



**Åmåls kommun**

**2021-12-01**

## **Revisorerna**

Till: Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

### **Revisionsrapport**

Vi har granskat kommunens rutiner kring lokalförsörjning. Vid granskningen har vi biträtt av KPMG.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i dagsläget har inte har ett tillräckligt ändamålsenligt system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vi anser vidare att kommunen inte fullt ut har en ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Vi gör vår bedömning ovan bland annat utifrån att kommunen inte uppfyller lagkrav som gör gällande att riktlinjer för bostadsförsörjningsprogram ska finnas, samt på grund av att en stor del av formell dokumentation inom lokalförsörjning inte är färdigställda eller fastställda. Kommunen har tidigare beställt en utredning som visar att förskola, grundskola, gymnasiet och administrativa lokaler inte har en effektiv lokalanvändning.

Vår uppfattning är att lokalförsörjningsfrågor inte prioriterats under en relativt lång period inom kommunen, men vi noterar att arbete pågår med att formalisera organisationen och dokumentation inom området, vilket vi anser ge förutsättningar för ändamålsenlighet. Vår uppfattning är att fastställd dokumentation i högre grad skulle ge ökade förutsättningar för en mer transparent och tydligare planering för lokalförsörjningsfrågor inom kommunen, vilket även ger möjligheter till bättre förutsättningar för god ekonomisk hushållning som service till medborgare.

Utifrån erhållna underlag gör vi också bedömningen att planeringshorisonten inom lokalförsörjningsfrågorna behöver förlängas och vi anser att kommunstyrelsen bör tillse att så sker i samverkan med ÅKAB.

Arbete med kartläggning av det befintliga fastighetsbeståndet och hyresavtal pågår och vi anser att kommunstyrelsen behöver säkerställa att arbetet färdigställs och formaliseras.

Vi noterar att det planeras göra fler fastighetsavyttringar från kommunen till ÅKAB under hösten 2021. Vi anser att det är av stor vikt att tydligt utreda bland annat formell dokumentation och ekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt både för verksamheterna och för ÅKAB inför eventuella fler övertaganden av kommunala fastigheter.



**Åmåls kommun**

**2021-12-01**

## **Revisorerna**

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- färdigställa och formalisera delegationsordning och övrig styrdokumentation inom lokalförsörjning enligt lagkrav och kommunal praxis, samt formalisera ansvar kring lokalförsörjningsfrågor.
- tillse att översyn, och eventuellt erforderliga revideringar görs, av formella underlag som reglerar ägande och hyresvillkor.
- formalisera uppföljningskrav inom lokalförsörjningsområdet utifrån kommunal praxis.
- tillse att den långsiktiga planeringen kring lokalförsörjning för helheten av kommunkoncernens fastighetsbestånd stärks i samråd med ÅKAB

I övrigt hänvisar vi till rapporten i sin helhet. Vi önskar att kommunstyrelsen senast den 1 mars 2022 inkommer med kommenterar till ovanstående iakttagelser och rekommendationer.

För kommunrevisionen

Lennart Hansson  
Ordförande/ revisor



# Granskning av lokalförsörjning

Rapport

Åmåls kommun

KPMG AB

2021-10-28

Antal sidor 18



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.2	Riktlinjer och övergripande lagrum för lokalförsörjning	6
3.3	Process för lokalförsörjningsplan och investeringsplan	8
3.4	Struktur kring ägande och uthyrning	8
3.5	Ansvarsfördelning för förvaltning och underhåll	10
3.6	Strategier, samverkan och samsyn	11
3.7	Kartläggning av det befintliga fastighetsbeståndet	11
3.8	Hyressättning	12
3.9	Analys och utredningar inom nämnder	13
3.10	Effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader	14
3.11	Framförhållning i lokalförsörjningen	15
4	Slutsats och rekommendationer	16
4.1	Rekommendationer	17

# 1 Sammanfattning

Vi har av Åmåls kommuns revisorer granskat rutinerna kring kommunens lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i dagsläget har inte har ett tillräckligt ändamålsenligt system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vi anser vidare att kommunen inte fullt ut har en ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Vi gör vår bedömning ovan bland annat utifrån att kommunen inte uppfyller lagkrav som gör gällande att riktlinjer för bostadsförsörjningsprogram ska finnas, samt på grund av att en stor del av formell dokumentation inom lokalförsörjning inte är färdigställda eller fastställda. Kommunen har tidigare beställt en utredning som visar att förskola, grundskola, gymnasiet och administrativa lokaler inte har en effektiv lokalanvändning.

