



Varbergs kommun

Granskning av kommunens
lokalförsörjning
Granskningsrapport

Audit
KPMG AB
16 september 2016
Antal sidor: 15

Granskningsrapport Lokalförsörjning Varberg.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	1
3.	Syfte	2
4.	Ansvarig nämnd/styrelse	2
5.	Metod	2
6.	Projektorganisation	2
7.	Organisation	3
8.	Hur ser strategier, mål och mått ut för lokalförsörjningen? Hur följs de upp?	4
9.	Hur ser processen ut för att identifiera lokalbehov?	5
10.	Har nämnderna själva genomfört några analyser/utredningar som ligger till grund för framtida lokalbehov?	6
11.	Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i lokalförsörjningen?	8
12.	Hur fungerar samordning mellan beställare/hyresvärd och de olika verksamheterna?	8
13.	Hur ser processen ut för upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/anpassning/ avveckling av lokaler?	9
14.	Hur påverkar internhyran (budgetfrågor) planeringen av lokaler?	12
15.	Hur utvärderas effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader?	13
16.	Finns en helhetssyn i kommunen över det samlade behovet av lokaler?	13

1. Sammanfattning

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens lokalförsörjning. Syftet med granskningen har varit att med ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen har ett system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare har syftet varit att bedöma om kommunen har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Vår bedömning är att kommunen inte har ett system för styrning och uppföljning som säkerställer ett optimalt lokalutnyttjande. Det innebär inte att vi anser att lokalutnyttjandet inte är effektivt men det finns inget övergripande system som säkerställer detta. Kommunen är uppmärksam på detta och startar våren 2017 ett arbete med att ta fram en strategisk lokalförsörjningsplan.

Vår bedömning är också att kommunen inte har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Den löpande driften i form av fastighetsförvaltning som handhas av fastighetsavdelningen bedömer vi som ändamålsenlig. Likaså lägger de olika nämnderna var för sig ner ett arbete på att planera för sin lokalanvändning. Det som saknas är en central funktion som håller ihop helheten och planerar för var, när och hur investeringar i fastigheter ska göras. Risken finns att det byggs för mycket med underutnyttjande till följd t.ex. avseende byggnader som skulle kunna användas av fler än en förvaltning på olika tider av dygnet.

Vår övergripande bedömning är att det bedrivs ett seriöst och även ändamålsenligt arbete med lokalförsörjningen men att det saknas en kommunövergripande funktion som håller ihop behovsanalyser och planer för alla som är inblandade i lokalfrågor, t.ex. samhällsbyggnadskontoret, nämnder och förvaltningar, samhällsutvecklingskontoret, VFAB m.fl.

2. Bakgrund

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Lokalförsörjningen syftar till att tillgodose berörda verksamheter med kostnadseffektiva och ändamålsenliga lokaler för att uppnå verksamhetens mål på såväl kort som lång sikt. Samordning, planering och framförhållning är av avgörande betydelse.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att med ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen har ett system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare är syftet att bedöma om kommunen har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Syftet har avgränsats till följande revisionsfrågor:

- Hur ser organisationen (inkl. personal och kompetens) ut för att hantera kommunens lokalhantering?
- Hur ser strategier, mål och mått ut för lokalförsörjningen? Hur följs de upp?
- Hur ser processen ut för att identifiera lokalbehov?
- Har nämnderna själva genomfört några analyser/utredningar som ligger till grund för framtida lokalbehov?
- Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i lokalförsörjningen?
- Hur fungerar samordning och mellan beställare/hyresvärd och de olika verksamheterna.
- Hur ser processen ut för upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/anpassning/ avveckling av lokaler?
- Hur påverkar internhyran (budgetfrågor) planeringen av lokaler?
- Hur utvärderas effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader?
- Finns en helhetssyn i kommunen över det samlade behovet av lokaler?

4. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och berörda nämnder (i första hand undersöks skola och socialtjänstens arbete när det gäller lokaler).

5. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän

6. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Göran Andersson, Certifierad kommunal yrkesrevisor.

