

# Granskning av kommunens lokal försörjningsprocess och långsiktiga planering

**Forshaga Kommun**

December 2022

*Daniel Brandt*

*Jens Westin*





*Peter Aschberg, certifierad kommunal revisor*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Forshaga kommun genomfört en granskning kommunens lokalförsörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, vård och omsorgsnämnden samt barn och utbildningsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsnämnden inte helt har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Har nämnden tagit fram principer för lokalförsörjning som syftar till att säkerställa en kostnadseffektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning?	Ja 
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Ja 
Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?	Ja 
Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?	Delvis 

## Rekommendationer

Utifrån våra erfarenheter i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Förtydliga ansvaret för rätt att teckna hyresavtal för kommunens räkning samt samordna detta för samtliga nämnder
- Säkerställ att respektive nämnd tar fram en lokalförsörjningsplan för den egna verksamhetens behov

# Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Rekommendationer	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Granskningsresultat	4
Mål och direktiv för kommunens lokalförsörjning	4
Bedömning	5
Ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler	5
Bedömning	6
Lokalförsörjningsplan och driftkostnadsutveckling	7
Bedömning	8
Framförhållning och långsiktigt perspektiv	8
Bedömning	9
Samlad bedömning	10
Rekommendationer	10

# Inledning

## Bakgrund

Den demografiska utvecklingen medför att många kommuner behöver se över sina lokalbehov när det gäller verksamhetslokaler. Det kan behövas fler (eller färre) förskolor, skolor, äldreboenden, idrottsanläggningar med mera. För att denna process ska vara väl fungerande krävs det att det finns en tydlig styrning och en tydlig fördelning av ansvar och roller. Det behövs en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (skola, socialtjänst med mera), fastighetsansvariga och planprocessansvariga. Om detta brister riskerar kommunen att tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för övertaliga lokaler som inte behövs i verksamheten.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler.

Revisionsfrågor:

1. Har nämnden tagit fram principer för lokalförsörjning som syftar till att säkerställa en kostnadseffektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning?
2. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
3. Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?
4. Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Nedanstående revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk, policy och riktlinjer

## Avgränsning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen utifrån sitt övergripande ansvar för kommunens verksamheter och utveckling och ekonomiska ställning men med särskilt fokus på vård- och omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsnämndens verksamheter.

## Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med ekonomichef, fastighetschef, förvaltningschef vård och omsorg samt barn och utbildning, enhetschef samhällsplaneringsenheten samt kommundirektör.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska ett utkast av revisionsrapporten.

# Granskningsresultat

## Mål och direktiv för kommunens lokalförsörjning

*Revisionsfråga 1: Finns det uttalade mål eller direktiv för kommunens lokalförsörjning?*

### *lakttagelser*

Kommunstyrelsen har antagit ett styrande dokument för lokalförsörjningsprocessen i kommunen, *Lokalförsörjning*, dnr KS/2022:278. Syftet med styrdokumentet anges till att säkerställa att; verksamheterna får tillgång till ändamålsenliga lokaler, att kommunens lokaler utnyttjas kostnadseffektivt samt att det finns en långsiktig planering för lokalförsörjningen. Av dokumentet framgår syfte, mål och strategier samt organisationer och processer för lokalförsörjningen. Vid våra intervjuer beskrivs dokumentet vara det huvudsakliga styrande dokumentet för lokalförsörjningen.

I dokumentet fastställs även ett antal fastighetsstrategiska mål:

Kommunen ska ha:

- Ett mark- och fastighetsbestånd som bedöms vara av strategisk betydelse för kommunens långsiktiga ägande
- Miljömässigt hållbara fastigheter och lokaler med god inom- och utomhusmiljö
- En aktiv och kostnadseffektiv lokalförsörjning med stort inslag av affärsmässighet och strategisk långsiktighet
- Effektiva och anpassade lokaler som är dimensionerade och utformade efter verksamhetens behov

Kommunens strategi när det avser att äga eller hyra verksamhetsfastigheter är att kommunen i huvudsak ska äga de fastigheter som långsiktigt behövs för kommunens verksamheter, dock under förutsättning att det är det mest ekonomiskt fördelaktiga.

Vissa undantag finns för fastigheter som inte används i kommunal verksamhet men där det finns särskilda skäl för kommunens ägande, t.ex. att fastigheterna har ett kulturhistoriskt värde eller liknande kan vara aktuellt, då ska detta beslutas av kommunstyrelsen i särskild ordning.

