

Granskning av stadens lokalförsörjning

MÖLNDALS STAD



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
2. Lokalförsörjning i Mölndals stad.....	5
2.1. Organisation	5
2.2. Bakgrund – En informell process i väntan på formalisering.....	6
2.3. Nuläge – En process utan tydlig roll- och ansvarsfördelning.....	7
2.3.1. Volymmöten	7
2.3.2. Budgetberedning och prioritering.....	8
2.4. En tydlig arbetsgång mellan de kommunala bolagen och staden saknas.....	9
2.5. Metodik för att beakta förändrade arbetssätt i lokalbedömning saknas.....	10
2.6. Budgetunderlag tas årligen fram och utgör grund för driftbudget.....	11
2.7. Bedömning	11
3. Effektiv lokalanvändning och uppföljning	12
3.1. Incitamentsstruktur för lokalanvändningen saknas.....	12
3.2. Kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet följs inte upp.....	13
3.3. Bedömning	13
4. Samlad bedömning.....	14
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	14
4.2. Slutsatser och rekommendationer.....	15
Bilaga 1. Bakgrund.....	17
Bilaga 2. Revisionskriterier.....	18
Bilaga 3. Källförteckning.....	19

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Mölndals stad granskat stadens lokalförsörjning. Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess.

Det har sedan 2017 pågått ett utvecklingsarbete inom staden avseende lokalförsörjning och fastighetsförvaltning. Förändrade principer inom dessa områden presenteras i början av 2020. Det har dock ännu inte fattats några politiska beslut om förändringar i lokalförsörjningsprocessen och det är vid granskningstillfället oklart när nästa steg i utvecklingsarbetet kan väntas ske.

Granskningen visar att den befintliga processen för lokalförsörjning har flera brister och är otydlig ur flera avseenden för fastighetsavdelningen samt stadens nämnder och bolag. Det saknas överlag styrdokument samt roll- och ansvarsfördelningar. Fastighetsavdelningen och det lokalstrategiska utskottet saknar tydliga mandat och uppdrag i den befintliga processen. Vi konstaterar även att det parallellt med den gängse (om än inte beslutade) processen förekommer att nämnderna inte förankrar sina lokalbehov med fastighetsavdelningen utan istället framför dessa direkt till budgetberedningen.

Vidare visar granskningen att det saknas en styrning för att säkerställa en effektiv lokal-användning i staden. Nuvarande internhyres- och kompensationsmodell beskrivs som ett hinder på vägen mot ökad incitamentsstyrning. Inte heller sker en systematisk uppföljning av fastighetsavdelningens arbete med lokalernas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet.

Slutligen konstaterar vi att det i granskningen framkommer flera brister i stadens arbete med lokalförsörjning. Vi ser allvarligt på att befintlig process är så otydlig för såväl stadens nämnder och förvaltningar som för fastighetsavdelningen samt att den inte efterlevs i alla avseenden. Den genomgående avsaknaden av systematik avseende underlag för lokalbehov samt styrning och uppföljning av lokalernas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet utgör även det brister i arbetet. Vi noterar samtidigt att ansvarig förvaltning genomför ett arbete i syfte att utveckla och förtydliga stadens lokalförsörjningsprocess.

I granskningen har vi identifierat ett antal brister. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Besluta om en tydlig gemensam process för lokalförsörjning i staden och säkerställa att denna process förankras.
- ▶ Tillse att roller och ansvar inom ramen för lokalförsörjningsprocessen formaliseras, tydliggörs och förankras.
- ▶ Säkerställa att det utarbetas en stadengemensam rutin för hur lokalbehov på kort och lång sikt ska dokumenteras och utgöra underlag för lokalförsörjningsprocessen och budgetberedning.
- ▶ Säkerställa att en prioriteringsordning för lokalbehov beslutas och kommuniceras till stadens nämnder.
- ▶ Tillse att fastighetsavdelningen och det lokalstrategiska utskottet tilldelas tydliga och i staden som helhet förankrade mandat och uppdrag för lokalförsörjning.
- ▶ Säkerställa att kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet i användningen av befintliga lokaler aktivt styrs och följs upp.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I samband med den kommunala revisionens granskningar i Mölndals stad under de senaste åren har det framkommit att det funnits utvecklingsområden inom ramen för lokalförsörjningsprocessen. Flera förvaltningar har påpekat att deras lokalbehov inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning och att detta får negativa effekter avseende bland annat arbetsmiljö och möjlighet att tillgodose tillgänglighet. Kommunrevisionen har mot bakgrund av bland annat ovanstående i samband med sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess. Bakgrunden beskrivs i sin helhet i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess. Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för stadens lokalförsörjning?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en effektiv lokalanvändning i staden?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt?
 - ▶ Hur beaktas förändrade arbetssätt i bedömning av lokalbehov på kort och lång sikt?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftsbudget?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att följa upp om lokaler och anläggningar är kostnadseffektiva och ändamålsenliga?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av kommunallagen, reglemente för kommunstyrelsen samt stadens planer, riktlinjer och rutiner inom lokalförsörjningsområdet. Revisionskriterierna beskrivs ytterligare i bilaga 2.

1.4. Metod

Granskningen genomförs som en dokument- och intervjustudie. Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelskontrollera rapporten.