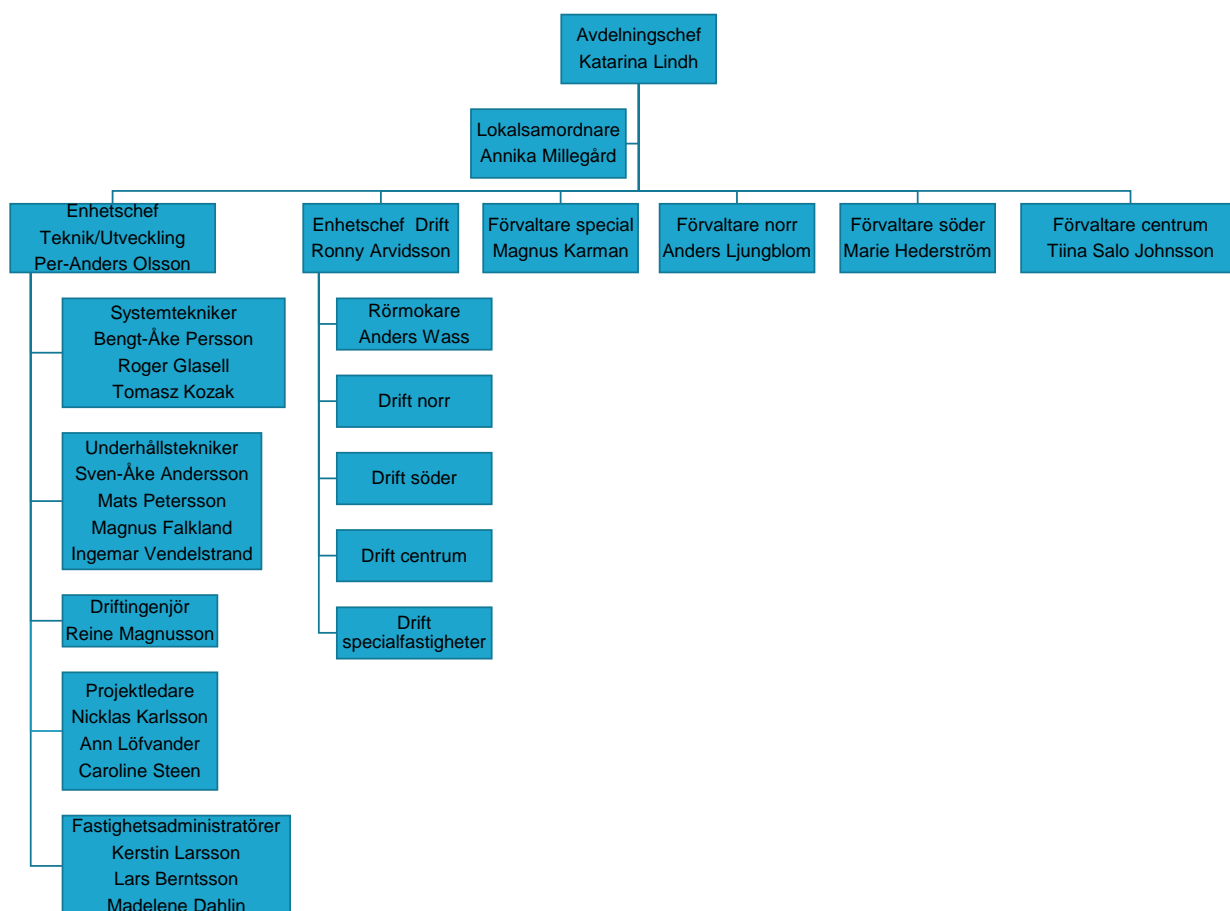
7. Organisation

Lokalförsörjningen i kommunen ansvarar primärt fastighetsavdelningen för. Fastighetsavdelningen finns under serviceförvaltningen som lyder under servicenämnden.

Fastighetsavdelningen är en ren driftorganisation vars uppgift är att förvalta kommunens verksamhetsfastigheter. Avdelningen består av tre huvudverksamheter – fastighetsförvaltning, byggprojekt och drift/underhåll.

Ansvar för ny- och ombyggnationer har kommunstyrelsen i egenskap av kommunfullmäktiges representant som ägare av fastigheter. Detta regleras i kommunstyrelsens reglemente (17 § punkt 9).

Fastighetsavdelningen har en lokalsamordnare som någon gång i månaden träffar de tre stora förvaltningarnas lokalsamordnare (BUF, KOF och SOC).



8. Hur ser strategier, mål och mått ut för lokalförsörjningen? Hur följs de upp?

8.1 Iakttagelser

Fastighetsavdelningen har som uppdrag att förvalta kommunens fastigheter så att kapitalvärdet på kort och lång sikt består samt att förvaltningarna kan bedriva sina verksamheter i ändamålsenliga lokaler.

Servicekommittén har att följa de mål och strategier som kommunen som helhet har att förhålla sig till. Det finns en av nämnden beslutad lokalförsörjningsplan från år 2015. Syftet med planen är att den ska utgöra ett verktyg för framtida planering av kommunens lokalbehov samt vara ett hjälpmedel vid bedömning av kommande investeringsbehov. Målet med planen är att den ska bidra till att skapa förutsättningar för ändamålsenliga, klimat- och kostnadseffektiva lokaler. Planen ska användas av nämnder och utskott i det årliga budgetarbetet så att verksamheterna i god tid och med långsiktighet kan planera för sitt lokalbehov som sedan återkopplas till samhällsutvecklingskontoret och serviceförvaltningen som har i uppdrag att sammanställa, planera och presentera eventuella anpassning- och/eller nyinvesteringsbehov.

