokalplanen.
- ▶ Bemannas av representanter från Service Lokalför-
sörjning, Service Ekonomi, Service Fas-
tigheter och kommunledningskontoret Ekonomi.

3.4.4. Övergripande lokalplaneringsgrupp

- ▶ Samordnande mötesforum där samtliga lokalansvariga i kommunens förvaltningar deltar.
- ▶ Syftet med gruppen är att löpande hålla varandra uppdaterade om respektive förvaltnings
lokalbehov.
- ▶ Lokalbehov från kommunens förvaltningar samordnas i gruppen och prioriteras utifrån
kommunens fyrstegsmodell.
- ▶ Rapporterar till lokalgruppen.
- ▶ Bemannas av förvaltningarnas lokalansvariga och de kommunövergripande lokal-
planerarna.
- ▶ Förvaltningarnas lokalansvariga ansvarar för att återkoppla till sin egen förvaltning och
nämnd.

3.5. Samverkan är i huvudsak välfungerande

I intervjuer med tjänstepersoner inom förvaltningen beskrivs lokalför-
sörjningsprocessen som systematisk och väl fungerande. Även samverkan mellan de olika grupperna och mellan
förvaltningarna inom ramen för lokalför-
sörjningsprocessen upplevs fungera väl.
Intervjupersonerna ger samstämmigt en bild av att det genomförts ett stort utvecklingsarbete
se senaste åren för att tydliggöra lokalför-
sörjningsprocessen och för att stärka samverkan.
Exempel på samverkan på politisk nivå är de presidiedialoger mellan Service och andra
nämndspresidier som genomförts för att informera och skapa gränsöverskridande samverkan
kring lokalför-
sörjningsprocessen.

Ett utvecklingsområde som fortsatt beskrivs kvarstå är att samordna lokalför-
sörjnings-
processen ytterligare med samhällsbyggnadsplaneringen för att säkerställa att detaljplaner
synkas i tillräcklig utsträckning med lokalför-
sörjningsprocessen. Ett ytterligare utvecklings-
område som identifierades i intervjuer är att fortsätta arbetet med att tydligare kommunicera ut
principerna för lokalplanering så processen blir väl känd i alla verksamheter.

3.6. Ansvarsfördelning vid externt inhyrda lokaler är tydlig

I kommunens styrdokument *Riktlinjer för internhyra av lokaler* framgår hur hantering av externt inhyrda lokaler ska ske. Där framgår att förvaltningarna inte har rätt att teckna andra hyresavtal än interna hyresavtal med förvaltningen för Service. Avtalsteckning med externa fastighetsägare görs därför av förvaltningen för Service som i sin tur upplåter lokalen till förvaltningarna med lokalbehov via sin interna uthyrningsprocess⁴. Figur 4 nedan illustrerar hanteringen av inhyring av externa lokaler.



Figur 4. EY:s tolkning över hanteringen av inhyring av externa lokaler. Källa: *Riktlinjer för internhyra av lokaler*, Kungsbacka kommun

I avtal med externa fastighetsägare finns gränsdragningslistor som tydliggör ansvarsfördelning mellan Service och privata aktörer. Gränsdragningslistan är unik för respektive avtal som Service tecknar med den privata fastighetsägaren. I gränsdragningslistan kryssmarkeras vem som ansvarar för underhåll respektive drift för exempelvis in- och utvändiga delar av byggnaden, ventilation, el och avfall. I intervju beskrivs att vissa äldre avtal inte har samma avtalstydlighet och att ett arbete har påbörjats för att modernisera samtliga avtal.

3.7. Ansvarsfördelning för ägande och drift av idrottsklubbhus hanteras utifrån samma principer som övriga lokaler

Ägande

Förvaltningen för Service äger 23 av kommunens 26 idrottsklubbhus⁵. Tre idrottsklubbhus hyr förvaltningen för Service av extern part.

Service hyr i sin tur ut alla 26 lokaler till förvaltningen för Kultur & Fritid, som därefter hyr ut till idrottsföreningar. Inga idrottsklubbhus ägs av Kultur & Fritid. Enligt uppgift finns dels dokumenterade hyresavtal med samtliga föreningar som hyr lokaler av Kultur & Fritid, dels en dokumenterad rutin hos Kultur & Fritid för hanteringen av dessa hyresavtal.