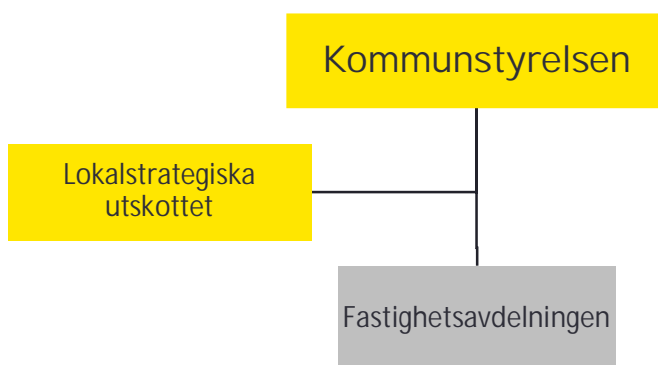
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas i enlighet med dess syfte och revisionsfrågor. Granskningen avser kommunstyrelsen.

2. Lokalförsörjning i Mölndals stad

2.1. Organisation

Kommunstyrelsen har ansvarat för stadens lokalförsörjnings- och fastighetsfrågor i flera mandatperioder. Kommunstyrelsens ansvar är enligt reglementet att strategiska samordna stadens verksamheters behov av lokaler och mark, men även för ägandeskapet av stadens fastigheter och lokaler.



Figur 1. Stadens organisation för lokalförsörjning

I början på innevarande mandatperiod inrättades 2019 det lokalstrategiska utskottet under kommunstyrelsen, med direkt anknytning till fastighetsavdelningen. Dessförinnan har lokalförsörjnings- och fastighetsfrågor hanterats genom kommunstyrelsens arbetsutskott. Det lokalstrategiska utskottet inrättades i syfte att stärka styrningen av stadens lokalförsörjning. Utskottets ansvarsområde är enligt reglementet strategisk samordning av verksamheternas behov av lokaler, samt investeringar och underhåll av stadens lokal- och fastighetsbestånd. Utskottet bereder lokalförsörjnings- samt fastighetsfrågor för beslut i kommunstyrelsen. Utskottet är på så vis den politiska enhet som är mest involverad i stadens lokalförsörjningsfrågor. I intervju med utskottets presidium framförs att utskottet upplevs ha en otydlig roll och ett otydligt mandat i förhållande till kommunstyrelsen, vilket beskrivs som en väsentlig utmaning i arbetet.

Under kommunstyrelsen inom stadsledningsförvaltningen ligger fastighetsavdelningen. Avdelningen ansvarar för lokalförsörjning och fastighetsfrågor. Fastighetsavdelningen utgörs av tre enheter, där fastighetsutvecklingsenheten (bildad juli 2021) med fem medarbetare har som huvuduppgift att arbeta med långsiktig planering och lokalförsörjning. Inom denna enhet finns lokalstrateger, fastighetscontroller, ritningshandläggare och systemansvarig.

2.2. Bakgrund – En informell process i väntan på formalisering

Sedan 2017 har det pågått ett arbete med att se över stadens lokalförsörjningsprocess och fastighetsförvaltning¹. Dåvarande stadsdirektör uppdrog åt fastighetschefen att ta fram ett förslag till principer, regler och en handbok för lokalförsörjning och fastighetsförvaltning för staden. Bakgrunden till uppdraget beskrivs ha varit ett behov av att ta fram beskrivna processer som skapar effektivitet och kostnadsmedvetenhet, men även att skapa förutsättningar för ett bra samverkansklimat i hanteringen av lokalfrågor inom staden.

Uppdraget färdigställdes genom en rapport i januari 2020 som innehåller förslag på nya och förändrade principer för fastighetsförvaltning och lokalförsörjning. I delen om fastighetsförvaltning ingick bland annat förslag om hantering av lokalbank, förändrad hyresmodell och investeringsprocess. Efter rapportens slutförande togs ett gemensamt beslut² att initialt välja ut ett av områdena från rapporten att gå vidare med i utvecklingsarbetet, där lokalförsörjningsprocessen förordades.

Den föreslagna lokalförsörjningsprocessen har därefter behandlats i en referensgrupp bestående av stadsledningskontorets ledningsgrupp och förtroendevalda från kommunstyrelsen och dess lokalstrategiska utskott. Förslaget har därefter remitterats till nio nämnder i staden samt stadsbyggnadskontorets plan- och exploateringsutskott i syfte att förankra den föreslagna processen och samla in synpunkter. Berörda kommunala bolag har inte varit del i remissrundan. De inkomna synpunkterna utifrån remissrundan uppges i många fall ha varit motstridiga.

Vid granskningstillfället har inget beslut fattats avseende lokalförsörjningsprocessen. Genomgående framförs det att det är problematiskt för staden att det fortfarande saknas en bestämd process. Eftersom staden sedan tidigare inte heller har någon beslutad process för lokalförsörjning saknas i dagsläget styrdokument, riktlinjer och rutiner för stadens nämnder och förvaltningar att förhålla sig till.

Det framförs olika perspektiv på det genomförda utvecklingsarbetet. I några intervjuer framförs oro kring det som upplevs som en avsaknad av dialog och förankring mellan fastighetsavdelningen och förvaltningarna i ett tidigt skede av utvecklingsarbetet. I andra intervjuer uppges att det är känsligt att sätta ned foten kring lokalförsörjningsprocessen eftersom de enskilda förvaltningarnas inflytande över sina lokaler riskerar försvagas till förmån för en mer centraliserad och övergripande process.

¹ Processen har även dessförinnan genomlysts av en extern konsult.

² Beslutet fattades gemensamt av stadsdirektör, biträdande stadsdirektör, kommunstyrelsens arbetsutskott samt fastighetschef.