Vår uppfattning är att lokalförsörjningsfrågor inte prioriterats under en relativt lång period inom kommunen, men vi noterar att arbete pågår med att formalisera organisationen och dokumentation inom området, vilket vi anser ge förutsättningar för ändamålsenlighet. Vår uppfattning är att fastställd dokumentation i högre grad skulle ge ökade förutsättningar för en mer transparent och tydligare planering för lokalförsörjningsfrågor inom kommunen, vilket även ger möjligheter till bättre förutsättningar för god ekonomisk hushållning som service till medborgare.

Utifrån erhållna underlag gör vi också bedömningen att planeringshorisonten inom lokalförsörjningsfrågorna behöver förlängas och vi anser att kommunstyrelsen bör tillse att så sker i samverkan med ÅKAB.

Arbete med kartläggning av det befintliga fastighetsbeståndet och hyresavtal pågår och vi anser att kommunstyrelsen behöver säkerställa att arbetet färdigställs och formaliseras.

Vi noterar att det planeras göra fler fastighetsavyttringar från kommunen till ÅKAB under hösten 2021. Vi anser att det är av stor vikt att tydligt utreda bland annat formell dokumentation och ekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt både för verksamheterna och för ÅKAB inför eventuella fler övertaganden av kommunala fastigheter.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- färdigställa och formalisera delegationsordning och övrig styrdokumentation inom lokalförsörjning enligt lagkrav och kommunal praxis, samt formalisera ansvar kring lokalförsörjningsfrågor.
- tillse att översyn, och eventuellt erforderliga revideringar görs, av formella underlag som reglerar ägande och hyresvillkor.
- formalisera uppföljningskrav inom lokalförsörjningsområdet utifrån kommunal praxis.
- tillse att den långsiktiga planeringen kring lokalförsörjning för helheten av kommunkoncernens fastighetsbestånd stärks i samråd med ÅKAB.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Åmåls kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

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.

Kommunen har ett fastighetsbolag, ÅKAB som ansvarar för större delen av tillhandahållandet av kommunens lokalbehov, men det finns även ett antal fastigheter inom kommunens verksamhet. Det är kommunen som ansvarar för att lokalförsörjningen sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys bedömt att kommunens rutiner avseende lokalförsörjning behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är 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.

Granskningen har besvarat 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?
- Finns det en kartläggning av det befintliga fastighetsbeståndet?
- 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?

Granskningen avser kommunstyrelsen och berörda nämnder. Samordning med det kommunala fastighetsbolaget Åmåls Kommunfastigheter AB, ÅKAB har även beaktats.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Plan- och bygglag (2010:900) - Planering för bostadsförsörjning, 2 kap. 3 § p 5
- I övrigt relevant gällande lagar och rekommendationer
- Tillämpbara interna regelverk och policys

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat:
  - Delegeringsreglemente för Åmåls kommuns kommunstyrelsen från maj 2020
  - Externt framtagen lokalförsörjningsstrategi, Newsec, december 2020
  - Avtal kring fastighetsöverlåtelse mellan kommunen och ÅKAB från dec 1996/1997
  - Extern granskningsrapport av lokaler inom Barn- och utbildning, Sweco
  - Kommunprognos
  - Utkast till Bostadsförsörjningsprogram
  - Ägardirektiv för ÅKAB från 1995 (tillhandahållit av Åmåls kommun)
- Intervjuer med:
  - t.f. kommundirektör/förvaltningschef
  - förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen
  - förvaltningschef välfärds- och arbetsmarknadsnämnden
  - förvaltningschef teknik- och fritidsnämnden Säffle-Åmål
  - samhällsbyggnadschef kommunstyrelseförvaltningen
  - ekonomichef
  - VD Åmåls kommunfastigheter AB
  - kommunstyrelsens ordförande/kommunalråd
  - och ÅKAB:s ordförande.

Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1.1 Organisation

Organisationen för att hantera kommunens lokalhantering utgörs enligt intervjuer primärt av:

- central resurs för lokalförsörjningsfrågor (samhällsbyggnadschef)
- Åmåls Kommunfastigheter AB (ÅKAB)
- verksamheterna (som identifierar sina behov)

### 3.1.2 Organisation inom kommunen

Av intervjuer framgår att samhällsbyggnadschef sedan 1,5 år tillbaka fått i ansvar att förvalta lokalförsörjningsfrågorna. Av intervjuer och delegationsordning från maj 2020 framgår dock att ansvaret inte formaliserats ännu. Tidigare har det funnits en fastighetschef inom kommunen, men den tjänsten ersattes aldrig när denne avslutade sin anställning för mer än tio år sedan.

Då samordningsansvaret är helt nytt, pågår ett arbete med att skapa strukturella förutsättningar för lokalförsörjning. Det uttrycks också att det finns behov av ytterligare en resurs för lokalförsörjningsfrågor.

Verksamheterna har själva ansvar för att identifiera behov av verksamhetslokaler inom sina verksamheter.