Kommunens verksamheter ska i första hand hyra/använda kommunens egna lokaler. Förändringar i verksamheternas lokalbehov ska i första hand hanteras genom om-/eller tillbyggnad av de idag befintliga lokalerna. Förvärv eller nyproduktion av lokaler ska endast ske när andra alternativ är uttömda och det identifierade lokalbehovet är långsiktigt motiverat. I de fall där det finns osäkerhet om ett lokalbehov kommer att bestå även på lång sikt, kan inhyrning från en extern fastighetsägare vara ett alternativ. Detsamma gäller om det finns ett lokalbehov hos en verksamhet som kan lösas inom en femårsperiod i kommunens egna lokaler. I dessa fall kan en extern inhyrning av lokaler under perioden fram tills att lokaler kan frigöras också vara aktuellt.

Kommunen har tagit fram *Bostadsförsörjningsplan 2022-2027 (KS/2022:210)* som varit ute på remiss under hösten 2022. Enligt våra intervjuer är tanken med bostads-

försörjningsplanen att den ska fungera som instrument för kommunens långsiktiga planering.<sup>1</sup>

## **Budget och strategisk plan**

I kommunens budget anges några övergripande mål som har viss bäring avseende lokalförsörjningen. Ett av målen avser minskad miljö- och klimatpåverkan. Detta ska mätas av kommunstyrelsen genom en indikator som ingår i Agenda 2030. Flertalet strategier och målsättningar formuleras i strategisk lokalförsörjningsplan och i respektive verksamhetsplan. Vi har i vår granskning tagit del av verksamhetsplaner för Kommun teknik och service, vård- och omsorgsförvaltningen samt barn och utbildningsförvaltningen. I verksamhetsplanen för Kommun teknik och service, som har ansvaret för kommunens fastigheter, finns mål som är kopplade till de övergripande målen som formulerats av kommunfullmäktige i budget för 2022. Avseende målet med minskad miljö- och klimatpåverkan ska nya solenergianläggningar införskaffas och utbyte av ventilationsanläggningar ska ske.

### *Bedömning revisionsfråga 1*

*Finns det uttalade mål eller direktiv för kommunens lokalförsörjning?*

**Ja.**

Vår bedömning är att det finns upprättade styrprinciper avseende kommunens lokalförsörjning. Det finns styrdokument som *riktlinjer för lokalförsörjning* som fungerar som styrmedel av kommunens lokalbestånd. Kommunstyrelsen har även till viss del upprättat interna mål för med bäring på lokalförsörjning med tillhörande mätvärden.

## **Ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler**

*Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?*

### *lakttagelser*

#### **Politisk nivå**

I kommunstyrelsens reglemente, antaget 2020-09-15 av kommunfullmäktige, anges att kommunstyrelsen har tre huvudfunktioner som beskrivs kortfattat nedan.

Styrelsen har en *ledningsfunktion*. Det innebär att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, inklusive kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Styrelsen har en *styrfunktion*. Det innebär att styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

---

<sup>1</sup> Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen under varje mandatperiod, enligt 1 § tredje stycket lagen 2000:1383 om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Styrelsen har en *uppföljningsfunktion*. Det innebär att styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige.

I kommunstyrelsens reglemente regleras även att styrelsen har beslutsrätt i ärenden som rör köp och försäljning av fastighet. I *Delegeringsordning kommunstyrelsen* (fastställd den 2021-02-23) anges att Teknisk chef har rätt att besluta om köp och försäljning av fastighet inom fastställd budget. Avseende rätt att teckna hyresavtal för kommunens räkning är det inte tydligt reglerat i delegeringsordningen.

I kommunens riktlinjer för lokalförsörjning anges att kommunstyrelsen både har ett ägar- och samordningsansvar för kommunens totala lokalförsörjning. Kommunstyrelsen ska ansvara för den samlade bilden av kommunens lokalbehov. Kommunstyrelsen ska även ansvara för att prioritera olika lokalprojekt. Kommunstyrelsen ska i samråd med verksamhetsnämnderna ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

### **Förvaltningsnivå**

Fastighetsavdelningen som lyder under kommunstyrelsen ansvarar för den tekniska förvaltningen (drift samt felavhjälpare och planerat underhåll) av de lokaler som ägs av kommunen. Enligt riktlinjerna för lokalförsörjning ansvarar fastighetsavdelningen även för att projektleda nyproduktion samt om- och tillbyggnader av kommunens lokaler. En del av uppdraget är även att säkerställa att det tas fram aktuella underhållsplaner för samtliga kommunens fastigheter. Varje verksamhet ska beskriva sin verksamhets långsiktiga lokalbehov. Informationen ska sammanställas i en lokalplan för respektive nämnds verksamhet. Enligt våra intervjuer finns inom varje förvaltning en utsedd lokalgrupp som arbetar med förvaltningens lokalbehov. Inom Vård- och omsorgsförvaltningen finns även sedan en tid tillbaka en ny funktion som lokalsamordnare. Tidigare hanterades lokalfrågorna av berörda enhetschefer och skedde inte sammanhållet. I övriga förvaltningar hanteras dessa frågor av enhetschef eller motsvarande.