Lokalförsörjningsplanen ska årligen uppdateras. Nuvarande plan från 2015 är ingen strategi i sig utan ger en ögonblicksbild över de nuvarande fastighetsbeståndet.

Övriga mål och mått har koppling till fastighetsförvaltningen, drift och underhåll där bland annat målet om energieffektivisering följs upp löpande. Med basåret 2009 har kommunen satt som mål att minska energiförbrukningen med 20 % fram till år 2020. Målet bedöms komma att uppnås och för närvarande är besparingen 14,5 %.

Måluppfyllelse och ekonomi följs upp i månadsrapport till nämnden vid varje sammanträde.

8.2 Analys och bedömning

Vi bedömer att den löpande driften och underhållet är ändamålsenlig. Någon egentlig strategi för lokalförsörjningen saknas. Den lokalförsörjningsplan som är framtagen är ingen strategi för framtiden. Vår åsikt är dock att lokalförsörjningsfrågor inte hör hemma i fastighetsavdelningen även om det i nuläget finns en lokalsamordnare. Denna uppgift och ansvar bör ligga på kommunledningsförvaltningen då det egentligen inte finns några incitament hos fastighetsavdelningen att hushålla med lokalerna. Incitamenten är rimligen att hyra ut så mycket som möjligt och ha full beläggning. I lokalsamordning finns även naturligt överväganden om att bygga och ansvaret för byggnationer ligger hos kommunstyrelsen. Beslut finns om att inrätta en tjänst som fastighetsstrateg hos kommunledningsförvaltningen vilket vi anser helt rätt.

9. Hur ser processen ut för att identifiera lokalbehov?

9.1 Iakttagelser

Behov av lokaler identifieras av respektive nämnd/förvaltning. Hur processen ska se ut i respektive nämnd anges i dokumentet ”Regler och arbetsmetod för investeringar” som är gemensamt för alla nämnder i kommunen:

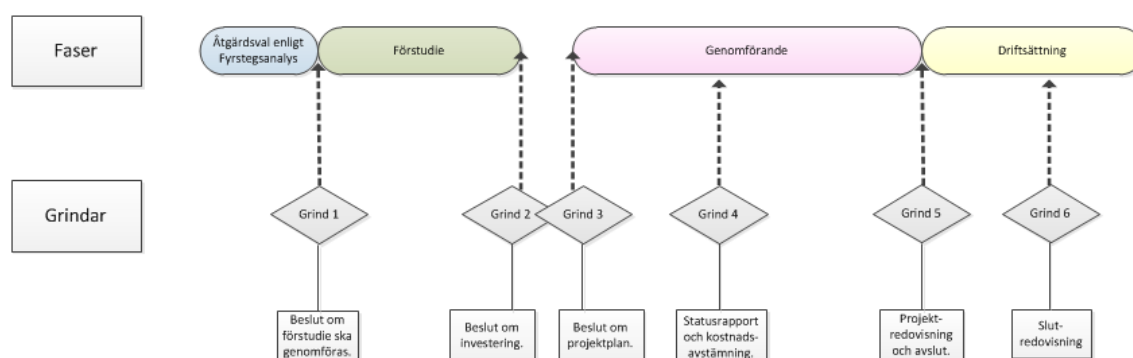
- Sakägarnämnds (den nämnd som initierat ett behov) förvaltning ansvarar för att genomföra ett åtgärdsval enligt en fyrstegsanalys.
- Utifrån åtgärdsvalets rekommendation tar nämnden beslut om en förstudie ska genomföras, samt hur förstudien ska finansieras om investeringsprojektet inte godkänns av kommunfullmäktige. Kostnaden för förstudien måste i så fall belasta nämndens driftbudget.
- Kommunstyrelsen godkänner eller avslår nämndens beslut om att upprätta förstudie och ansvarar för genomförandet av förstudien.
- Efter genomförd förstudie beslutar initierande nämnd om investeringen ska föreslås kommunstyrelsen eller projektet avbrytas.
- Kommunstyrelsen beslutar därefter, utifrån förstudien och initierande nämnds beslut, om investeringen ska lyftas som äskande till kommunstyrelsens budgetberedning eller projektet ska avbrytas.
- Om kommunfullmäktige godkänner investeringen ansvarar kommunstyrelsen i egenskap av framtida fastighetsägare för genomförandet av investeringen. Genomförandet sker i samråd med den nämnd/nämnder som står för sakägarskapet.