2.3. Nuläge – En process utan tydlig roll- och ansvarsfördelning

Som nämns i föregående avsnitt saknas det en beslutad process för hur arbetet med lokalförsörjning ska bedrivas. Det saknas fastställda styrdokument så som planer, policyer eller riktlinjer för arbetet. Likaså saknas en beslutad prioriteringsordning för hur olika lokalbehov ska vägas mot varandra. Det råder i stort en enighet bland de tillfrågade att avsaknaden av en beslutad process, rutiner och roller innebär en väsentlig problematik för arbetet med lokalförsörjning i dagsläget.

Fastighetsavdelningens representanter gör en tydlig distinktion mellan hur *lokalförsörjningsprocessen* upplevs fungera och hur *fastighetsförvaltningen* upplevs fungera. I fastighetsfrågor finns enligt uppgift ett tydligt mandat för fastighetsavdelningen att besluta om renoveringar och andra fastighetsåtgärder. För detta arbete har fastighetsavdelningen utarbetat en särskild prioriteringsordning som är styrande för avdelningens förvaltare i deras arbete med fastighetsunderhåll.

Det pågående arbetet med lokalförsörjning bedrivs i nuläget utifrån delar av både det tidigare och det föreslagna arbetssättet. Detta i sig beskrivs som problematiskt då inga formella beslut ännu har fattats i denna riktning. Den nuvarande processen sker i huvudsak i två steg genom så kallade volymmöten följt av den årliga stadengemensamma budgetprocessen, vilka beskrivs mer nedan.

2.3.1. Volymmöten

Det som främst har införts i befintlig lokalförsörjningsprocess och som är en del av det föreslagna arbetssättet är nämnda volymmöten. Arbetssättet med volymmöten är inte beslutat och det saknas en dokumenterad rutin för hur arbetet ska gå till, bortsett från att det finns en kort beskrivning av volymmöten i det förslag som skickats på remiss. Två volymmöten per år har ägt rum sedan 2019 mellan representanter för fastighetsavdelningen och respektive förvaltning i staden. Det första volymmötet under året syftar till att fastighetsavdelningen ska samla in förvaltningarnas lokalbehov. Vid det andra volymmötet sker en dialog och förankring kring hur fastighetsavdelningen avser att omhänderta de behov som kommunicerats.

Det skiljer sig mellan nämnderna hur omfattande lokalbehoven är. Volymbaserade verksamheter så som skola, förskola och äldreomsorg är de mest lokalintensiva. Tekniska förvaltningen, serviceförvaltningen och miljöförvaltningen är å andra sidan exempel på verksamheter inom staden vars lokalbehov ofta är begränsade till den egna verksamhetens kontorsytor.

Det skiljer sig mellan förvaltningarna hur det interna arbetet med att identifiera lokalbehov har organiserats. Vissa förvaltningar har utsett en särskild lokalsamordnare eller motsvarande för att arbeta fokuserat med nämndens lokalförsörjning och delta vid volymmöten. I andra förvaltningar deltar istället exempelvis utredare inom förvaltningen och förvaltningschef. Det framförs samtidigt att ett antal förvaltningar överväger tillsätta en lokalstrateg, bland annat då lokalfrågorna har blivit mer komplexa och bedöms kräva mer dialog.

Representant från fastighetsavdelningen beskriver att det efter genomförda volymmöten ibland framkommer att förvaltningen inte varit överens med sin nämnd om lokalbehoven och prioriteringarna. Det uppges att nämnderna som konsekvens ibland framför lokalbehov direkt till kommunstyrelsen vid senare budgetberedning utan att behoven har kommunicerats via fastighetsavdelningen och utskottet.

Avsikten med volymmöten är att efterföljande process med budgetberedning ska ta ställning till ett färdigt förslag, det uppges emellertid inte fungera så i dagsläget. Det beskrivs att fastighetsavdelningen och utskottet nominerar alla behov som finns och som analyserats. Därefter tar budgetberedningen vid och stryker vissa lokalinvesteringar utifrån den förhandling och diskussion som förs på politisk nivå. Det finns ingen dokumenterad process för hur behoven ska beredas och beslutas.

2.3.2. Budgetberedning och prioritering

Resultatet av volymmötena tas med i den befintliga politiska processen för budgetberedning, vilken inte har en explicit koppling till lokalförsörjningsprocessen som sådan utan är en arbetsform för budgeteringen generellt inom staden³. Inom ramen för budgetberedningen förhandlas och beslutas om lokalinvesteringar. I processen för budgetberedning finns representanter för fastighetsavdelningen med. Utskottet saknar däremot representation och därmed insyn och inflytande i budgetberedningen. Detta lyfts i flera intervjuer som problematiskt då utskottet i övrigt har en tilldelad roll i stadens lokalfrågor.

Det saknas ett beslutat arbetssätt för hur lokalbehovsbedömningar och investeringsbehov ska dokumenteras och utgöra beslutsunderlag i budgetberedningen. Likväl saknas vid granskningstillfället dokumenterade lokalbehovsbedömningar för merparten av verksamheterna i staden. Många av de lokalinvesteringar som genomförs i dagsläget uppges baseras på de muntliga presentationer som fastighetsavdelningen ger budgetberedningen. Det framförs samtidigt att det inte är enbart fastighetsavdelningens underlag och presentationer som utgör grund för beslut, utan att ett antal ytterligare aspekter vägs in. Det uppges från fastighetsavdelningens sida vara svårt att veta exakt vilka enskilda aspekter som har utgjort grund för de lokalinvesteringar som föreslås i budgetberedningen.