### 3.1.3 Fastighetsbolag

ÅKAB är ett kommunalt fastighetsbolag i Åmåls kommun som har 1100 bostäder och cirka 71 000 m<sup>2</sup> lokaler enligt ÅKAB:s hemsida.

Kommunens styrning av bolaget sker genom bolagsordningen och ägardirektiv, och att kommunen utser bolagets styrelse.

Vi har tagit del av ägardirektiv och bolagsordning. Senaste bolagsordningen antogs 2012. Av bolagsordningen framgår bl. a. att ändamålet är, *”med beaktande av den kommunala lokaliserings- och självkostnadsprincipen, att svara för försörjningen av lokaler för barnomsorg, skola och vård i kommunen.”*



### 3.1.4 Bedömning

Organisationen för kommunens samordning och ledning vad gällande lokalförsörjningsfrågor är relativt ny och arbete pågår med att formalisera organisationen och arbetet inom området. Vår bedömning är att det är relevant att skapa en formell organisation och samordning för lokalförsörjningsfrågor.

Vi anser att det kan vara relevant att även formalisera ansvar för att kontinuerligt utvärdera behov av verksamhetslokaler inom de olika nämnderna.

Vi noterar att delegationsordningen till synes inte är uppdaterad avseende lokalförsörjningsfrågor, vilket vi anser kommunstyrelsen bör åtgärda.

## 3.2 Riktlinjer och övergripande lagrum för lokalförsörjning

### 3.2.1 Övergripande lagrum och myndighetsdirektiv

Av Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar 1 § framgår att varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Lagen anger vidare att vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Av 2 § framgår att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Boverket anger att kommunen med hjälp av riktlinjerna bland annat ska:

- planera för bostadsförsörjningen
- redovisa vilken hänsyn kommunen har tagit till nationella och regionala mål, planer och program som har betydelse för bostadsförsörjningen
- ge möjlighet för Länsstyrelsen och andra regionala organ att yttra sig över kommunens planering av bostadsförsörjningen.

För att främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska riktlinjerna användas som underlag för kommunernas arbete med planläggning. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet fördes in i plan- och bygglagen (2010:900) år 2014 som ett allmänt intresse som kommunerna ska främja.

### 3.2.2 Formell dokumentation i Åmåls kommun

Av intervjuer framgår att det vid tiden för intervjuernas införande inte fanns någon fastställd lokalförsörjningsstrategi, lokalförsörjningsplan, bostadsförsörjningsprogram eller process för Åmåls kommun.

Formella riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning är ett lagkrav. Vid tiden för granskningen fanns ett utkast, som inte var färdigställt.

Nedan redogör vi övergripande status kring de olika formella dokumenten:

- Det finns ett [utkast till bostadsförsörjningsprogram](#) för Åmåls kommun. Det anges av utkastet att det utgör Åmåls kommuns riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL 2000:1383.
- Det finns ingen fastställd [lokalförsörjningsstrategi](#) i kommunen. Dock har en extern part levererat en lokalförsörjningsstrategi på uppdrag av Åmåls kommun från december 2020 som vi har tagit del av.
- I september 2019 gav kommunstyrelsen i uppdrag till kommunledningskontoret, att i samverkan med ÅKAB och samtliga förvaltningar, upprätta förslag till en strategisk [lokalförsörjningsplan](#) för perioden 2020-2030. Av underlag framgår att den externt framtagna lokalförsörjningsstrategin (som beskrivits i punkten ovan) utgör underlag till det arbete som påbörjats inom kommunen vad gäller lokalförsörjningsplan. Utkastet var inte färdigställt vid tiden för intervjuernas genomförande. Vi kommer dock vidare beskriva delar av detta underlag längre fram i rapporten.

### 3.2.3 Bedömning

Vi noterar att det saknas riktlinjer för bostadsförsörjningen i Åmåls kommun, vilket vi anser vara en brist både utifrån lag och för kommunen i sin helhet. Dock noterar vi att arbete pågår med att ta fram dokumentation för detta, vilket vi anser är positivt.

Vi noterar att arbete pågår med att ta fram formell dokumentation inom lokalförsörjningsfrågorna i övrigt, vilket vi anser vara ändamålsenligt. Vi anser att det är väsentligt att dokumentationen färdigställs och formaliseras.


Vår uppfattning är att fastställd dokumentation i högre grad skulle ge ökade förutsättningar för en mer transparent och tydligare planering för lokalförsörjningsfrågor inom kommunen, vilket vi anser påverkar både god ekonomisk hushållning och service till medborgare.

### 3.3 Process för lokalförsörjningsplan och investeringsplan

Som vi tidigare belyst i granskningen så saknas det en fastställd lokalförsörjningsplan i Åmåls kommun.