Det är sakägarnämndens ansvar att föra fram investeringsbehov till fullmäktige i samband med det årliga budgetarbetet:

- Kommunfullmäktige beslutar om medel för en investering utifrån underlag som behandlar behovet (åtgärdsval) som föranleder investeringen, samt en utredning (förstudie) om investeringen. I samband med beslutet anges även om och i så fall till vilken politisk instans som slutredovisning av investeringsprojektet ska ske.
- Efter budgetbeslut i kommunfullmäktige disponerar den nämnd eller styrelse som är ansvarig för genomförandet, över de budgetmedel som tilldelats.
- För att medge en viss flexibilitet vid mindre investeringar kan kommunfullmäktige besluta om särskilda investeringsramar för nämnderna. Dessa ramar är avsedda för mindre verksamhetsinvesteringar, reinvesteringar eller anpassningar. För dessa ramar ansvarar respektive nämnd för beslut om fördelning, genomförande och uppföljning.

- Om nya oförutsedda händelser eller omständigheter uppstår som gör ett projekt inaktuellt efter att det erhållit ett budgetbeslut av kommunfullmäktige, kan projektet avbrytas och redan nedlagda kostnader kommer då att belasta kommunens resultat genom direktavskrivning.

Nämndernas investeringsprocess beskrivs schematiskt i nedanstående bild. För detaljer se bilaga 1 till denna rapport.



9.2 Analys och bedömning

I granskningen har vi särskilt fokuserat på BUF och SOC och de arbetar likartat och följer den process som beskrivs i ”Regler och arbetsmetod för investeringar”. Vi bedömer att detta är ett ändamålsenligt arbetssätt som säkerställer att behoven genomlysas och eventuella alternativ till investering belyses (åtgärdsvalet).

10. Har nämnderna själva genomfört några analyser/utredningar som ligger till grund för framtida lokalbehov?

10.1 Iakttagelser

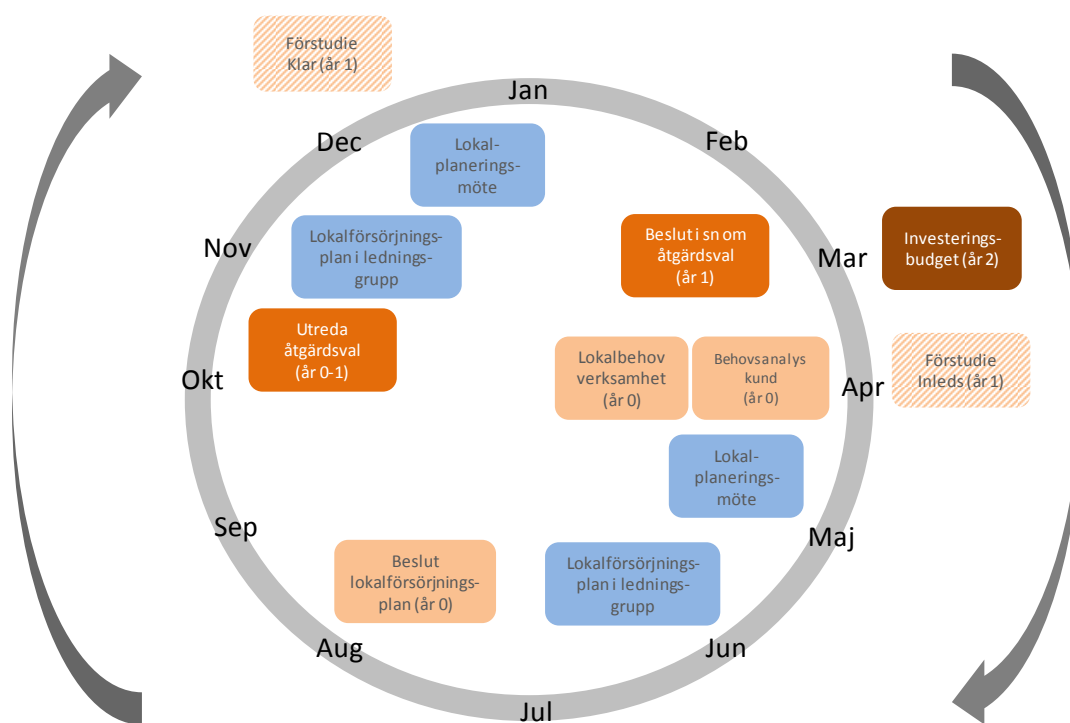
Lokalförsörjningsplanen från 2015 har nämnderna/förvaltningarna medverkat till att ta fram. Nämnderna gör även löpande värdering av sitt behov av lokaler och arbetar utifrån den process som beskrivs i kapitel 9, d.v.s. analyserar sitt lokalbehov inför varje budgetår.