Underhåll

Förvaltningen för Service ansvarar för fastighetsunderhåll av idrottsklubbhusen som de själva äger. Ansvarsfördelning gällande underhåll av lokaler som hyrs ut av förvaltningen för Service till kommunens förvaltningar regleras av kommunens riktlinjer för internhyra samt instruktioner

⁴ Uthyrningsprocessen beskrivs i detalj i avsnitt 5

⁵ I denna definition av idrottsklubbhus innefattas klubbhus, idrottshallar och andra föreningslokaler.

på kommunens internsida⁶. Av riktlinjen framgår att exempelvis fastighets- och markskötsel samt planerade och akuta underhåll av fastigheten ingår i hyran. På kommunens internsida återfinns en fastighetsguide där drift- och underhållsansvaret tydliggörs utifrån olika kategorier såsom ventilation, sanitet och skador.

I de fall där extern part äger lokalen finns en unik gränsdragningslista för varje avtal som reglerar ansvarsfördelning gällande underhåll.

I förvaltningen för Service lokaldatabas dokumenteras vilka delar av hyran som ingår för varje objekt.

Drift

Föreningarna som hyr lokalen ansvarar för den dagliga och verksamhetsnära driften. Ansvarsfördelning av driften klargörs enligt uppgift i avtal mellan förvaltningen för Kultur & Fritid och föreningar. Exempelvis ansvarar föreningar i kommunens ridhus för en större del av verksamhetsservice än föreningar som nyttjar kommunens idrottshallar. Hyressubventioner och föreningsbidrag gentemot föreningar som nyttjar idrottsklubbhusen hanteras av förvaltningen för Kultur & Fritid.

Av intervju framkommer att förvaltningen för Service stöttar förvaltningen för Kultur & Fritid med att utforma avtal gentemot föreningar om hjälp efterfrågas. Enligt uppgift har det tidigare förts diskussion om huruvida ansvaret för hyresavtal med föreningar ska ligga hos förvaltningen för Service, men att så inte blev fallet.

Beskriven ansvarsfördelning gällande ägande av idrottsklubbhus finns dokumenterad i budgeten för nämnden för Kultur och fritid där det framgår att Kultur och Fritid ansvarar för att "teckna och följa upp avtal om drift och skötsel av vissa anläggningar för kultur och fritidsaktiviteter".

⁶ Riktlinjerna och instruktionerna beskrivs närmare i avsnitt 5.2.2.

4. Behovsunderlag, budgetering och effektivitet inom lokalförsörjningsprocessen

4.1. Vår bedömning

Vår bedömning är att nämnden för Service har säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt. Vår bedömning grundar sig på att det finns ett systematiskt arbete med lokalplanering som utgår från verksamheternas behov på kort och lång sikt. Det finns en tydlig och dokumenterad arbetsprocess för hur underlag ska samlas in och bearbetas till den av kommunfullmäktige beslutade lokalplanen i kommunbudgeten.

Vår bedömning är att nämnden för Service har säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftbudget. Vår bedömning grundar sig på att lokalplanen, som är en del av budgeten, innehåller nyinvesteringar och avvecklingar av lokaler. När lokalplanen tas fram inkluderas tid- och kostnadsbedömning av de investeringar som syftar till att lösa lokalbehoven. Utifrån lokalplanen budgeteras hyror för lokalinvesteringar samt inhyrda boenden i nämndernas ramanslag i kommunbudgeten.

Vår bedömning är att nämnden för Service har säkerställt en effektiv lokalanvändning i kommunen. Vår bedömning grundar sig i att det finns flera etablerade incitament för en effektiv lokalanvändning. Dokumenterade instruktioner finns för hur förvaltningen för Service ska arbeta för effektivt lokalnyttjande. Vidare finns den s.k. 80/20-regeln som innebär att nämnderna finansierar 20 procent av nya lokalbehov genom sin egen driftsram, vilket beskrivs som ett bra effektiviseringsverktyg. Konceptlokaler för nybyggnation används av vissa verksamheter, vilket innebär att kommunen på förhand har beslutat om utformningen av nya lokaler för exempelvis förskolor och äldreboenden.

4.2. Det finns underlag för bedömning av lokalbehov på kort och lång sikt

De centrala underlag för bedömning av kommunens lokalbehov på kort och lång sikt är följande.

4.2.1. Nämndernas behovsbeskrivningar sammanställs i kommunens lokalbehovsplan

Nämnderna beslutar årligen om sitt lokalbehov. Behov identifieras för kommande femårsperiod och dokumenteras i behovsbeskrivningar. Som underlag för behoven finns befolkningsprognoser och lokalprognoser. Nämndernas behovsbeskrivningar lämnas till kommunens övergripande lokalplanerare.

