

Revisionsrapport

Lokalför- sörjning

Strömstad

Anneth Nyqvist
Projektledare

September 2018

pwc



pwc

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfråga	3
1.3. Avgränsning och metod.....	3
2. Iakttagelser och bedömningar	4
2.1. Organisation, roll och ansvarsfördelning.....	4
2.2. Ändamålsenlighet.....	5
2.2.1. Iakttagelser	5
2.2.2. Bedömning.....	7
2.3. Intern kontroll	7
2.3.1. Iakttagelser - Rutiner för behovsinventering	7
2.3.2. Iakttagelser – Uppföljning och redovisning	8
2.3.3. Bedömning – Intern kontroll	8
3. Bedömningar	9
3.1. Revisionell bedömning och rekommendationer	9

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC granskat hur kommunens lokalförsörjning hanteras. Syftet med granskningen har varit att bedöma om området hanterats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt samt om den interna kontrollen varit tillräcklig. Revisionsobjekt i granskningen har varit kommunstyrelsen samt socialnämnden och barn-, kultur- och utbildningsnämnden.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens lokalförsörjning i begränsad utsträckning sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen för området bedöms vara bristande.

Granskningsiakttagelser och bedömningar av kontrollmålen redovisas i rapporten.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Tydlig strategisk styrning i form av långsiktiga planer och mål som är politiskt förankrade bör upprättas för kommunens lokalförsörjning. I sammanhanget bör även klargöras vad som krävs för att en lokal ska betraktas som ändamålsenlig.
- Tydligare styrning och målsättningar för lokalförsörjningen skapar förutsättningar för att lättare kunna följa upp, redovisa/rapportera hur arbetet går.
- Utveckla uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen, bl.a. att informationen omfattar andra parametrar än ekonomi, ex vilket grad verksamheternas behov har uppfyllts.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

I kommunal verksamhet är lokalkostnader överlag de nästa högsta efter personalkostnader, varför ett effektivt lokalutnyttjande har förutsättningar att i väsentlig grad bidra till att resurser för annan verksamhet frigörs och ytterst till förutsättningarna att uppnå en god ekonomisk hushållning.

Granskningen syftar till att på en övergripande nivå bedöma om kommunen har de underlag, grundläggande beslut, internkontroll och anpassningsberedskap avseende lokalfrågorna som krävs för en effektiv styrning av lokalutnyttjandet.

Revisionsobjektet i denna granskning är kommunstyrelsen. Barn-, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden ingår även i granskningen.

1.2. Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig styrning av kommunens lokalförsörjning samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Ändamålsenlighet

- Finns det mål och strategier för lokalförsörjningen?
- Finns det en aktuell plan för lokalförsörjningen?
- Kartläggas och dokumenteras behovet av lokaler?
- Finns det alternativa lokaler för kommunens verksamheter?

Intern kontroll

- Vilken uppföljning och redovisning görs?

Granskningens revisionskriterier utgörs av följande:

- Kommunallagen 6:1, 6:4, 6:7
- Kommuninterna regler och riktlinjer som rör granskningsområdet

1.3. Avgränsning och metod

I tid omfattar granskningen år 2017 och 2018. I övrigt se kontrollmål och revisionskriterier.

Granskningen har skett genom analys av dokumentation samt intervjuer med fastighetsingenjör, skolchef och socialchef.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Organisation, roll och ansvarsfördelning

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ska ansvara för övrig ekonomisk förvaltning. I denna uppgift ingår bland annat att underhålla och förvalta kommunens fasta och lösa egendom.

Vidare framgår att kommunstyrelsen är verksamhetsansvarig nämnd avseende ny- och ombyggnad samt förvaltning, anläggning och drift av kommunens samtliga fastigheter med undantag av inomkommunala bolags förvaltningsområden.

Av riktlinjer för lokalförsörjning, framgår att samordning av lokaler ska ske i samverkan mellan kommunledningen och de verksamhetsområden som tillhandahåller respektive använder lokalerna. För samordningen av strategiska frågor svarar lokalstyrgruppen och för samordning av operativa frågor svarar fastighetssamordnaren.