De två förvaltningar som vi särskilt granskat har framfört kritik mot att lokalförsörjningsplanen ger en ögonblicksbild och inte en strategisk framåtriktad plan. Man menar att det inte finns en helhetssyn. Varje förvaltning/nämnd arbetar med frågorna enskilt men ingen håller ihop helheten i kommunen menar man.

BUF har även synpunkter på att planprocessen inte heller hänger ihop och menar att det behövs en helt ny och omarbetad strategisk lokalförsörjningsprocess i kommunen. Ett sådant arbete kommer att påbörjas under våren 2017 då fastighetsstrategen på kommunstyrelsens förvaltning får detta uppdrag.

BUF efterlyser bättre analyser och planer. Kommunen har ett mål om 80.000 invånare år 2030 vilket kommer att innebära att fler skolor och förskolor kommer att behöva byggas. Man upplever att man får ta ett stort ansvar för planeringen av nya skolor och tycker att ett större ansvar borde ligga på samhällsutvecklingskontoret att planera för nya skolenheter istället för att BUF ska behöva "ligga på".

Socialförvaltningen har en process för att identifiera framtida lokalbehov. Processen beskrivs i nedanstående bild. Bilden visar att man löpande arbetar med att identifiera lokalbehov.



Även BUF arbetar mycket med lokalfrågorna och har tagit fram en lokalförsörjningsplan som bygger på prognoser över befolkningsutvecklingen i kommunens olika geografiska områden. Den senaste planen omfattar åren 2015-2019.

10.2 Analys och bedömning

Vi håller med BUF att det behövs ett mer övergripande sätt att arbeta strategiskt med lokalförsörjningen där även planprocessen involveras. Detta håller även fastighetsavdelningen

och kommunstyrelsens förvaltning med om. Av denna anledning har en ny tjänst som fastighetsstrateg inrättats hos kommunstyrelsens förvaltning.

11. Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i lokalförsörjningen?

11.1 Iakttagelser

För närvarande finns det brister i framförhållningen. Som de intervjuade förvaltningarna påpekar hänger t.ex. inte planprocessen ihop med framåtriktade behovsanalyser från nämnder/förvaltningar. Samtliga intervjuade i denna granskning anser att det behövs mer strategi och helhetssyn i lokalförsörjningen. Nuvarande planeringshorisont sträcker sig i huvudsak, åtminstone i konkreta ordalag, ett till två år i taget i samband med budgetarbetet. BUF själva har en planeringshorisont fram till och med 2019.

11.2 Analys och bedömning

Framförhållning och helhetssyn är något som, enligt uppgift, kommer att beaktas i arbetet med den nya lokalförsörjningsplanen som påbörjas våren 2017. En insikt om behovet av detta finns.

12. Hur fungerar samordning mellan beställare/hyresvärd och de olika verksamheterna?

12.1 Iakttagelser

På de större förvaltningarna (SOC, BUF, KOF) finns lokalsamordnare. Cirka en gång per månad träffar lokalsamordnarna fastighetsavdelningens lokalsamordnare och diskuterar framför allt behov av anpassningar i befintliga lokaler. Fastighetsavdelningens förvaltare träffar dessutom löpande rektorer och enhetschefer men då handlar det inte om behov utan om driftsfrågor.

Vid eventuella anpassningar av lokalerna lyfter respektive förvaltning fram ett ärende till sin nämnd. Om nämnden går på förvaltningens förslag görs en beställning som går till fastighetsavdelningen. Om anpassningen beräknas kosta upp till en miljon kronor behandlas ärendet i servicenämnden. Om servicenämnden bifaller förslaget genomför fastighetsavdelningen anpassningen. Fastighetsavdelningen har ett ”anpassningskonto” om ca 5 miljoner kronor per år för dessa ändamål.

Om anpassningen beräknas kosta över en miljon kronor går ärendet vidare till samhällsutvecklingskontoret för beredning i kommunstyrelsen som tar beslutet.

Ett särskilt dokument ”Ansvarsfördelning mellan förvaltare och nyttjare” finns som underlag för internhyran. Det är daterat 2010-11-22. De kriterier som ligger till grund för ansvarsfördelningen

är jordabalkens definition av begreppet fastighet, traditionell kommunal ansvarsfördelning samt ansvarsfördelning beroende på kompetens hos respektive förvaltning. Dokumentet (även kallad gränsdragningslista) finns till för att användas såsom ”lathund” vid tolkningsfrågor i driftskedet när oklarhet råder om vem som ska göra vad och vem som ska betala. Gränsdragningslistan omfattar 16 sidor. Logiken är i huvudsak att det som tillhör fastigheten ansvarar fastighetsavdelningen för och ”lös egendom” ansvarar verksamheterna för.