Nämndernas samlade behov sammanställs i kommunens lokalbehovsplan, som är en brutto-sammanställning av kommunens lokalbehov. Utifrån lokalbehovsplanen tas därefter en lokalförsörjningsplan och en lokalplan fram, vilka beskrivs nedan. Dessa två planer omfattar en femårsperiod och revideras årligen.

4.2.2. Lokalförsörjningsplan

Syftet med lokalförsörjningsplanen är att vara ett planeringsverktyg för lokalbehov för att med god framförhållning kunna bedöma framtida investeringsbehov och lokalkostnader.

Lokalförsörjningsplanen ska visa vilka lokalbehov som förväntas uppstå, hur behoven ska tillgodoses och vilka metoder som används i planeringen. Lokalförsörjningsplanen är under utveckling. Vid genomförandet av granskningen finns en första version framtagen som inte innehåller alla förvaltningar. En komplett version beräknas vara färdigställd till nästa års lokalplansarbete.

4.2.3. Lokalplan

Lokalplanen är en prioriterad och slutlig sammanställning av kommunens lokalbehov. Planen innehåller budget och tidplan för respektive lokallösning på identifierade lokalbehov. Lokalplanen beslutas slutligen av kommunfullmäktige som en del av kommunbudgeten.

I intervjuer med kommunstyrelsens presidium och med tjänstepersoner med beredningsansvar beskrivs underlaget för bedömning av lokalbehov som mycket bra. Det beskrivs dock i flera övriga intervjuer att ett planeringsarbete på längre sikt än fem år vore önskvärt. Exempelvis beskrivs att mark- och exploateringsarbetet är tidskrävande och om en investering kräver ny mark kan fem år vara relativt kortsiktigt.

Hur återkopplingen på det slutliga prioriteringsarbetet ska ske finns dokumenterat i lokalgruppernas ansvarsbeskrivningar. Lokalgruppen ansvarar för återrapportering av prioriteringarna till förvaltningarna. Prioritering av lokalbehov görs enligt prioriteringsprincipen beslutad av nämnden för Service. Prioriteringsprincipen finns dokumenterad i kommunens principer för lokalplanering. Det framkommer däremot i intervjuer med lokalansvariga att det inte uppfattas som helt förankrat varför en nyinvestering prioriteras över en annan.

4.3. Lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftbudget

I kommunbudgeten finns en sammanställning av nämndernas driftramar för befintliga lokaler. Sammanställningen redovisar totala ramtilldelningen för varje nämnd samt förändring jämfört med föregående år. Sammanställningen visar totala hyreskostnader, kapitalkostnader samt förändring mot föregående år utifrån lokalplanen.

Lokalplanen, som är en del av budgeten, innehåller nyinvesteringar och avvecklingar av lokaler. När lokalplanen tas fram inkluderas tid- och kostnadsbedömning av de investeringar som syftar till att lösa lokalbehoven. Som underlag till investeringsbelopp används oftast areanyckeltal och volymmått avseende behoven. Driftskostnader såsom hyra och engångskostnader kopplade till investeringen kostnadsbedöms också.

Utifrån lokalplanen budgeteras hyror för lokalinvesteringar samt inhyrda boenden i nämndernas ramanslag i kommunbudgeten. Den aktuella nämnden med lokalbehov erhåller ramhöjning motsvarande hyran när lokalen är klar att tas i bruk. Från och med 2021 erhåller nämnderna ramtilldelning motsvarande 80 procent av lokalhyran. Resterande 20 procent finansieras inom respektive nämnds tilldelade budgetram. Ramtilldelning gäller endast för nyinvesteringar och utgår inte för verksamhetsanpassningar av lokaler.

I intervju med tjänstepersoner som har beredningsansvar upplevs att lokalförsörjningen beaktas och ingår som en tydlig del i arbetet med driftbudgeten.

4.4. Incitamentsstruktur för effektiv lokalanvändning finns

I kommunens lokalpolicy anges att kommunen genom aktiv lokalförsörjning ska tillhandahålla och bibehålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler över tiden. I de framtagna principerna för lokalplanering står det angivet att lokallösningar ska föreslås och väljas utifrån det prioriterade målet om att "Minska behovet av att bygga nytt genom att samutnyttja och bygga mer flexibelt".

I kommunen uppges det finnas olika incitamentsstrukturer för att säkerställa en effektiv lokalanvändning, vilka beskrivs nedan.