För två av stadens verksamheter, förskolor och grundskolor, har fastighetsavdelningen tagit fram och dokumenterat en kort- och långsiktig lokalbehovsbedömning med tillhörande bedömning av investeringsbehov. Dessa bedömningar grundar sig i två mallar som fastighetsavdelningen tagit fram som en del av det pågående utvecklingsarbetet⁴. För förskolor och grundskolor där mallarna tillämpats uppges bedömningarna redan användas som ett beslutsunderlag som fastighetsavdelningen presenterar för budgetberedningen. Det framförs samtidigt att mallarna endast utgör *förslag* till arbetsmetodik för analys och dokumentation av

³ Kommunstyrelsens arbetsutskott samt ytterligare representanter från fler partier utgör budgetberedningen och för under året vid två tillfällen dialog med nämndernas presidier och samlar i juni varje år in nämndernas budgetförslag. I maj årligen sker strategidagar mellan bland annat budgetberedningen och nämndspresidierna. I september sker en budgetdag mellan samma konstellationer, då finns även möjlighet till dialog med nämnderna.

⁴ Mallarna innehåller lokalbehov över en 20-årsperiod och investeringsbehov över en 13-årsperiod.

lokalbehov, det saknas fortsatt en beslutad metodik för hur stadens lokalbehov ska analyseras och dokumenteras.

En annan svårighet som framförs av fastighetsavdelningen är att det saknas en prioriteringsordning för budgetberedningen att förhålla sig till i beslut som avser lokaler. Avvägningarna och besluten kring lokalinvesteringar upplevs därför kunna fattas på godtyckliga grunder. Det beskrivs att enskilda investeringar kan förhandlas bort och att andra investeringar som inte ingått i tidigare volymmöten kan tillkomma. På så vis kan budgetprocessen komma att fränkopplas fastighetsavdelningens och utskottets planering av lokalförsörjningen.

Även representanter från förvaltningar uppger att avsaknaden av en tydlig prioriteringsordning utgör en svaghet i nuvarande process. Den otydlighet som lyfts fram avser hur fastighetsavdelningen och utskottet prioriterar mellan lokalbehov, snarare än de prioriteringar som senare görs inom ramen för budgetberedningen. Det framförs samtidigt i flera intervjuer att det är otydligt vilken instans i staden som i grunden äger prioriteringsfrågan för lokaler och att både ansvar och kriterier för prioriteringar behöver beslutas och klargöras. I ett fall uppges det finnas en oro för att vissa verksamheters lokalbehov systematiskt nedprioriteras, men att det är svårt att belägga att så är fallet när en prioriteringsordning saknas.

I flera intervjuer beskrivs att fastighetsavdelningen i samband med volymmöten överlag tar med i diskussionen om eller vilka lokalbehov som kan lösas inom ramen för det befintliga lokalbeståndet.

2.4. En tydlig arbetsgång mellan de kommunala bolagen och staden saknas

De kommunalt ägda bolagen är i olika utsträckning involverade i stadens lokalförsörjning. Mölndalsbostäder är det kommunala bolag som har störst roll i detta hänseende. Bolaget uppför bostäder med särskild service för vuxna samt äldreboenden på uppdrag av staden. I bolagets ägardirektiv framgår att bolaget kan bygga sådana boenden⁵. VD framför att bolaget tar emot vad som uppfattas som rena beställningar från staden. Önskvärt läge är istället att det förs en dialog med bolaget om förutsättningarna att bistå med en förfrågan. Arbetsgången för hur förfrågan till bolaget ska ske upplevs som otydlig. Likaså upplevs det att det saknas en förståelse inom staden för bostadsbolagets uppdrag och att bolagets huvuduppdrag med bostadsförsörjning kan påverkas negativt av stadens beställningar och förväntningar.

Representant från fastighetsavdelningen bekräftar att kontakten mellan Mölndalsbostäder och staden kring lokalfrågor sker i en separat process som inte är synkroniserad med den ordinarie lokalförsörjningsprocessen. Fastighetsavdelningen uppges inte fylla en tydlig roll i processen mellan staden och Mölndalsbostäder, men är med och hjälper vård- och omsorgsnämnden att definiera sina behov och krav gentemot bolaget på de boenden som ska uppföras. Det framförs

⁵ Enligt ägardirektiv ska bolaget "bidra till att staden kan erbjuda hyreslägenheter till personer som inte med egna resurser kan tillgodose sitt behov av bostad". Bolaget ska även "kunna bygga och förvalta fastigheter för kommunal boendeservice om det sett utifrån ett organisationsmässigt perspektiv är den optimala lösningen för kommunkoncernen".

en förståelse för att bolaget vill kunna fokusera på sitt huvuduppdrag, men att frågan om nuvarande ansvarsfördelningen i slutändan ägs av politiken.

Stadens övriga kommunala bolag har också en viss betydelse för stadens lokalförsörjning. MölnDals parkering erbjuder lokaler åt staden inom ramen för de parkeringslösningar som bolaget uppför. VD framför att det är svårt att veta vilken part inom staden som bolaget ska föra kontakt med i fall då bolaget önskar matcha en ledig lokal med en hyresgäst.