Av riktlinjerna framgår att det i lokalstyrgruppens uppgift ingår att:

- Ha ett samlat grepp om kommunens framtida behov.
- följa upp användandet, kvaliteten och kostnaderna för lokalerna.
- Ta initiativ till samordning och effektivisering av lokalhanteringen.
- ta initiativ till utredning och projekt med syfte att förbättra och effektivisera användandet av lokalerna.
- prioritera mellan olika behov av önskemål om lokalerna.
- ta fram kvalificerat beslutsunderlag och föreslå vilka investeringar, försäljningar och rivningar som ska göras.

Lokalstyrgruppen träffas fyra gånger per år och minnesanteckningar förs som delges kommunchefen. Av de minnesanteckningar vi har tagit del av utgörs de stående punkterna av verksamheternas lokalbehov och sådant som är på gång, handlingsplan samt övriga frågor.

Flertalet av kommunens förvaltningschefer ingår i lokalstyrgruppen. De har till uppgift att samordna lokalbehovet inom förvaltningen och att vara en länk mellan olika enheter inom respektive förvaltning och teknik- och serviceförvaltningen. Syftet är att förvaltningen ska få en mer enhetlig beställning av lokaler och att inte enskilda chefers synpunkter angående lokalbehov och önskemål ska få för stort genomslag. Vid intervjuer framkommer att detta både kan medföra en ökad arbetsbelastning på förvaltningscheferna och att det tar längre tid då ansvariga ute i verksamheten inte själva kan ta direktkontakt. En åtgärd som har framförts är att en bättre generell beskrivning av vad som krävs för att en lokal ska anses som ändamålsenlig skulle underlätta och behovet av att förvaltningschefen styr i varje enskilt fall skulle minska.

Vidare framförs att förvaltningscheferna även har till uppgift att ta med frågor från lokalstyrgruppen till koncernledningsgruppen, budgetberedning, presidieträffar etc. samt svara för att kommande behov finns med i nämndens budgetäskande. Respektive nämnd ansvarar för att äska medel för lokaler i investeringsbudgeten, när budgeten har fastställts övergår ansvaret för investeringen till kommunstyrelsen/ teknik- och serviceförvaltningen.

I nuvarande riktlinjer framgår att företrädare från Strömsunds hyresbostäder ska ingå i lokalstyrgruppen medan det i det sista utkastet vi har tagit del av framgår att representant från Strömsunds hyresbostäder AB bör för koncernperspektivets skull ingå i gruppen.

Lokalstyrgruppen har inget ansvar när det gäller akut och planerat underhåll. Fastighetsförvaltare ansvarar för dessa frågor och verksamheten är inte involverad med undantag av att brister som upptäcks vid skyddsronder rapporteras.

Även fastighetssamordnarens roll regleras i riktlinjerna.

Tidigare anordnade teknik- och serviceförvaltningen gemensamma träffar för olika verksamheter på de olika orterna i kommunen där aktuella planer och frågor gällande lokaler och underhåll diskuterades.

2.2. Ändamålsenlighet

2.2.1. Iakttagelser

Utifrån intervjuer med bl.a. fastighetsingenjör framgår att den strategiska styrningen av kommunens lokalförsörjning främst kommer till uttryck genom dokumentet; Riktlinjer för lokalförsörjning KF 2017-11-14 § 113. Dessa håller på att omarbetas och vi har tagit del av det senaste utkastet. I detta framgår att "målet är att över tiden kontinuerligt ha balans mellan kommunen tillgång till och behov av lokaler och bostäder". Målet anses vara svårt att mäta och utvärdera, och ett tydligare mål efterfrågas, exempelvis att antal kvm per invånare inte ska öka.

I många år hade kommunen som övergripande mål att minska antalet kvadratmeter. Målet fanns kvar t.o.m. 2016 men togs därefter bort. I den statistik vi har tagit del av har antalet kvadratmeter från 2005 till 2017 minskat från 141 468 kvm till 114 235 kvm. Räknat per antalet invånare uppgick antalet kvadratmeter per invånare 2005 till 10,9 kvm och 2017 till 9,7 kvm.

Vi har noterat att varken i budget, verksamhetsplan, årsredovisning eller tertialbokslut för 2017 och 2018 finns det några mål, planer eller liknande gällande lokalförsörjning. Av "Sammanställning av budget 2018 och plan 2019-2020" framgår att "Det är viktigt att vi fortsätter effektiviseringen när det gäller hur vi använder våra lokaler om vi ska kunna behålla den underhållsnivå som är framtagen".