4.4.1. Lokalbank

Service Fastigheter ansvarar för att upprätthålla en aktuell objektförteckning med lokalbank av kommunens befintliga fastigheter, lokaler, anläggningar och externa hyreskontrakt som täcker innevarande befintligt lokalbestånd.

I lokalbanken framgår vilka överskott av lokaler som en organisation har. Det kan vara behov som till exempel tillskott av lokaler som behövs eller överskott av lokaler som inte behövs. För att kunna anmäla lokaler till lokalbanken krävs att det är en sammanhållen yta som kan hyras av annan hyresgäst eller kunna avyttras. En följd av lokalförsörjningsplanen är att resultatet av denna kan utgöra underlag för lokalbanken.

4.4.2. Konceptlokaler

För att ta fram lokaleffektiva och likvärdiga lokaler i kommunen har Service Lokalförsörjning s.k. koncepthandlingar för utbildningslokaler, för vård- och omsorgsboende, samt för boende med särskild service (BmSS). Koncepthandlingarna uppges underlätta arbetet med lokalplanen då bedömningen av lokalbehovens budgetar kan baseras på standardnyckeltal. Handlingarna beskriver användningsområdet, innehållet och storleken på lokalerna och utgör underlag vid kostnadsbedömning av lokalbehoven. Dessa dokument är fastställda av nämnden för Service och nämnderna för Förskola & Grundskola respektive nämnden för Vård & Omsorg.

För närvarande pågår framtagande av koncept för idrotts- och föreningslokaler.

Konceptlokaler beskrivs i intervju med kommunstyrelsen presidium som något som önskas utvecklas ytterligare, bland annat genom att fler förvaltningar är med i utformandet av nya konceptlokaler.

4.4.3. 80/20-reglen vid nyinvesteringar

Ett ytterligare incitament för effektivt lokalutnyttjande uppges vara den s.k. 80/20-regeln som innebär att nämnderna inom sin ram får betala 20 procent av hyran för nyinvesteringar. Resterande 80 procent av hyresbeloppen finansieras av ramtilldelning och ingår i driftbudgeten.

Syftet med principen är att minska på investeringsräskanden av lokaler och istället bidra till effektivt lokalutnyttjande. Av intervju framkommer att principen varit behjälplig i att belysa kostnaderna för nyinvesteringar för kommunens nämnder. Principen beskrivs vidare ha bidragit till

ökad samverkan hos nämnder och verksamheter för att nyttja lokaler mer effektivt istället för att åberopa ytterligare behov om ny lokal.

4.4.4. Möjlighet till att frånträda delar av lokaler

Av riktlinjer för internhyra framgår att uppsägningstiden för internhyresavtal för äldre lokaler inom befintligt bestånd är sex månader. Inhyrda lokaler följer det externt inhyrda avtalet och egenägda lokaler som är nybyggda har en uppsägningstid på tio år. Det finns möjlighet att avträda en del av lokalen förutsatt att det avser en större sammanhängande del av byggnaden och inte enskilda rum.

När uppsägningstiden har passerat har förvaltningen för Service tolv månader att avveckla eller orda ny uthyrning av lokalen. Hyreskostnaden under denna period finansieras av kommunstyrelsen. Efter tolv månadsperiodens slut belastas budgeten för nämnden för Service. På så vis uppges detta medföra incitament för nämnden för Service att aktivt arbeta med avveckling eller omstrukturering av fastighetsbeståndet samt ansvara för ett effektivt lokalnyttjande.

5. Uthyrningsprocessen

5.1. Vår bedömning

Vår bedömning är att nämnden för Service delvis har säkerställt en ändamålsenlig uthyrningsprocess. Bedömningen grundar sig i att det finns väletablerade arbetsätt för hur uthyrningsprocessen ska genomföras. Vi bedömer dock att nämnden kan stärka den interna uthyrningsprocessen genom att dokumentera den. Detta är en rekommendation som lämnades av revisionen 2016, följdes upp 2018 och som fortfarande inte är omhändertagen.