Av intervjuer framkommer att processen för att upprätta investeringsplan till stor del grundar sig på de behov som identifierats i verksamheten, efter att verksamheten säkerställt att motsvarande byggnader inte finns tillgängliga i kommunen och att de fått erforderliga politiska beslut.

Av intervjuer framgår att det inte finns fastställda processer med koppling till lokalförsörjning inom kommunen men att den informella processen är enligt nedan:

- 
- a) identifiering av förändrade/nya behov inom förvaltning
  - b) dialog med nämnd om behov
  - c) dialog med samhällsbyggnad för att utröna interna möjligheter
  - d) tjänsteutlåtande till högre politiskt instans för att beskriva behovet
  - e) samverkan med ÅKAB
  - f) politiska beslut kring anskaffning eller avyttring
  - (g) eventuellt ändring av ägardirektiv för ÅKAB)
  - h) genomförande.

Enligt den externt framtagna lokalförsörjningsstrategin är uppskattade kostnader för projekt och investeringar ”i närtid” cirka 600-650 mkr. Investeringarna omfattar bland annat: nybyggnad Rösparkskolan, Kristinebergsskolan ombyggnad, Södra skolan ombyggnad, Förskola nybyggnad, Tösse skola ombyggnad, särskilt boende nybyggnad, vattenverk nybyggnad, idrottshall nybyggnad och simbassäng ombyggnad.

#### 3.3.1 Bedömning

Vi noterar att det inte finns en fastställd process för lokalförsörjningsprocessen. Vi anser att kommunstyrelsen bör tillse att en sådan process tas fram och implementeras i kommunkoncernen för att tydliggöra processen.

Vi anser vidare att uppskattade kostnader för projekt och investeringar bör ha ett tydligare tidsperspektiv.

Vår bedömning i stort utifrån erhållna underlag är att kommunstyrelsen behöver tillse att den långsiktiga planeringen stärks vad gäller projekt och investeringar i bland annat lokalförsörjningsstrategi eller eventuellt framtida lokalförsörjningsplan.

### 3.4 Struktur kring ägande och uthyrning

Av intervjuer med samhällsbyggnadschef framgår att kommunen äger en del föreningslokaler/fastigheter, några enstaka bostadshus, muséer, jordbruksegendomar med huskropp, ett fåtal sommarställen etc. I huvudsak uppges det vara huskroppar på större fastigheter som inte avstyckats. Samhällsbyggnadschef beskriver att innehavet till stor del planeras att säljas till ÅKAB under hösten 2021.

### 3.4.1 Idrottshallar och kommunförråd

Av intervju med förvaltningschef teknik- och fritidsnämnden Säffle-Åmål framgår att nämnden generellt hyr idrottshallar och kommunförråd från ÅKAB. Teknik- och fritidsnämnden hyr i sin tur ut simhall till exempel till barn- och utbildningsnämnden.

### 3.4.2 Skolor och förskolor

Av hyreskontrakt framgår att skolor och förskolor ägs av ÅKAB och hyrs ut till barn- och utbildningsnämnden, som enligt intervjuer i sin tur hyr ut lokaler kvällar och helger till teknik- och fritidsnämnden för föreningsverksamhet och allmänhet.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av två hyreskontrakt vad gäller för- och grundskolor samt kontrakt för Karlbergsgymnasiet:

#### Kontrakt gällande för- och grundskolor

Av kontraktet gällande för- och grundskolor framgår bland annat att:

- hyran omfattar kapitalkostnader, periodiskt underhåll (inre miljö, utrustning, installationer, byggnad utvändigt och mark), akut underhåll, fastighetsdrift (fastighetsskötsel, sophämtning, värme, el, vatten, försäkring – självrisker, administration)
- att lokalerna inte regelmässigt får utnyttjas för andra ändamål än vad som anges i detta avtal. Temporära undantag får ske vid andrahandsuthyrning om lokalstandarden eller säkerheten inte äventyras
- lokalförändringar påfordrade av myndighetskrav eller byggnadslagstiftning finansieras av hyresgästen
- Lokalförändringar påfordrade av hyresgästens verksamhet finansieras genom hyresuttag
- Hyresgästen har rätt att hyra ut de lokaler som hyresgästen brukar och då ansvarar hyresgäst både för härrörande intäkter och kostnader

#### Kontrakt för Karlbergsgymnasiet

Av kontraktet gällande Karlbergsgymnasiet framgår bland annat att:

- hyran omfattar kapitalkostnader, periodiskt underhåll (inre miljö, utrustning, installationer, byggnad utvändigt, mark), akut underhåll, fastighetsdrift (fastighetsskötsel, sophämtning, värme, el, vatten, försäkring – självrisk, administration)
- att lokalerna inte regelmässigt får utnyttjas för andra ändamål än vad som anges i detta avtal. Temporära undantag får ske vid andrahandsuthyrning om lokalstandarden eller säkerheten inte äventyras
- lokalförändringar påfordrade av myndighetskrav eller byggnadslagstiftning finansieras av hyresgästen
- Lokalförändringar påfordrade av hyresgästens verksamhet finansieras genom hyresuttag

- Hyresgästen har rätt att hyra ut de lokaler som hyresgästen brukar och då ansvarar hyresgäst både för härrörande intäkter och kostnader

Avtalen gäller i ett år och förlängs med automatik ett år i taget om de inte sägs upp. Hyresnivåerna grundar sig på självkostnad och räknas om inför varje nytt år där även hyresgästanspassningar ligger till grund för omräkningen.

### **3.4.3 Bedömning**

De avtal vi har tagit del av reglerar kostnadsfördelning bland annat när det gäller periodiskt underhåll. Vi anser att det utgör ett viktigt planeringsunderlag för både verksamheterna inom kommunen och för ÅKAB, inte minst vad gäller både kortsiktig och långsiktig planering för underhåll. Vår uppfattning utifrån erhållna avtalsunderlag är att både kommunstyrelsen och ÅKAB behöver säkerställa ekonomiska medel för att möta behov av lokalförändringar.

Vi noterar att det planeras göra fler fastighetsavyttringar från kommunen till ÅKAB under hösten 2021. Vi anser att det är av stor vikt att tydligt utreda hyresnivåer och underhållskostnader både på kort och lång sikt inför övertagandet.

## **3.5 Ansvarsfördelning för förvaltning och underhåll**

### **3.5.1 Ansvar enligt hyresavtal**

Behov av ombyggnation/renovering i verksamhetslokaler kan bland annat bero på:

- förändring av verksamheten som kräver andra behov i fastighet
- egen beställning av hyrestagare (utifrån behov, önskemål, myndighetskrav eller annat)
- fastighetsägarens åtagande av underhåll för att bibehålla funktion

Vem som har ansvar för fastighetsåtgärder regleras oftast i hyreskontrakt. (Se vidare under 3.4)

Enligt uppgift från ÅKAB:s VD har bolaget underhållsplaner där kostnader för underhåll kostnadsförs i resultaträkningen, och investeringsbudget för investeringsåtgärder.

### **3.5.2 Planering**

Enligt uppgift kan strukturen kring en samlad dokumentation för den långsiktiga planeringen och budgeteringen för investeringar och underhåll förstärkas.

### **3.5.3 Bedömning**

Vår uppfattning utifrån underlag är att det initialt fanns en ambition att planera underhållsplanering och härrörande kostnader i samband med de dokument som togs fram vid ÅKAB:s övertagande av fastigheter 1996/1997.

Vi noterar att hyresavtal till exempel för skola och förskola reglerar hyresomfattningen till exempel vad gäller periodiskt underhåll (inre miljö, utrustning, installationer,

byggnad utvändigt och mark), akut underhåll och fastighetsdrift (fastighetsskötsel, sophämtning, värme, el, vatten, försäkring – självrisker, administration).

Vår uppfattning är att det är av stor vikt att verksamheterna känner till vad hyresavtalen reglerar, så att de vet vilka kostnader som de ska planera för själva. Vi anser vidare att det kan vara relevant att göra en översyn av avtalsvillkoren och förnya avtal, då vi noterar att det var drygt 10 år sedan avtalen till exempel vad gälle skola och förskola togs fram.

## **3.6 Strategier, samverkan och samsyn**

Av vår granskning framgår generellt i intervjuer att graden av strategier, mål och mått samt uppföljning avseende lokalförsörjningsfrågor har potential att stärkas.

Vid våra intervjuer bekräftas att organisationen kring lokalförsörjningsfrågor är relativt ny och arbete pågår med att fastställa strategier, mål och mått med verksamheten. Det uttrycks att barn- och utbildningsförvaltningen till exempel följer upp utrymmen/kvadratmeter och äldreomsorgen utreder behov av nybyggnation eller renovering.

Av intervjuer framgår att samverkan mellan förvaltningar och bolag generellt är god, och att dialogen har förbättrats under de senaste åren mellan ÅKAB och kommunen. Dock beskrivs det att den muntliga dialogen inte alltid formaliseras genom planer och strategier för att skapa en formaliserad helhetssyn.

### **3.6.1 Bedömning**

Vi noterar att samverkan generellt är god inom lokalförsörjningsfrågor, och att den har förbättrats mellan kommunen och ÅKAB, vilket vi bedömer som positivt.

Vi anser dock vidare att planeringen och arbetet bör formaliseras i högre grad till fastställda planer och strategier för att skapa bättre förutsättningar för en bättre långsiktighet och att säkerställa god ekonomisk hushållning.