Lokalstyrgruppen arbetar med ett exceldokument "Långtidsplanering lokaler" men detta är inte politiskt fastställt och det är inte prissatt. Detta finns inte heller någon koppling från dokumentet till budget och flerårsplan utan att det är respektive förvaltningschefs ansvar att ombesörja att föreslagna behov finns med i nämndens budgetäskande.

Av riktlinjerna "Ekonomisk process – budget, mål och uppföljning" framgår att nämnderna lämnar sina investeringsäskanden före sommaren och att fullmäktige tidigt under

hösten beslutar om investeringar för kommande kalenderår. Det finns alltså inga krav på att investeringsbudgeten ska vara flerårig. Vi noterar att i kommunfullmäktiges beslut gällande investeringsbudgeten för 2018 finns ingen budget för de enskilda objekten utan endast en totalsumma. Det enda objektet som avser lokalförsörjning är Frostviksskolan.

Dokumentet "Långtidsplanering lokaler" utgår från nämndernas framtida prognoser men fastighetssamordnare gör även egna prognoser. Vid intervjuer framkommer att det upplevs som att det till viss del görs ett dubbelarbete och att prognoserna inte alltid överensstämmer. Förvaltningarna har mer detaljerad information om exempelvis elever från andra kommuner som inte ingår i den officiella statistiken.

Vid samtliga intervjuer framförs ett önskemål om att en ökad långsiktighet i lokalplaneringen. För att få en bättre framförhållning i lokalplaneringen efterfrågas beslut om vilka enheter som kommer att finnas kvar. Det är exempelvis inte kostnadseffektivt att göra stora underhållsåtgärder i en exempelvis en skola med vikande elevunderlag som riskerar att läggas ner inom närmsta åren.

Vid intervjuer framhålls att det är budgeten som primärt styr arbetet med lokalförsörjning. Detta innebär att det är svårt att fullt ut fastställa en prissatt långtidsplanering av lokalbehovet då akuta behov kan uppstå och det behöver finnas en flexibilitet i planeringen. Det framförs även att då det är tidskrävande beräkningar för att göra en god uppskattning av kostnaderna måste det finnas en koppling till utrymmet i investeringsbudgeten. Det anses inte vara effektivt att räkna på kommande projekt om det ändå inte finns utrymme i investeringsbudgeten.

Vidare har framfört att långsiktigheten även avser investeringsbudgeten. Denna beslutas för 1 år i taget. En mer långsiktig investeringsbudget skulle medföra en ökad flexibilitet att kunna omprioritera både vad gäller tidplan och att omfördela mellan projekt.

Akut och planerat underhåll uppgår till ca 13 mnkr vilket motsvarar ca 130 kronor per kvm. Kommunen har övergått till komponentavskrivning vilket innebär att en del av underhållsbudget, 4,5 mnkr har flyttats över till investeringsbudgeten.

Alternativa lokaler

När verksamheten framför behov av nya lokaler stämmer fastighetssamordnare av detta mot kommunens tomma lokaler, samtliga finns förtecknade i excel-fil. Vid intervjuer har framförts att verksamhetens önskemål om lokaler och de lokaler som kommunen förfogar över inte alltid överensstämmer. Fastighetssamordnare har god kontroll på befintliga tomma lokaler och försöker i första hand att få de olika verksamheterna att acceptera dessa. Det finns även möjlighet att hyra in lokaler externt om detta är mer ekonomiskt fördelaktigt än att utföra stora anpassningar av en befintlig lokal. Numera är det endast tekniska förvaltningen som får underteckna externa hyresavtal.

Kostnaden för anpassning av lokal läggs på hyran för den berörda lokalen. I nuläget utgår interhyran från faktisk kostnad för respektive lokal. Internhyressystemet håller dock på att ses över och det finns förslag om att bl.a. införa gemensamma kvadratmeterpriser för olika typer av lokaler.

Vård- och socialförvaltningen har minskat lokalanvändandet och anser nu att de har kommit till en nivå att det saknas extra utrymmen som kan behövas vid tillfälliga behov. Exempelvis begränsar det möjligheten att ta emot extratjänster.