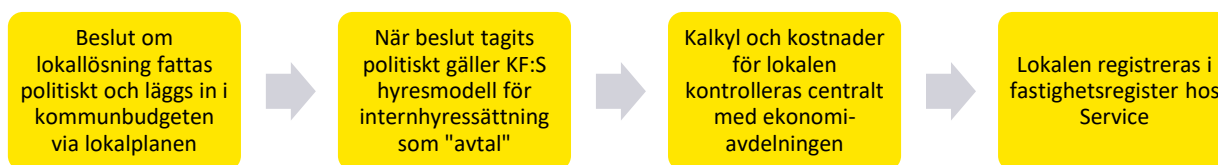
Vår bedömning är att nämnden för Service i huvudsak säkerställt en ändamålsenlig tillämpning av kommunfullmäktiges hyresmodell för internhyressättning. Vår bedömning grundas på att hyran i allt väsentligt utgår från kommunfullmäktiges riktlinjer för internhyra och att det finns tydliga gränsdragningar avseende ansvar för drift och underhåll. Däremot har nämnden inte fullt ut följt kommunfullmäktiges riktlinjer eftersom formella hyresavtal inte tecknas. Arbetsättet med indirekta "avtal" är inte dokumenterat i styrdokument. Enligt vår mening skulle nämndens styrning stärkas av att verka för att uppdatera riktlinjerna så att de bättre överensstämmer med nuvarande arbetsätt.

5.2. Uthyrningsprocessen är dokumenterad för externa lokaler men inte för interna lokaler

Som ett komplement till kommunfullmäktiges lokalpolicy har kommunfullmäktige även beslutat om två riktlinjer som reglerar de kommuninterna hyresförhållandena. Den ena riktlinjen avser förhållandet mellan kommunstyrelsens förvaltning och serviceförvaltningen. Den andra riktlinjen avser förhållandet mellan serviceförvaltningen som hyresvärd och respektive förvaltning som hyresgäst.

Om det finns ett lokalbehov som inte ryms i lokalplanen kan förvaltningen för Service förhyra lokaler av externa fastighetsägare. Ett exempel är Särö vård- och omsorgsboende vars fastighet ägs av Eksta Bostads AB. Till stöd för arbetet finns ett flertal processkartor och rutiner, exempelvis vilka steg en hyresförfrågan genomgår och en rutin för hyresförfrågan ska se ut. Processkartor och rutiner avseende hyra av externa lokaler är tillgängliga för förvaltningen för Service men inte för andra förvaltningar, vilket förklaras av att det är Service som hyr in de externt inhyrda lokalerna å andra förvaltningars räkning.

För uthyrning till andra förvaltningar av kommunägda lokaler saknas motsvarande processkartor och rutinbeskrivningar. Det finns dock vissa rutiner till stöd för den administrativa hanteringen, exempelvis administration av hyror. De intervjuade uppger att den interna uthyrningsprocessen är väl etablerad och det finns inte några otydligheter i processen. I figur 6 illustrerar vi vår tolkning av den interna uthyrningsprocessen utifrån beskrivningar i intervjuer.



Figur 6. EY:s tolkning av den interna uthyrningsprocessen

5.3. Budgeten utgör "avtal"

Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer för internhyra av lokaler ska det för varje objekt i kommunen finnas minst ett avtal om internhyra mellan hyresvärden, det vill säga förvaltningen för Service, och hyresgästen.

Enligt uppgift från förvaltningen för Service skrivs numera, efter en översyn av internhyresprocessen 2019, inte formella avtal för lokaler som hyrs ut internt. De intervjuade beskriver att lokalförsörjningsprocessen och budgetprocessen utgör "avtalet", det vill säga att objektet ingår i lokalplanen som en del av kommunbudgeten. De intervjuade menar att nämnderna således indirekt godkänner de förutsättningar och villkor som framgår av kommunfullmäktiges riktlinjer för internhyra. Genom denna "avtalslösning" menar intervjuade att alla interna hyresavtal är likvärdigt utformade. Arbetssättet med indirekta "avtal" är inte dokumenterat i styrdokument.

5.4. Hyresvillkor regleras i kommunfullmäktiges riktlinjer för internhyra

Riktlinjerna för internhyra reglerar kontraktsvillkor och uppsägning av lokaler. Villkoren anger att hyresavtalen gäller tills vidare med undantag för nyproducerade lokaler. För nyproducerade lokaler eller lokaler som genomgått stor ombyggnad är hyrestiden 10 år. Uppsägning av lokalen ska ske skriftligt och uppsägningstiden är 6 månader.

Riktlinjerna anger även att hyresgästen debiteras en självkostnadsbaserad hyra. Det framgår även hur kostnaderna generellt fördelar sig inom kommunens lokaler vid tidpunkten för riktlinjerna.⁷ Av hyran utgör exempelvis kapitalkostnader 55 procent och energi 17 procent.