MölnDala Fastighets arbetar med utveckling av Forsåkerområdet, där bolaget är fastighetsutvecklare och framtida fastighetsägare. I denna roll har bolaget fört dialoger med vissa kommunala verksamheter som har önskemål om att etablera sig som hyresgäster i området. VD uppger att det saknas skriftliga rutiner för hur samarbetet med staden angående lokaler ska ske och att detta till viss del beror på att bolaget är relativt nybildat. Eventuella lokalbehov som lyfts av verksamheterna och fastighetsavdelningen ska samtidigt ha inkommit sent i utvecklingsprocessen för Forsåkerområdet, vilket lyfts fram som problematiskt. Därtill upplevs ansvarsfördelning inom staden som otydlig vad gäller vart beslut om lokaler ska fattas.

Gunnebo Slott och Trädgårdar upplåter i dagsläget inga lokaler åt någon annan av stadens verksamheter. Bolaget arrenderar sedan tidigare mark från staden genom ett avtal som förnyades 2019. Bolaget har ett förvaltaransvar för fastigheten men vänder sig till staden för investeringsäskanden samt för att få underhållskostnader av större karaktär beviljade. VD framför i intervju att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan bolaget och fastighetsavdelningen samt att dessa oklarheter för med sig risker för verksamhetens framdrift och bolagets uppdrag.

En gemensam bild från intervjuerna med representanter för bolagen är att det upplevs saknas en tydlig arbetsgång för hur arbetet mellan bolagen och fastighetsavdelningen ska bedrivas. Det framförs exempel på de praktiska svårigheter som bolagen står inför idag kopplat till den otydliga processen med staden och som har negativ inverkan på bolagens verksamhet.

2.5. Metodik för att beakta förändrade arbetssätt i lokalbedömning saknas

Det finns ingen särskild beslutad rutin eller metodik för hur förändrade arbetssätt⁶ inom verksamheterna ska beaktas i bedömningen av lokalbehov på kort och lång sikt.

Så kallade ramprogram har utarbetats av fastighetsavdelningen som syftar till att förkorta byggprojektets planeringstider och säkerställa att rätt funktioner finns för respektive verksamhet. Detta genom att definiera och standardisera övergripande värden för lokalerna. Vid granskningstillfället har fem olika ramprogram tagits fram: bostäder med särskild service, äldreboenden, förskolor, skolor samt kontor.

⁶ Med förändrade arbetssätt inom verksamheterna avses exempelvis distanslösningar eller andra förändringar som kan påverka behovet av lokaler.

Skolförvaltningens planeringsledare uppger att det är positivt att samverka mellan förvaltningen och fastighetsavdelningen kommit så långt att man kunnat enas om ett ramprogram för skolor och förskolor som även lagts fram för politiskt beslut.

2.6. Budgetunderlag tas årligen fram och utgör grund för driftbudget

Fastighetsavdelningen tar årligen, inför varje budgetperiod, fram ett budgetunderlag till nämnderna som hjälper nämnderna att komplettera deras totala driftbudget för året. Underlaget som översänds från fastighetsavdelningen innehåller information per objekt om avskrivningar samt räntekostnad (kapitalkostnader) och driftkostnader, vilka tillsammans utgör den samlade hyresnivån för året. Underlaget från fastighetsavdelningen avser lokalerna som sådana och behöver därefter kompletteras av nämnderna med verksamhetsspecifika budgetposter. Fastighetsavdelningen tar enligt uppgift även fram ett motsvarande ekonomiskt underlag till respektive nämnd för varje enskild lokalinvestering, där följaktligen driftkostnaden för lokalen framgår.

2.7. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för stadens lokalförsörjning. Granskningen visar att det saknas en beslutad lokalförsörjningsprocess och en tydligt beslutad roll- och ansvarsfördelning. Nuvarande roll- och ansvarsfördelning beskrivs genomgående som otydlig. Det framgår att den ansats till lokalförsörjningsprocess som finns i dagsläget är så otydlig att nämnderna ibland kommunicerar sina lokalbehov direkt till budgetberedningen istället för att gå via volymmötena. Det framkommer överlag att det lokalstrategiska utskottets och i flera avseenden även fastighetsavdelningens roller och mandat är otydliga för både dem själva och för övriga nämner och förvaltningar.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt. Det saknas i dagsläget en beslutad process för hur lokalbehoven ska samlas in och analyseras. Likväl saknas dokumenterade lokalbehovsbedömningar för merparten av verksamheterna i staden. I den befintliga informella processen förs volymmöten mellan fastighetsavdelningen och förvaltningarna följt av dialog inom ramen för budgetberedningen. Fastighetsavdelningen har inom ramen för sitt utvecklingsarbete tagit fram ett förslag till metodik för hur kort- och långsiktiga behov kan dokumenteras för förskolor och grundskolor. Det saknas dock fortsatt en beslutad metodik för hur hela stadens lokalbehov ska analyseras och dokumenteras. Det framkommer likväl att det är otydligt på vilka enskilda grunder lokalinvesteringar beslutas inom den befintliga processen.

I granskningen framkommer att det saknas en metodik för att beakta förändrade arbetssätt i verksamheterna i bedömningen av lokalbehov.

Slutligen bedömer vi att kommunstyrelsen har säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftsbudget. Fastighetsavdelningen tar inför varje budgetperiod fram ett budgetunderlag till nämnderna som innehåller information om de olika kostnadsposterna per objekt. Motsvarande underlag tas enligt uppgift även fram i samband med nyinvesteringar i lokaler.