Skriftliga avtal som reglerar hyresförhållandet finns ej tecknade mellan fastighetsförvaltningen och verksamheterna.

12.2 Analys och bedömning

Vi bedömer att kommunikationen mellan fastighetsavdelningen och nämnderna/förvaltningarna är god. Hyresvärden (fastighetsavdelningen) har inte ansvaret för nybyggnation utan är en ren förvaltningsorganisation. Förhållandet mellan fastighetsavdelningen och förvaltningarna handlar mer om kommunikation om drift och anpassningar än om samordning av lokaler. Återigen, det som saknas är en strategisk lokalförsörjningsplan med en helhetssyn inkluderande planprocessen men detta kan aldrig vara hyresvärdens uppgift och ansvar.

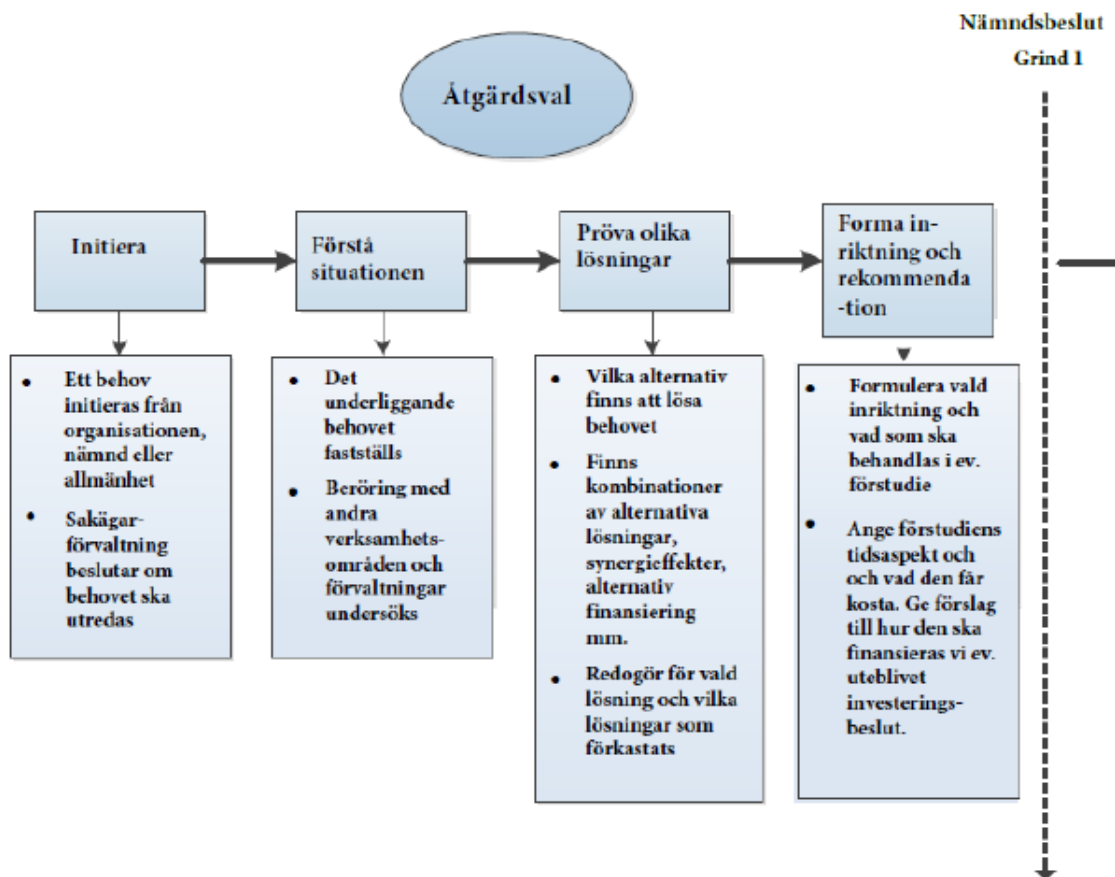
Ansvarsfördelningen/gränsdragningslistan är omfattande men troligen inte heltäckande. T.ex. finns det ingenting skrivet om vem som ansvarar för kostnader i samband med skadegörelse, något som oftast finns med i gränsdragningslistor. Att reglera allting i en gränsdragningslista låter sig troligen inte göras. Vi rekommenderar kommunen att åtminstone reflektera över om nuvarande lista kan förenklas.