5.5. Gränsdragningslista klargör ansvar för åtgärder

Riktlinjerna för internhyra reglerar gränsdragningar, servicenivå, förändring av lokaler, underhålls- och ombyggnadsarbeten, förändrat användningsområde samt hyresgästrelaterade lokalförändringar.⁸

⁷ Det vill säga hur kostnaderna fördelades år 2014.

⁸ För externt hyrda lokaler gäller gränsdragningar i avtal med fastighetsägaren.

Internhyran består av tre komponenter:

1. Driftskostnader (exempelvis administration, energi och VA)
2. Kapitalkostnader (exempelvis avskrivningar)
3. Underhållskostnader (exempelvis planerat och akut underhåll)

Huvudregeln är således att hyresgästen genom internhyran bekostar både drift och underhåll. Undantaget gäller större oförutsedda kostnader, exempelvis om lokalen blivit så skadad att verksamheten måste byta lokaler. Hyresvärden ansvarar för att bekosta och finansiera återställandet, men hyresgästen bekostar ersättningslokaler. På kommunens interna webbsida finns det vidare information om gränsdragningar för ansvaret av drift och underhåll för hyrda lokaler. På webbsidan finns det en s.k. fastighetsguide som tydliggör drift- och underhållsansvaret utifrån olika kategorier såsom ventilation, sanitet och skador. De intervjuade upplever att gränsdragningarna avseende drift och underhåll är tydliga.

Även om inte formella avtal skrivs har serviceförvaltningen en detaljerad intern lista över samtliga objekt och hur kostnaderna fördelas på driftskostnader, kapitalkostnader och underhållskostnader. Den interna listan över kostnadsfördelning överensstämmer i allt väsentligt med förteckningen av kostnadskomponenterna i riktlinjerna för interhyra.

Av den interna listan över samtliga objekt framgår att hyran årligen räknas upp eller ned utifrån faktiska kostnader. Exempelvis framgår att förändrad internränta från två till en och en halv procent mellan 2020 och 2021 innebar att ett objekt fick lägre totalhyra.

6. Samlad bedömning

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har kommunstyrelsen och nämnden för Service säkerställt att det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning för kommunens lokalförsörjning?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan Service och privata aktörer avseende externt inhyrda lokaler? ○ Finns en tydlig ansvarsfördelning för ägandeskap och drift av kommunens idrottsklubbhus? 	<p>Ja. Det finns tydliga styrdokument som beskriver lokalförsörjningsprocessen, inklusive vilka tjänstepersonsgrupper som är delaktiga i processen samt roll- och ansvarsfördelning för respektive grupp.</p> <p>Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan Service och privata aktörer avseende externt inhyrda lokaler.</p> <p>Ansvarsfördelning för ägande och drift av kommunens idrottsklubbhus är tydlig, där Serviceförvaltningen äger majoriteten av idrottsklubbhusen och hyr ut lokalerna till Kultur- och Fritidsförvaltningen, som i sin tur hyr ut till idrottsföreningar. Ansvarsfördelning för drift och underhåll följer ordinarie riktlinjer för internhyra av lokaler.</p>
<p>Har nämnden för Service säkerställt en tillfredsställande samverkan inom ramen för lokalförsörjningsprocessen?</p>	<p>Ja. Det finns dokumenterade riktlinjer för hur samverkan mellan kommunens förvaltningar ska ske i den övergripande lokalplaneringsgruppen. Samverkan inom lokalförsörjningsprocessen har genomgått stor utveckling under de senaste åren. Ett utvecklingsområde som beskrivs kvarstå är att ytterligare samordna lokalförsörjningsprocessen med samhällsbyggnadsplaneringen.</p>
<p>Har nämnden för Service säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt?</p>	<p>Ja. Det finns ett systematiskt arbete med tillhörande underlag för lokalplanering som utgår från verksamheternas behov på kort och lång sikt. Det finns en tydlig och dokumenterad arbetsprocess för hur underlag ska samlas in och bearbetas till den av kommunfullmäktige beslutade lokalplanen i kommunbudgeten.</p>
<p>Har nämnden för Service säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen även beaktas i driftsbudget?</p>	<p>Ja. Lokalplanen, som är en del av budgeten, innehåller nyinvesteringar och avvecklingar av lokaler. När lokalplanen tas fram inkluderas tid- och kostnadsbedömning av de investeringar som syftar till att lösa lokalbehoven. Utifrån lokalplanen budgeteras hyror för lokalinvesteringar samt inhyrda boenden i nämndernas ramanslag i kommunbudgeten.</p>