3. Effektiv lokalanvändning och uppföljning

3.1. Incitamentsstruktur för lokalanvändningen saknas

Nuvarande internhyresmodell innebär att fastighetsavdelningen debiterar nämnderna för samtliga lokalkostnader så som kapitalkostnader och drift⁷. Nämnderna får i sin tur full kostnadstäckning för lokalhyror från kommunfullmäktige i sin budget. Som exempel nämns att fastighetsavdelningen för 2022 har fått mandat att höja underhållsbudgeten med 5 mnkr. Fastighetsavdelningen debiterar i sin tur samma belopp, fördelat på nämnderna.

Även på enhetsnivå inom nämnderna finns en full kostnadstäckning för lokaler. Det framförs som exempel att det inom skolverksamheten saknas incitament att nyttja lokaler effektivt på enhetsnivå eftersom samtliga lokalkostnader hanteras samlat inom skolnämnden, ej per enhet. Eventuella effektiviseringar i lokalanvändningen kommer på så vis varken enskilda skolor/enheter eller nämnderna som sådana till gagn.

I intervju med ett antal förvaltningar och fastighetsavdelningen bekräftas att det saknas incitament för verksamheterna att använda befintliga eller inhyrda lokaler mer effektivt. Detta på grund av den hyres- och kompensationsmodell som staden har. Omvänt påförs heller verksamheter ingen extrakostnad för nyproducerade lokaler. Verksamheterna uppges till följd av detta i högre utsträckning ha incitament att efterfråga nyproduktion. Representant från fastighetsavdelningen framför att ett önskvärt läge vore att ett större resultatansvar för lokalerna skulle decentraliseras mer till nämnderna.

Ovan beskrivna problematik med att säkerställa en effektiv lokalanvändning uppges medföra att det är svårt att upprätta en lokalbank eller motsvarande. Om nämnderna kompenseras från fastighetsavdelningen för att avträda lokaler skulle nämndernas budget nedjusteras med motsvarande belopp i enlighet med den befintliga kompensationsmodellen. På så vis uppges det saknas incitament att avträda lokaler. Följaktligen saknas en lokalbank eller liknande lösning inom staden idag. Det finns samtidigt en lista med ett antal lediga lokaler i staden, dock uppges att listan sannolikt inte är komplett.

Förvaltningschef för kultur- och fritidsförvaltningen framför, kopplat till arbete för att säkerställa en effektiv lokalanvändning, att det finns en pågående diskussion om beläggningsgrad. Det genomförs enligt uppgift ett arbete för att säkerställa att lokalerna är öppna och tillgängliga så mycket som möjligt. Kultur- och fritidsförvaltningen har tillsammans med serviceförvaltningen infört ett nytt arbetssätt för att effektivisera behovet av personalresurser vid kvälls- och helgronderingar.

⁷ Det finns undantag till den beskrivna modellen. En liten del av fastighetsavdelningens budget är kommunbidrag för att täcka sådant som inte kan klassas som investeringar och som tas utanför internhyressystemet. Exempel på sådana åtgärder är rivning, sanering och evakuering. Ett ytterligare undantag avser kultur- och fritidsnämnden vars hyresmodell uppges ta hänsyn även till förväntade intäkter från föreningsliv och besökare.

3.2. Kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet följs inte upp

Det genomförs i dagsläget inte någon systematisk uppföljning avseende lokalernas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet. Att kostnadseffektiviteten inte följs upp systematiskt uppges delvis hänga ihop med att nämnderna i nuvarande internhyres- och kompensationsmodell saknar incitament att nyttja lokalerna effektivt.

Vissa lokaleffektivitetsmått följs dock upp. Ett av dessa mått är lokalkostnadsutveckling, kronor per kvadratmeter per verksamhet. Därtill följer avdelningen upp mediaförbrukning (värme, vatten och el).

Kultur- och fritidsförvaltningen följer tillsammans med fastighetsavdelningen upp nyckeltal kopplade till exempelvis antal fotbollsplaner, idrottshallar och ishallar per invånare och jämför dessa nyckeltal med antal andra kommuner i Västsverige.

Varken utskottet eller kommunstyrelsen följer upp lokalanvändningen eller ändamålsenligheten i lokalerna för staden som helhet. Kommunstyrelsen kommer främst i kontakt med lokalfrågor i samband med investeringsbeslut.

Utskottets presidium framför att de löpande följer upp pågående lokalinvesteringar och utökad uppföljning av större investeringsprojekt. Utskottet beskrivs ha förhållandevis få beslutsärenden, men desto fler informationsärenden. I regel följs ekonomin upp på övergripande nivå för fastighet och lokaler vid varje utskottsmöte.

3.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en effektiv lokalanvändning i staden. Av granskningen framkommer att nuvarande internhyres- och kompensationsmodell inte skapar incitament för att nyttja befintliga lokaler mer effektivt. Det saknas därtill även en lösning för att frigöra och erbjuda friställda lokaler i form av exempelvis en lokalbank.

Bedömningen grundar sig därtill på att det som i föregående kapitel konstateras saknas tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt vilket påverkar förutsättningarna för en effektiv lokalanvändning negativt enligt vår mening.

Vi bedömer därtill att kommunstyrelsen inte har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att följa upp om lokaler och anläggningar är kostnadseffektiva och ändamålsenliga. Fastighetsavdelningen följer upp enskilda nyckeltal med viss koppling till lokalanvändning, men det saknas en systematisk uppföljning av lokalanvändningens kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet. Följaktligen sker ingen systematisk uppföljning av detta inom utskottet eller kommunstyrelsen. Utskottet följer upp ekonomin på övergripande nivå samt pågående investeringar.