Vi anser också att uppföljning av mål och mått med fördel bör stärkas och formaliseras.

## **3.7 Kartläggning av det befintliga fastighetsbeståndet**

Vid tiden för vår granskning fanns det ingen aktuell och fastställd kartläggning av det befintliga sammantagna fastighetsbeståndet i kommunen över kommunkoncernägda och hyrda lokaler. Däremot innehåller den externt framtagna lokalförsörjningsstrategin en detaljerad lista över de fastigheter som kommunen och ÅKAB äger, och information om dessa byggnader.

Det beskrivs att arbete pågår med uppsättning och implementering av nytt IT-system för att kartlägga befintligt fastighetsbestånd och befintliga hyresavtal.

### **3.7.1 Bedömning**

Vi anser att kommunstyrelsen behöver säkerställa att kartläggningen av det befintliga fastighetsbeståndet formaliseras och färdigställs. Vår uppfattning är att ett sådant

underlag skulle ge ökade förutsättningar för planering inom lokalförsörjningsfrågor, både ur ett ekonomiskt perspektiv och för kommunens invånare.

Omvärldsbevakning tyder på att många kommuner generellt står inför betydande underhållsbehov av sina fastigheter (och viss övrig samhällsbyggnadsstruktur). Vi anser därför att det är av stor vikt att det finns god kontroll över lokalförsörjningsfrågorna.

## **3.8 Hyressättning**

Av intervjuer framgår att internhyra påverkar planeringen av lokaler. Hyror från ÅKAB genereras via extern faktura, men att kommunen i sin tur kan fördela hyror via till exempel interndebitering/bokföringsorder.

### **3.8.1 Avtalstecknande**

Av intervjuer framgår att det förekommer att hyresavtal tecknats inom kommunen av olika personer, och arbete pågår med att identifiera dessa och tillhörande avtal.

### **3.8.2 Hyresnivåer**

Hyran för fastigheter är baserad på självkostnad och baseras således på de kostnader som lokalen/fastigheten uppbär enligt VD för ÅKAB.

Underhållskostnaderna för förvaltningsfastigheterna ligger strax över riktvärdet enligt den externa utredning som gjorts under 2020 vad gäller lokalförsörjningsstrategi, och kan enligt ÅKAB exempelvis bero på att bolaget har fått instruktioner av kommunen att förvärva enstaka fastigheter som krävt mycket underhåll.

### **3.8.3 Hyrespåverkan på grund av underhåll**

Vi har tidigare i granskningen redovisat underlag för kontrakt för bland annat skola och förskola. Kontrakten indikerar att både bolaget och kommunen har ansvar kring underhållskostnader och renoveringskostnader beroende på vad vilken orsak som föranleder behov av ombyggnation.

Vi har tagit del av några exempel på när olika nämnder beställer åtgärder från ÅKAB:

- av barn- och utbildningsförvaltningens beställning av reception och glaspartier i vägg från september 2020 framgår att nämnden skulle faktureras drygt 70 % av kostnaden direkt, och resterande 30 % skulle utgöra en hyreshöjning/hyresgästpassning under tre år.
- av beställning av Åmåls kommun till ÅKAB från juni 2016 framgår att ombyggnationskostnad om drygt 390 tkr skulle faktureras integration- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Av ÅKAB:s årsredovisning från 2020 framgår att utgifter för löpande underhåll och reparationer redovisas som kostnader när de uppkommer. Vid faktakontrollen med ÅKAB:s VD framgår att åtgärder kopplat till kommunens fastigheter finns upptagna både i resultaträkning som kostnad, och som investering i balansräkning. Fördelningen av kostnader styrs av den redovisningslagstiftning under vilket bolaget lyder.



### 3.8.4 Bedömning

Vår uppfattning utifrån underlag är att det är av stor vikt att det finns en planering både på kort och lång sikt både inom kommunen och inom ÅKAB för lokalförsörjningsfrågor.

Vi anser att kommunstyrelsen i samråd med ÅKAB med fördel bör göra en översyn av lokalförsörjningskostnader och tillse att det finns en långsiktig planering, för att ge ökade förutsättningar till en effektiv lokalanvändning på sikt.

## 3.9 Analys och utredningar inom nämnder

Nämnderna har till viss del genomfört analyser/utredningar som ligger till grund för framtida lokalbehov.