<p>Har nämnden för Service säkerställt en effektiv lokalanvändning i kommunen?</p>	<p>Ja. Det finns flera etablerade incitament för en effektiv lokalanvändning. Dokumenterade instruktioner finns för hur förvaltningen för Service ska arbeta för effektivt lokalnyttjande. Vidare finns den s.k. 80/20-regeln som innebär att nämnderna finansierar 20 procent av nya lokalbehov genom sin egen driftsram, vilket beskrivs som ett bra effektiviseringsverktyg. Konceptlokaler för nybyggnation används av vissa verksamheter, vilket innebär att kommunen på förhand har beslutat om utformningen av nya lokaler för exempelvis förskolor och äldreboenden.</p>
<p>Har nämnden för Service säkerställt en ändamålsenlig uthyrningsprocess?</p>	<p>Delvis. Det finns väletablerade arbetssätt för hur uthyrningsprocessen ska genomföras. Vi menar att nämnden kan stärka den interna uthyrningsprocessen genom att dokumentera den processen. Detta är en rekommendation som lämnades i revisionens granskning 2016, vilken följdes upp 2018 och som fortfarande inte är omhändertagen.</p>
<p>Har nämnden för Service säkerställt att det finns en ändamålsenlig tillämpning av kommunfullmäktiges hyresmodell för internhyressättning?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns det riktlinjer eller rutiner som beskriver hur hyresavtal ska utformas och efterlevs dessa? ○ Finns det tydlig gränsdragning för ansvaret avseende drift respektive underhåll i lokalerna och regleras detta i avtal? 	<p>Ja, i huvudsak. Hyran utgår i allt väsentligt utgår från kommunfullmäktiges riktlinjer för internhyra. Det finns tydliga gränsdragningar avseende ansvar för drift och underhåll. Däremot har nämnden inte fullt ut följt kommunfullmäktiges riktlinjer eftersom formella hyresavtal inte tecknas. Arbetssättet med indirekta "avtal" är inte dokumenterat i styrdokument.</p> <p>Enligt vår mening skulle nämndens styrning stärkas av att verka för att uppdatera riktlinjerna så att de bättre överensstämmer med nuvarande arbetssätt.</p>

6.2. Slutsatser och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnden för Service säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess samt hantering av kommunens verksamhetslokaler. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen och nämnden för Service i stort har säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess samt hantering av kommunens verksamhetslokaler.

Lokalförsörjningsprocessen i Kungsbacka kommun är tydligt dokumenterad med tydlig roll- och ansvarsfördelning samt en tillfredställande samverkan. Det finns ett systematiskt arbete med tillhörande underlag för lokalplanering som utgår från verksamheternas behov på kort och lång sikt. Lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftbudgeten genom lokalplanen. Det finns därtill flera olika incitamentsstrukturer för effektiv lokalanvändning.

Inom ramen för granskningen har vi identifierat utvecklingsområden kopplat till uthyrningsprocessen samt avtalshantering. Den interna uthyrningsprocessen är inte dokumenterad och nämnden har inte fullt ut följt kommunfullmäktiges riktlinjer eftersom formella hyresavtal inte tecknas. Vi menar även att kommunens lokalförsörjningsprocess kan stärkas genom att rutiner för arbetssätt avseende lokaluthyrningsprocessen samt avtalshantering dokumenteras.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar nämnden för Service att:

- ▶ Dokumentera rutinen i förvaltningens arbetssätt avseende den interna uthyrningsprocessen
- ▶ Dokumentera rutinen för förvaltningens arbetssätt avseende internhyresavtal
- ▶ Verka för att uppdatera riktlinjerna för internhyra så att de överensstämmer med nuvarande arbetssätt

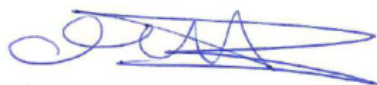
Göteborg den 22 mars 2022



Andreas Haugen
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Nämnden för Service ansvarar för kommunens lokalförsörjning med uppdrag att bygga, förvalta och hyra ut lokaler till kommunens samtliga verksamheter.

Nämndens drift och underhåll av lokaler finansieras genom internhyror från övriga verksamheter i kommunen. Hyror räknas upp utifrån direktiv som beslutats av kommunfullmäktige.

En av nämndens målbilder för 2021 är att arbeta effektivt och strategiskt med lokalplanering för kommunens samlade lokalbehov. Nämnden ska vidare säkerställa att kommunens lokaler är ändamålsenliga. Vidare planerar och bygger nämnden enligt samma målbild för möjligheten till ökat samutnyttjande av lokalerna inom kommunen.