### *Bedömning revisionsfråga 2*

*Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?*

**Ja.**

Vi bedömer att det finns en sammanhållen lokalförsörjningsprocess i kommunen. Det är kommunstyrelsen som har helhetsansvaret för lokalförsörjningen och som beslutar om anskaffning och försäljning av fastigheter. Verksamhetsnämnderna ska besluta om årliga lokalbehovsanalyser för sin verksamhet. Ansvaret avseende vem som har rätt att teckna hyresavtal för kommunens räkning bör enligt vår bedömning förtydligas och samordnas för samtliga nämnder.

## Lokalförsörjningsplan och driftkostnadsutveckling

*Revisionsfråga 3: Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftkostnadsutveckling både på kort och lång sikt?*

### *lakttagelser*

Som anges i *riktlinjer för lokalförsörjning* ansvarar respektive nämnd för att beskriva det långsiktiga lokalbehovet. Arbetsgången avseende lokalförsörjningsplanerna är att de ska tas fram genom samarbete mellan förvaltningar, kommunledning, ekonomikontoret och teknik- och fastighetsförvaltningen. Syfte anges till att säkerställa att Forshaga kommun planerar för bostads- och lokalbehov för respektive nämnds verksamhetsområde.

Lokalplanen ska innehålla en analys av nämndens samlade lokalanvändning, behov av ytterligare lokaler och avveckling eller avställning av lokaler. Behoven ska fördelas och beskrivas inom tidsperspektiven kort sikt (ca 1 år), medellång sikt (5 år) och lång sikt (10 år). Nämnderna egna lokalplaner ska antas i samband med att nämndens detaljbudget antas. Nämndernas lokalplaner är sedan grunden för den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen, som i sin tur kopplas till kommande drifts- och investeringsbudget. Beskrivningen sker utifrån årliga planer, prognos 1-5 år framåt samt utifrån en framtidsbild på längre sikt 6-10 år. I riktlinjerna beskrivs hur varje nämnd ska utforma och beskriva sina lokalbehov. Nämnderna ska kategorisera, konsekvensbeskriva och prioritera sitt lokalbehov. Nedanstående kategorier används, kategori 1 prioriteras före kategori 2 osv.

1. Effektiviseringar och kvalitetshöjning av lokalbeståndet som ger en kostnadsminskning
2. Volymökningar inom befintligt bebyggda områden
3. Expansion, lokalbehov till följd av nya bostadsområde
4. Ej lagstyrd verksamhet

Vi har i vår granskning tagit del av Barn och utbildningsnämndens- och vård och omsorgsnämndens lokalförsörjningsplaner.

Vård och omsorgs lokalförsörjningsplan antogs den 2022-06-20 (VON/2022:69). I den beskrivs demografiska faktorer och hur dessa påverkar nämndens verksamhetsområden som behov av särskilt boende, hemtjänst och funktionsstöd. Den största utmaningen för nämnden anges till platsbrist inom särskilt boende. I dag finns ett underskott av platser och behovet av platser kommer att öka under den kommande 25 årsperioden.

Av intervjuer framgår att ekonomiska konsekvenser och risker med de olika alternativen i lokalförsörjningsplanen diskuteras. Lokalförsörjningsplanen innehåller inte några kostnadsberäkningar eller bedömningar av själva investeringsutgiften för de olika alternativen som diskuteras, däremot uppges kostnaden för den platsbrist som idag råder till 6 mnkr. Ett särskilt uppdrag har formulerats. Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden har fått uppdraget att detaljanalysa kostnaderna för särskilt boende, samt föreslå förändrad organisation avseende boendeplatser inom särskilt boende samt relevant budget. Utredningen ska även undersöka vilka möjligheter det finns för att



skapa fler boendeplatser samt vilka verksamheter som har störst nytta av andra lokaler och hur dessa kan samlokaliseras och bidra till kostnadseffektivitet och nytta.

Barn och utbildningsnämnden fick information om arbetet med utkast till lokalförsörjningsplan den 2022-05-18. I utkastet beskrivs den demografiska utvecklingen avseende barn i åldrarna 1–15 år fram till år 2040. Kommunen har ett växande behov av barnomsorgsplatser. Under 2022 färdigställs två nya förskoleavdelningar i Forshaga tätort samt en avdelning i Deje. Enligt prognosen över antal barn fram till år 2040, förväntas antalet barn i förskolan öka med 69 barn och antalet barn i grundskolan öka med 283 elever.

Slutsatsen i nämndens utkast till lokalförsörjningsplan är att utreda behov av nybyggnation av en förskola. I kommunens budgetförslag 2023 finns även ett utredningsuppdrag specificerat som en detaljanalys av behov av förskolelokaler på kort och lång sikt.