Av intervjuer med samhällsbyggnadschef framkommer att en extern utredning genomfördes under 2017 vad gäller lokalförsörjning inom barn- och utbildningsnämnden som mynnat ut i rapporten *Granskning av förskolor och grundskolor i Åmåls kommun*<sup>1</sup>. Rapporten beskriver bland annat:

- att skolornas underhåll framförallt inomhus är eftersatt och kräver insatser för att skolorna ska hålla en jämn och god kvalitet. Till viss del behöver även skolornas och förskolornas utemiljöer (t.ex. lekutrustning, solskydd m.m.) ses över ur denna aspekt.
- rekommendationer för framtida investeringar

Det noteras att vissa skolor står inför om- och tillbyggnationer där överenskommelse med verksamheterna gjorts om att omfördela underhållet mellan olika enheter.

Av intervjuer med förvaltningschef för barn- och utbildningsförvaltningen framgår att en fastighetsrond görs årligen av primärt representant från förvaltningen och ÅKAB. Vid rondens identifieras möjliga behov av åtgärder, men förvaltningen tar inte del av några formella underlag från rondens.

### 3.9.1 Statistikunderlag kring befolkningsutveckling

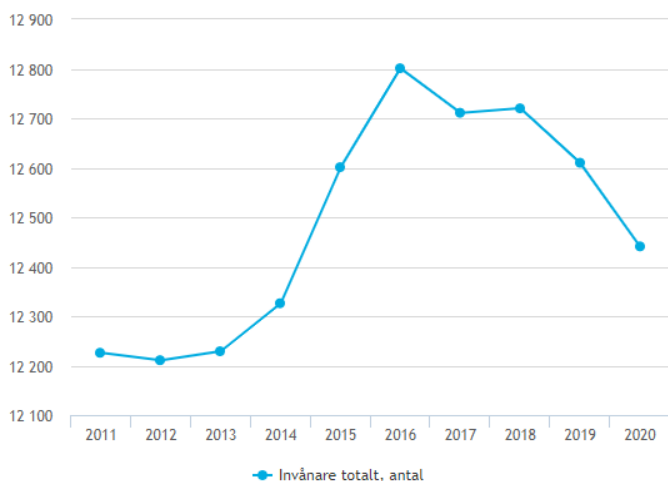
Av intervjuer framgår att uppföljning av befolkningsutveckling har utgjort ett viktigt underlag genom åren för att uppskatta behov av kommunens tjänster. Det att externa tjänster köps in för bland annat analys av befolkningstillväxt, som utgör grund för verksamheternas planering av lokaler.

Tabellen nedan visar utvecklingen av antal invånare totalt i Åmåls kommun mellan 2011-2020:

---

<sup>1</sup> Sweco, augusti 2017. Diarienummer saknas.





Källa: Kolada, 2021-06-21

Åmåls kommun har externt framtaget underlag för befolkningsprognos avseende bland annat åren 2017-2026.

### 3.9.2 Bedömning

Som vi beskrivit tidigare i rapporten så pågår arbete med att formalisera mål, mått och strategier för lokalförsörjning, vilket vi anser vara relevant.

Vi anser vidare att kommunstyrelsen med fördel kan säkerställa att ansvaret för att följa upp verksamheten utifrån befolkningsprognoser och annan omvärldsbevakning formaliseras, så att det tydligt framgår vad nämnden förväntas göra och vilken översyn som görs centralt inom kommunen.

## 3.10 Effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader

Av intervjuer framgår att kommunens verksamheter delvis själva utvärderar effektivitet i lokalutnyttjandet.

### 3.10.1 Effektivitet enligt framtagna dokument

Den externt framtagna lokalförsörjningsstrategin beskriver bland annat nuläge av kommunens fastigheter och identifierar kommande behov. Strategin identifierar också vilka lokaler och fastigheter som har/inte har en effektiv lokalanvändning.

Av den externt framtagna lokalförsörjningsstrategin framgår att förskola, grundskola, gymnasiet och administrativa lokaler inte har en effektiv lokalanvändning.

Den externt framtagna lokalförsörjningsstrategin beskriver vidare:

- att skolorna, särskilda boenden och LSS-boenden har goda geografiska lägen och placeringar
- att de administrativa lokalerna utspridda över flera kontorshus vilket ger en negativ effektivitet

- att ishall, simhall, bibliotek och konsthall bedöms vara ändamålsenliga
- utbildningslokaler och kontorslokaler har för stora ytor per elev i jämförelse med en ombyggd eller nybyggd lokal.

Lokalförsörjningsstrategin beskriver vidare att särskilda boenden är enligt den befintliga befolkningsprognosen det enda lokalslaget som kommer att se ett ökat behov framöver. Övriga lokalslag kommer att ha ett opåverkat eller minskande lokalbehov.

I strategin konstateras också att lokalbehovet för de flesta lokalslagen minskar varje år och beror dels på en minskande befolkning, samt dels på grund av minskande yta per elev/person.