13. Hur ser processen ut för upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/anpassning/ avveckling av lokaler?

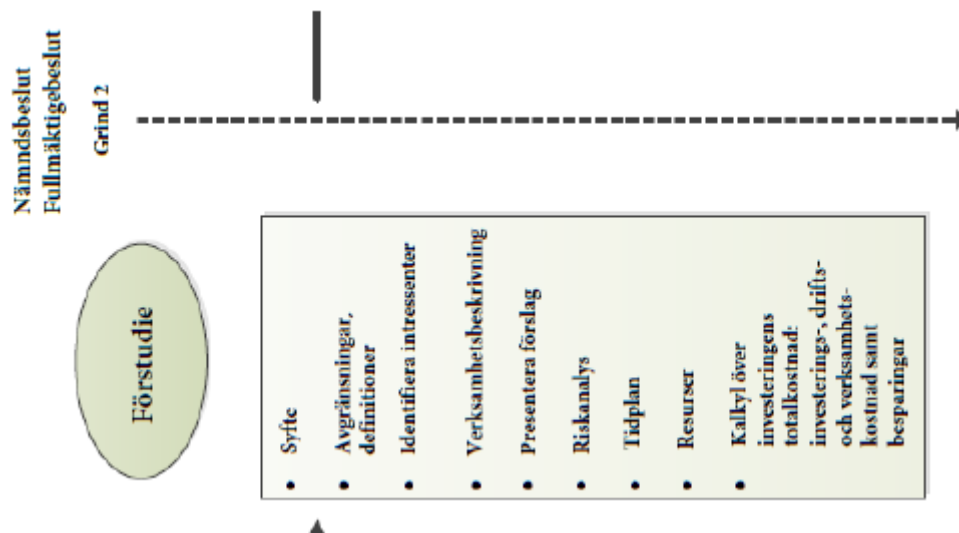
13.1 Iakttagelser

Upprättande av lokal- och investeringsplaner är en del i processen att identifiera lokalbehov. Det första steget är åtgärdsvalet i ” Regler och arbetsmetod för investeringar”. I detta steg prövas på olika sätt hur ett eventuellt lokalbehov ska lösas. Ett ärende förs sedan fram till nämnden för

beslut om en förstudie ska inledas eller inte.

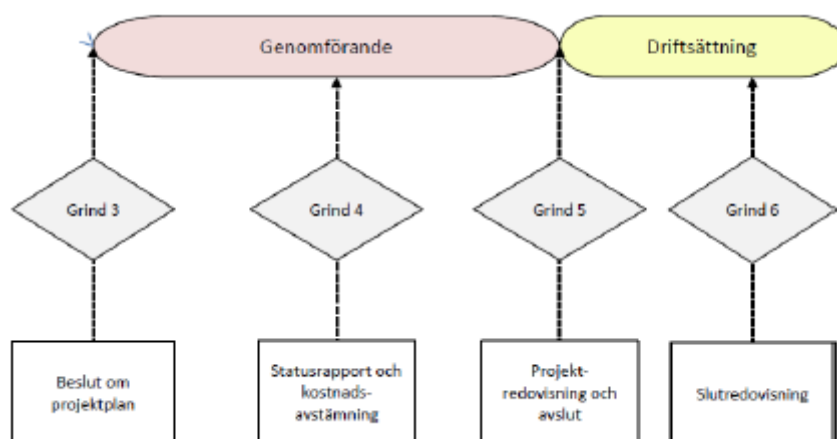


Förstudien utförs så att nämnden kan ta beslut om ett investeringsprojekt ska genomföras eller inte. Detta innebär att beslutsunderlaget ska redovisa hur investeringen tillfredsställer det behov som identifierats i åtgärdsvalet, måluppfyllelse, tid- och processplan för genomförande, investeringens totalkostnad samt vilka förändringar i driftskostnader som uppstår. En riskanalys genomförs för att identifiera risker med genomförandet av förslaget samt hur dessa kan hanteras. Kalkyler i förstudien ska ha ett kalkylsäkerhetskrav om 20 %. Utifrån förslaget och riskanalysen analyseras därefter konsekvenserna av investeringen. Analysen ska behandla kommunens totala kostnad för investeringen och hur detta påverkar den enskilda nämnden, samt vilka verksamhetsförändringar/utökningar som aktualiseras.



När en investering godkänts av nämnden och lyfts till fullmäktige för beslut och fullmäktige godkänner investeringen vidtar genomförande och driftsättning. Innan byggstart ska nämnden godkänna en projektplan och när väl projektet startats ska en löpande kostnadsavstämning göras. Om det i en prognos befaras att projektet kommer att överstiga 10 % av den beräknade totalkostnaden ska detta meddelas fullmäktige som får ta beslut om vad som ska göras, antingen bevilja mer pengar eller något annat.