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

4. Samlad bedömning

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunstyrelsen fastställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för stadens lokalförsörjning?	Nej. Det saknas en beslutad lokalförsörjningsprocess och till den även en beslutad roll- och ansvarsfördelning. Nuvarande roll- och ansvarsfördelning beskrivs genomgående som otydlig.
Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt?	Nej. Det saknas en beslutad process för hur lokalbehoven ska samlas in och analyseras. Vidare saknas dokumenterade lokalbehovsbedömningar för merparten av verksamheterna i staden. Fastighetsavdelningen har inom ramen för sitt utvecklingsarbete tagit fram ett förslag till metodik för hur kort- och långsiktiga behov kan dokumenteras och tillämpat denna metodik på lokalbehov av förskolor och grundskolor. Det saknas fortsatt en beslutad metodik för hur hela stadens lokalbehov ska analyseras och dokumenteras. Det uppges vara otydligt på vilka enskilda grunder lokalinvesteringar beslutas inom befintlig process.
Hur beaktas förändrade arbetssätt i bedömning av lokalbehov på kort och lång sikt?	Det finns ingen särskild beslutad rutin eller metodik för hur förändrade arbetssätt inom verksamheterna ska beaktas i bedömningen av lokalbehov på både kort och lång sikt. Det har dock utarbetats ett antal ramprogram för att säkerställa att rätt funktioner finns för respektive verksamhet.
Har kommunstyrelsen säkerställt att lokalförsörjningsplaneringen beaktas i driftsbudget?	Ja. Fastighetsavdelningen tar inför varje budgetperiod fram ett budgetunderlag till nämnderna som innehåller information om de olika kostnadsposterna per objekt. Motsvarande underlag tas enligt uppgift även fram i samband med nyinvesteringar i lokaler.
Har kommunstyrelsen säkerställt en effektiv lokalanvändning i staden?	Nej. Nuvarande internhyres- och kompensationsmodell bedöms inte skapa incitament för att nyttja befintliga lokaler mer effektivt. Det saknas därtill en lösning för att frigöra och erbjuda friställda lokaler genom exempelvis en lokalbank. Avsaknaden av tillräckliga underlag för lokalbehovsbedömningar påverkar därtill förutsättningarna för en effektiv lokalanvändning negativt enligt vår mening.
Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att följa upp om lokaler och anläggningar är kostnadseffektiva och ändamålsenliga?	Nej. Det saknas en systematisk uppföljning av kostnadseffektiviteten och ändamålsenligheten i stadens lokaler.

4.2. Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess.

Vi konstaterar att det har pågått ett utvecklingsarbete sedan 2017 och att ett förslag på förändrade principer för lokalförsörjning, internhyresmodell och lokalbank presenterats i början av 2020. Det har dock ännu inte fattats några politiska beslut om förändringar i lokalförsörjningsprocessen och det är vid granskningstillfället oklart när nästa steg i utvecklingsarbetet kan väntas ske.

Granskningen visar att den befintliga processen för lokalförsörjning har flera brister och är otydlig ur flera avseenden för fastighetsavdelningen samt stadens nämnder och bolag. Det saknas överlag styrdokument samt roll- och ansvarsfördelningar. Fastighetsavdelningen och utskottet saknar tydliga mandat och uppdrag i den befintliga processen. Vi konstaterar även att det parallellt med den gängse (om än inte beslutade) processen förekommer att nämnderna inte förankrar sina lokalbehov med fastighetsavdelningen utan istället framför dessa direkt till budgetberedningen.

Vidare saknas det en styrning för att säkerställa en effektiv lokalanvändning i staden. Nuvarande internhyres- och kompensationsmodell beskrivs som ett hinder på vägen mot ökad incitamentsstyrning. Inte heller sker en systematisk uppföljning av fastighetsavdelningens arbete med lokalernas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet.

Slutligen konstaterar vi att det i granskningen framkommit flera brister i stadens arbete med lokalförsörjning. Vi ser allvarligt på att befintlig process är så otydlig för såväl stadens nämnder och förvaltningar som för fastighetsavdelningen samt att den inte efterlevs i alla avseenden. Den genomgående avsaknaden av systematik avseende underlag för lokalbehov samt styrning och uppföljning av lokalernas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet utgör även det brister i arbetet. Vi noterar samtidigt att ansvarig förvaltning genomför ett arbete i syfte att utveckla och förtydliga stadens lokalförsörjningsprocess.

I granskningen har vi identifierat ett antal brister. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Besluta om en tydlig gemensam process för lokalförsörjning i staden och säkerställa att denna process förankras.
- ▶ Tillse att roller och ansvar inom ramen för lokalförsörjningsprocessen formaliseras, tydliggörs och förankras.
- ▶ Säkerställa att det utarbetas en stadengemensam rutin för hur lokalbehov på kort och lång sikt ska dokumenteras och utgöra underlag för lokalförsörjningsprocessen och budgetberedning.
- ▶ Säkerställa att en prioriteringsordning för lokalbehov beslutas och kommuniceras till stadens nämnder.
- ▶ Tillse att fastighetsavdelningen och det lokalstrategiska utskottet tilldelas tydliga och i staden som helhet förankrade mandat och uppdrag för lokalförsörjning.
- ▶ Säkerställa att kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet i användningen av befintliga lokaler aktivt styrs och följs upp.