Av strategin framgår också att det generellt finns stora överytor som kommer att behöva frigöras i syfte att effektivisera verksamheterna. Befintliga byggnader kan dock inte alltid effektiviseras fullt ut enligt riktlinjerna. Detta innebär att nyproduktion ibland är nödvändigt för att uppnå en maximal effektivisering.

### **3.10.2 Bedömning**

Den externt framtagna lokalförsörjningsstrategin anser vi innehålla många relevanta aspekter, som vi anser att kommunen och ÅKAB bör ta i beaktning vid planeringen av lokalförsörjningen inom kommunen.

## **3.11 Framförhållning i lokalförsörjningen**

Som framgår av avsnitt 3.5.3 ovan kan strukturen kring en samlad dokumentation för den långsiktiga planeringen och budgeteringen för investeringar och underhåll förstärkas.

En kommunal skola, Rösparcksskolan, stängdes 2014 på grund av mögel. Skolans 390 elever har därefter undervisats i barackmoduler, vilket uppskattas pågå till år 2022 enligt artikel i Sveriges radio<sup>2</sup>.

Det framgår vidare i intervjuer att det för närvarande pågår byggnation av skola F-3, och därefter finns det en turordning för ett omfattande renoveringsarbete av övriga skolor.

### **3.11.1 Bedömning**

Utifrån erhållna underlag gör vi bedömningen att planeringshorisonten inom lokalförsörjningsfrågorna behöver stärkas, och vi anser att kommunstyrelsen bör tillse att så sker i samverkan med ÅKAB både ur ett verksamhetsperspektiv och som ägare för ÅKAB.

---

<sup>2</sup> Artikel publicerad 31 januari 2019 i Sveriges Radio, <https://sverigesradio.se/artikel/7146052>

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i dagsläget har inte ett tillräckligt ändamålsenligt system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vi anser vidare att kommunen inte fullt ut har en ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Vi gör vår bedömning ovan bland annat utifrån att kommunen inte uppfyller lagkrav som gör gällande att riktlinjer för bostadsförsörjningsprogram ska finnas, samt på grund av att en stor del av formell dokumentation inom lokalförsörjning inte är färdigställda eller fastställda. Kommunen har tidigare beställt en utredning som visar att förskola, grundskola, gymnasiet och administrativa lokaler inte har en effektiv lokalanvändning.

Vår uppfattning är att lokalförsörjningsfrågor inte prioriterats under en relativt lång period inom kommunen, men vi noterar att arbete pågår med att formalisera organisationen och dokumentation inom området, vilket vi anser ge förutsättningar för ändamålsenlighet. Vår uppfattning är att fastställd dokumentation i högre grad skulle ge ökade förutsättningar för en mer transparent och tydligare planering för lokalförsörjningsfrågor inom kommunen, vilket även ger möjligheter till bättre förutsättningar för god ekonomisk hushållning som service till medborgare.

Utifrån erhållna underlag gör vi också bedömningen att planeringshorisonten inom lokalförsörjningsfrågorna behöver förlängas och vi anser att kommunstyrelsen bör tillse att så sker i samverkan med ÅKAB.

Avtal vi har tagit del av reglerar kostnadsfördelning bland annat när det gäller periodiskt underhåll som betalas av ÅKAB, och kostnader som verksamheterna själva ska betala till exempel i form av lokalförändringar påfordrade av myndighetskrav, byggnadslagstiftning eller av hyresgästens verksamhet. Detta är ett etablerat förfaringssätt vid sådana hyresavtal som utgör ett viktigt planeringsunderlag för både verksamheterna inom kommunen och för ÅKAB, inte minst vad gäller både kortsiktig och långsiktig planering för åtgärder.

Arbete med kartläggning av det befintliga fastighetsbeståndet och hyresavtal pågår och vi anser att kommunstyrelsen behöver säkerställa att arbetet färdigställs och formaliseras.

Vi noterar att det planeras göra fler fastighetsavyttringar från kommunen till ÅKAB under hösten 2021. Vi anser att det är av stor vikt att tydligt utreda bland annat formell dokumentation och ekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt både för verksamheterna och för ÅKAB inför eventuella fler övertaganden av kommunala fastigheter.

## 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- färdigställa och formalisera delegationsordning och övrig styrdokumentation inom lokalförsörjning enligt lagkrav och kommunal praxis, samt formalisera ansvar kring lokalförsörjningsfrågor.
- tillse att översyn, och eventuellt erforderliga revideringar görs, av formella underlag som reglerar ägande och hyresvillkor.
- formalisera uppföljningskrav inom lokalförsörjningsområdet utifrån kommunal praxis.
- tillse att den långsiktiga ekonomiska planeringen stärks i samråd med ÅKAB.

Datum som ovan

KPMG AB

Kristina Gyllenhammar  
*Kommunal revisor*

David Bäcker  
*Certifierad Kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.