De budgeterade beloppen för ny- till och ombyggnationer av lokaler tillhör kommunstyrelsen och kommunstyrelsen kan justera mellan olika lokalobjekt under året. Nämnden för service bekostar kapitalkostnaderna för lokalerna och tar ut dessa kostnader i en hyra av hyresgästerna.

Vid kommunrevisionens dialoger med nämnder, som genomförts inom ramen för grundläggande granskning 2020, har det framkommit att det finns utmaningar kopplat till lokalförsörjning inom flera nämnder. Därtill genomförde revisionen 2016 en granskning av lokalförsörjningsprocessen och ingångna hyresavtal. Detta följdes sedan upp 2018. I den uppföljande granskningen 2018 konstaterades att rekommendation till nämnden för Service avseende att tillse att förvaltningens uthyrningsprocess av lokaler dokumenteras inte var åtgärdad.

För att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning är det av vikt att det finns en tillfredsställande samverkan inom ramen för lokalförsörjningsprocessen och en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att genomföra en fördjupad granskning av arbetet med lokalförsörjning inom kommunen.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap 6§ ansvarar nämnderna 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 bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Reglemente för kommunstyrelsen och nämnden för Service

Reglemente för nämnden för Service (2020-10-06)

Av nämnden för Service reglemente framkommer att nämnden bland annat ansvarar för ny-, till- och ombyggnad samt inhyrning av verksamhetslokaler. Nämnden ansvarar även för fastighetsförvaltning och underhåll samt lokalvård.

Reglemente för kommunstyrelsen (2021-05-04)

Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att kommunstyrelsen bland annat innehar det operativa ansvaret för kommunens planverksamhet. Detta inkluderar bland annat planbesked, exploatering och plangenomförande.

Kommunens planer, riktlinjer och rutiner inom lokalförsörjningsområdet.

Principer för lokalplanering (2021-07-01)

Dokument antaget av nämnden för Service som syftar till att samla, förtydliga och beskriva kommunens rutiner och aktiviteter som berör lokalplanering och lokalinvesteringar. Vidare syftar dokumentet till att säkerställa kommunens lokalplanering på kort och lång sikt och skapa en enhetlig syn på ansvar, beslut och processer.

Lokalpolicy (2014-09-17)

Kommunens lokalpolicy anger att kommunen ska genom aktiv lokalförsörjning och förvaltning tillhandahålla och bibehålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler över tiden.

Riktlinjer för internhyra av lokaler (2019-10-02)

Dokumentet klargör riktlinjer som avser förhållandet mellan hyresvärd verksamhetsområde Fastigheter och hyresgäst (respektive förvaltning). Riktlinjen innehåller kontraktsvillkor, hyrans beståndsdelar samt instruktioner för hantering av tomma lokaler.

Bilaga 3. Källförteckning

Intervjuer

- ▶ Verksamhetschef fastigheter vid förvaltningen för Service, 2022-01-19
- ▶ Verksamhetschef Lokalförsörjning vid förvaltningen för Service, 2022-01-19
- ▶ Förvaltningschef vid förvaltningen för Service, 2022-01-19
- ▶ Nämnden för Services presidium, 2022-01-19
- ▶ Lokalplanerare vid förvaltningen för Service 2022-01-19
- ▶ Lokalansvariga från förvaltningen för Vård & Omsorg samt förvaltningen för Kultur & Fritid, 2022-01-19
- ▶ Budgetspecialist 2022-01-19
- ▶ Samhällsbyggnadschef, 2022-01-25
- ▶ Kommunstyrelsens presidium, 2022-01-25

Dokumentation

- ▶ Kommunbudget med lokalplan 2021
- ▶ Kommunbudget med lokalplan 2022
- ▶ Nämndbudget – nämnden för Service 2021
- ▶ Nämndbudget – nämnden för service 2022
- ▶ Principer för lokalplanering, 2021-07-1
- ▶ Lokalbehovsplan 2021-06-16
- ▶ Behovsbeskrivningsmall
- ▶ Processkartor för uthyrningsprocessen
- ▶ Riktlinjer för internhyra av lokaler, 2019-10-02
- ▶ Lokalbank
- ▶ Koncept Utbildningslokaler, 2018-12-20
- ▶ Lokalpolicy, 2014-11-11
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, 2021-05-04
- ▶ Reglemente för nämnden för Service, 2020-10-06