Göteborg den 22 februari 2022



Thomas Edin
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Mölnads stad växer årligen med cirka en procent. Stadens befintliga verksamhetslokaler behöver förändras i takt med befolkningsutvecklingen samt utifrån att verksamheternas arbetssätt förändras. Kostnaden för lokaler utgör årligen, enligt stadens lokalförsörjningsprocess, 10–20 procent av stadens kostnader. Av stadens lokalförsörjningsprocess framgår att ungefär hälften av stadens lokaler är byggda under 60–70-talen och i många fall är byggda med material och konstruktionslösningar som idag skapar inomhusmiljöproblem. För att möta tillväxten och behovet av kommunal service krävs en tydlig strategi och ett arbetssätt för hantering av lokalförsörjningen. Detta för att samordna det verksamhetsmässiga och byggnadstekniska utvecklingsbehovet så att staden har tillräckligt med ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler.

Enligt stadens styrprinciper och kommunstyrelsens reglemente företräder kommunstyrelsen Mölnads stad som fastighetsägare. Kommunstyrelsen ansvarar därmed för den strategiska samordningen av verksamheternas behov av lokaler samt investeringar och underhåll av stadens lokal- och fastighetsbestånd. Sådana ärenden bereds genom kommunstyrelsens lokalstrategiska utskott. Stadsledningsförvaltningens fastighetsavdelning förvaltar, på kommunstyrelsens uppdrag, stadens verksamhetslokaler, bostadsrätter och förhyrda lokaler och ska strategiskt samordna verksamheternas behov av lokaler (lokalförörjningen).

I samband med revisionens granskningar under de senaste åren har det framkommit att det funnits utvecklingsområden inom ramen för lokalförsörjningsprocessen. Flera förvaltningar har påpekat att deras behov inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning och att detta får negativa effekter avseende bland annat arbetsmiljö och möjlighet att tillgodose tillgänglighet. Utmaningarna inom ramen för lokalförsörjningsprocessen har resulterat i bland annat externa och interna genomlysningar, utvecklingsuppdrag och inrättandet av det lokalstrategiska utskottet. I samband med revisionens grundläggande granskning år 2020 framkom dock att flera av de utmaningar som tidigare beskrivits kvarstår. Lokalstrategiska utskottet uppgav att det vid granskningen inte fanns en lokalförsörjningsprocess med tydliga mandat och långsiktighet i fokus.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående i samband med sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess. I god revisionssed framkommer de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Det finns flera ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning med risk för bland annat bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll, ekonomisk skada samt verksamhetsskada.

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. 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 kommunstyrelsen och det lokalstrategiska utskottet

Av styrelsens reglemente framkommer att styrelsen har ansvar för strategisk samordning av stadens verksamheters behov av lokaler och mark. Styrelsen har även ansvar för ägarskapet av stadens fastigheter och lokaler.

Det lokalstrategiska utskottets ansvarsområde är den strategiska samordningen av verksamheternas behov av lokaler samt investeringar och underhåll av stadens lokal- och fastighetsbestånd.

Bilaga 3. Källförteckning

Intervjuer på distans

- ▶ Gruppintervju, Chefsekonom social och arbetsmarknadsförvaltningen, planeringsledare skolförvaltningen, förvaltningschef utbildningsförvaltningen & utredare vård- och omsorgsförvaltningen, 2021-11-11
- ▶ Gruppintervju, Förvaltningschefer för serviceförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen samt tekniska förvaltningen, 2021-11-11
- ▶ Gruppintervju, Chef för mark- och exploateringsavdelningen, förvaltningschef miljöförvaltningen, 2021-12-07
- ▶ Gruppintervju, Vd Mölndalsbostäder samt Mölndals parkering, 2021-11-11
- ▶ Intervju, Vd Gunnebo Slott & Trädgårdar, 2021-11-11
- ▶ Chef lokalförsörjning samt chef för projekt inom fastighetsavdelningen, 2021-11-11
- ▶ Chef fastighetsavdelningen, 2021-11-11
- ▶ Stadsdirektör och chef för stadsledningsförvaltningen, 2021-12-07
- ▶ Lokalstrategiska utskottets presidium, 2011-11-11
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande (hela presidiet tillfrågat men ej närvarat), 2021-11-11

Skriftliga svar på frågor

- ▶ MölnDala Fastighets, 2021-12-23

Dokumentation

- ▶ Arrendeavtal mellan Mölndals stad & Gunnebo Slott och Trädgårdar (2019-11-20)
- ▶ Förslag till ändring av stadens ekonomiska styrprinciper vad avser reglerna vid förhyrning av externa lokaler (KS 2009-10-05)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente, 2018-10-25
- ▶ Lista över tillgängliga lokaler (2021-10-21)
- ▶ Lokalresursplan Mölndal 2018
- ▶ Protokoll kommunstyrelsen 2021
- ▶ Protokoll lokalförsörjningsutskottet 2021
- ▶ Ramprogram för bostad med särskild service, för förskola, för kontor, för skola, samt för äldreboende
- ▶ Revidering av hyresmodell för kommuninterna lokaler (KS, 2009-01-14)
- ▶ Uppdragsbeskrivning till fastighetsavdelningen, 2017
- ▶ Utvecklingsarbete/arbetsmaterial:
 - Lokalförsörjningsprocessen Mölndal, förslag 2021-04-12
 - Strategisk lokalförsörjning / fastighetsutveckling, förslag 2021-08-26
 - Handlingsplan för lokalstrategiska utskottet, förslag (odaterat)
 - Riktlinjer för investeringsanalyser, förslag 2021-05-12
 - Rapport uppdragsbeskrivning, 2021-01-07
 - Lokalresursplan förskola 2022-2039
 - Investeringar förskola 2022-2034
- ▶ Ägardirektiv Mölndalsbostäder