### *Bedömning revisionsfråga 3*

*Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftkostnadsutveckling både på kort och lång sikt?*

**Ja.**

I riktlinjerna för lokalförsörjning anges att respektive verksamhet ska beskriva sina kommande lokalbehov efter följande indelning, inom tidsperspektiven kort sikt (ca 1 år), medellång sikt (5 år) och lång sikt (10 år). I den lokalförsörjningsplan avseende vård- och omsorg vi tagit del av, finns uppgifter om vilka ekonomiska konsekvenser de olika alternativen har. Däremot återfinns inte några direkta kostnadsberäkningar eller liknande. Det redovisas i stället i samband med den utredning av alternativ för att lösa platsbristen som genomförts som en följd av lokalförsörjningsplanen. På samma sätt har utkastet till lokalförsörjningsplan för barn och utbildning hanterats. Ett särskilt utredningsuppdrag har getts där det ingår att genomföra kostnadsberäkningar för de alternativ som föreslås.

## **Framförhållning och långsiktigt perspektiv**

*Revisionsfråga 4: Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?*

### *lakttagelser*

I Forshaga kommun är respektive verksamhetsnämnd ansvarig för att beskriva verksamhetens behov med stöd av teknik- och serviceförvaltningen.

Som tidigare beskrivits finns riktlinjer för hur respektive verksamhet ska beskriva sina lokalbehov. Lokalplanen ska innehålla en analys av nämndens samlade lokal-användning, behov av ytterligare lokaler och avveckling eller avställning av lokaler. Behoven ska fördelas och beskrivas inom tidsperspektiven kort sikt (ca 1 år), medellång sikt (5 år) och lång sikt (10 år). I den lokalförsörjningsplan och utkast till lokalförsörjningsplan vi tagit del av i denna granskning, beskrivs demografiska faktorer på längre sikt.

Nämndernas lokalbehov ska sedan sättas samman i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Enligt våra intervjuer pågår detta arbete men har ännu inte färdigställts.

Kommunen har tagit fram *Bostadsförsörjningsplan 2022-2027 (KS/2022:210)* som varit ute på remiss under hösten 2022. Syftet med bostadsförsörjningsplan för Forshaga kommun är tydligare lyfta fram bostadsbehovet kommande åren genom demografiska analyser och att främja ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen.

I bostadsförsörjningsplanen har fem mål satts upp.

- *Kommunen ska vara ett attraktivt val på den regionala bostadsmarknaden*
- *Tillsammans med marknadens aktörer ska vi kunna erbjuda attraktiva och hållbara bostäder med ett varierat utbud och olika upplåtelseformer till både nya som befintliga invånare genom strategiskt bostadsbyggande*
- *Kontinuerligt arbeta med framtagande av nya detaljplaner och ändra/uppdatera äldre detaljplaner för att möjliggöra bostadsbyggande i attraktiva lägen främst i tätorterna.*
- *Markanvisning av områden för bostadsbyggande. Genom markanvisning främjar vi bostadsbyggande i hela kommunen och möjliggör för fler aktörer att etablera sig i kommunen.*
- *Aktivt arbeta med strategiska markinköp som kan vara lämpliga för utveckling av bostäder möjlig för bostäder i olika upplåtelseformer.*

Kommunens övergripande strategiska mål, demografiska faktorer samt kommunens översiktsplan har varit vägledande vid framtagandet av målsättningarna.

#### *Bedömning revisionsfråga 4*

*Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?*

#### **Delvis.**

Vi bedömer att det inom vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden har genomförts behovsinventeringar och analys med långsiktighet som baseras på befolkningsprognoser. Dock sker detta mer utvecklat inom vård- och omsorgsnämnden. Vård- och omsorgsnämndens lokalförsörjningsplan skapar enligt vår bedömning förutsättningar för en god framförhållning och långsiktigt perspektiv i lokalförsörjningsfrågor. Den kommungemensamma strategiska lokalförsörjningsplanen upprättas och antas i kommunstyrelsen när alla nämnders planer sammanställts och prioriterats. Detta var vid tidpunkten för denna granskning inte genomfört.

I avsaknad av en samlad lokalförsörjningsplan är det svårt att kunna prioritera behov mellan olika verksamheter i kommunen. Sammantaget bedömer vi därmed revisionsfrågan som **delvis** uppfylld.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Forshaga kommun genomfört en granskning av kommunens lokalförsörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, vård och omsorgsnämnden samt barn och utbildningsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsnämnden inte helt har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler.

## Rekommendationer

Utifrån våra erfarenheter i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Förtydliga ansvaret för rätt att teckna hyresavtal för kommunens räkning samt samordna detta för samtliga nämnder
- Säkerställ att respektive nämnd tar fram en lokalförsörjningsplan för den egna verksamhetens behov.

2022-12-14

Peter Aschberg

Daniel Brandt

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Forshaga kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-23. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.