Efter varje projekts slutförande ska en slutredovisning av projektet göras. För detta finns en särskild mall utarbetad. Slutredovisningen ska spegla det som förväntades av projektet i åtgärdsvalet och förstudien.



13.2 Analys och bedömning

Vi bedömer att processen för att upprätta lokal- och investeringsplaner är ändamålsenlig.

14. Hur påverkar internhyran (budgetfrågor) planeringen av lokaler?

14.1 Iakttagelser

Internhyra finns för att ge incitament till att hushålla med lokaler. Budgetmässigt fungerar den dock olika för olika förvaltningar.

Internhyran sätts så att värdet på fastigheterna ska kunna bevaras, d.v.s. i hyran tas kostnader ut för att finansiera alla driftkostnader som är förknippade med en viss fastighet. Avskrivning av fastigheterna är en del av hyran, rörliga kostnader såsom elektricitet, värme, vatten etc. är en annan del. En äldre fastighet har ett lägre bokfört värde än en ny fastighet på grund av att den har skrivits av under årens lopp. Det innebär att en gammal fastighet har en lägre hyra än en ny.

Budgetmässigt påverkar internhyran olika. De nämnder som har en volymbaserad budget (resursfördelning), som t.ex. BUF, får en ”peng” för varje volymenhet (i skolans fall skolpeng). Andra nämnder som inte har en volymbaserad budget, som t.ex. KOF, har en budget för hyra. Vid en volymtillväxt innebär detta förr eller senare att t.ex. en ny skola måste byggas vilket skapar en stor utgift för BUF eftersom det är en nyinvestering med hög hyra medan skolpengen inte täcker dessa kostnadsökningar utan istället baseras på någon form av genomsnittlig hyreskostnad i förvaltningen.

14.2 Analys och bedömning

Internhyran påverkar knappast planeringen av lokaler. Det är behovet som styr. Däremot är det sannolikt så att den påverkar det som den är avsedd att påverka – kostnadsmedvetenhet och hushållning med lokaler. Till detta bidrar också den process som tillämpas vid investeringar och som beskrivs i kapitel 13.

Skillnaden budgetmässigt mellan nämnder som har en volymbaserad budget och övriga upplevs som ett problem av de som har en volymbaserad budget. Med nuvarande konstruktion av internhyran och med nuvarande resursfördelningssystem blir det ”trappstegseffekter”. Vi rekommenderar inte att ändra i systemet för interhyran av denna anledning. Däremot kan man fundera över om själva storleken på ”pengen” ska justeras efter större investeringar i fastigheter så att trappstegseffekterna minskar. Detta är en politisk fråga och vi vill inte rekommendera något utan bara lyfta fram effekterna.

15. Hur utvärderas effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader?

15.1 Iakttagelser

Någon särskild utvärdering av hur effektiviteten i lokalutnyttjandet är görs inte. Det görs jämförelser med andra kommuner, t.ex. lokalyta per elev och liknande. Där sticker inte Varbergs kommun ut. Lokalsamordnarna på respektive förvaltning och på fastighetsavdelningen aktualiserar löpande tillsammans med sina förvaltningar hur lokalbehoven ser ut. Detta görs vid de månatliga lokalavstämningsmötena.

15.2 Analys och bedömning

Vi bedömer att de olika förvaltningarna arbetar ändamålsenligt med att försöka utnyttja sina lokaler effektivt. Jämförelser med andra är bra och ger en hint om var man ligger. Det går dock inte att jämföra rakt av då idéer om byggnaders utformning har förändrats under årens lopp påverkade av pedagogiska idéer och liknande. Det finns alltså en naturlig variation mellan kommuner som byggt under olika perioder.

16. Finns en helhetssyn i kommunen över det samlade behovet av lokaler?

16.1 Analys och bedömning

Frågan besvaras genom en övergripande analys och bedömning av övriga frågeställningar. Svaret är att det saknas en fullödig helhetssyn i kommunen över det samlade behovet av lokaler. Detta är kommunen medveten om och därför finns det numera en fastighetsstrateg på kommunstyrelsens förvaltning som bland annat har till uppgift att ta fram en strategisk lokalförsörjningsplan med start våren 2017. De enskilda förvaltningarna/nämnderna jobbar med lokalfrågorna och identifierar behov men med bristen på samordning mellan de olika förvaltningarnas behov riskerar kommunen ett underutnyttjande av lokaler t.ex. när samma typ av lokaler kan användas av en eller flera förvaltningar fast på olika tider av dygnet.

Datum som ovan
KPMG AB

Göran Acketoft
Certifierad kommunal yrkesrevisor