Kostnader för tomma lokaler

Enligt nuvarande riktlinjer bär kommunstyrelsen kostnader för lediga lokaler. Vid intervjuer framkommer att ingen uppsägningstid tillämpas utan så snart verksamheten flyttar ut ur lokalerna övertar kommunstyrelsen hyreskostnaden.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att kommunens lokalförsörjning i begränsad utsträckning hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på följande:

- Strategisk styrning och mål finns främst i form av riktlinjer för lokalförsörjning och investeringsbudget.
- I den strategiska styrning som finns saknas tydliga övergripande målsättningar som utvärderas regelbundet.
- Den behovsinventering och långtidsplanering som görs i lokalstyrgruppen bör förankras politiskt och kopplingen till budget och flerårsplan bör förtydligas.
- Det finns alternativa lokaler för kommunens verksamheter, men företrädare för olika verksamheter har inte alltid samma syn på vad som krävs för att en lokal ska betraktas som ändamålsenlig.

2.3. Intern kontroll

Intern kontroll avser om kommunstyrelsen och förvaltningarna tillräckliga system/rutiner för att identifiera, analysera, följa upp och återrapportera till ansvariga beslutande organ, i denna granskning kommunstyrelsen och nämnderna. För att bedöma om den interna kontrollen har varit tillräcklig har granskningen fokuserat på rutiner för behovsinventering och behovsanalys, uppföljning och redovisning.

- Rutiner för behovsinventering och -analys
- Uppföljning och redovisning

2.3.1. Iakttagelser - Rutiner för behovsinventering

Lokalstyrgruppen ansvarar för behovsinventering. Både fastighetsingenjör och förvaltningarna gör prognoser för att uppskatta framtida behov av lokaler. Det finns en speciell blankett "Lokalbehovsanmälan" där verksamhetsansvarig bl.a. ska ange typ av verksamhet och behov i stora drag samt nuvarande lokal – fortsatt användning eller uppsägning.

Teknik- och serviceförvaltningen behöver god framförhållning för att hitta lämpliga lokaler och att ta fram kalkyler eventuella verksamhetsanpassningar. Vid intervjuer framförs att verksamheten anser att de framför behov med så god framförhållning som möjligt. Det är framförallt utökat behov av förskoleavdelningar som är svåra att beräkna.

2.3.2. Iakttagelser – Uppföljning och redovisning

Kommunstyrelsen har inte begärt att få någon uppföljning gällande lokalförsörjningen och ingen redovisning har gjorts från lokalsamordnare. Den redovisning och uppföljning som sker avser fastställda investeringsprojekt.

Av dokumentet ”Ekonomisk process- budget, mål och uppföljning” framgår att uppföljning under året består av månads- och tertialuppföljning. Investeringsprognoser ska lämnas av verksamheterna per sista april respektive sista augusti och för december redovisas faktiskt utfall. Samtliga redovisningar ska kommenteras per objekt.

Vi har tagit del av de uppföljningar som gjorts under 2017 och 2018 och noterar att uppföljningar av investeringar har gjorts enligt riktlinjerna.

2.3.3. Bedömning – Intern kontroll

Den interna kontrollen bedöms vara bristande. Bedömningen baseras på följande:

- Det finns arbetssätt för att inventera lokalbehovet, dock är processen inte dokumenterad eller systematiserad.
- Då lokalförsörjning är att betrakta som en strategisk fråga menar vi att kommunstyrelsen med jämna mellanrum bör få information om lokalförsörjningen.
- Uppföljning och redovisning är främst kopplad till ekonomisk redovisning.

3. *Bedömningar*

Bedömningarna utgår från följande bedömningsskala;

Inte/ otillräcklig	I begränsad utsträckning/ Bristande	Till övervägande del	Ja/Tillräcklig
-----------------------	--	----------------------	----------------

Kontrollmål	Kommentar
<i>Ändamålsenlighet</i>	I begränsad utsträckning
Finns det mål och strategier för lokalförsörjningen?	Strategisk styrning och mål finns främst i form av riktlinjer för lokalförsörjning och investeringsbudget. I den strategiska styrning som finns saknas tydliga övergripande målsättningar som utvärderas regelbundet.
Finns det en aktuell plan för lokalförsörjningen? Kartläggs och dokumenteras behovet av lokaler?	Det finns arbetssätt för att inventera lokalbehovet, dock är processen inte dokumenterad eller systematiserad. Den behovsinventering och långtidsplanering som görs i lokalstyrgruppen är inte politiskt förankrad.
Finns det alternativa lokaler för kommunens verksamheter?	Det finns alternativa lokaler för kommunens verksamheter, men företrädare för olika verksamheter har inte alltid samma syn på vad som krävs för att en lokal ska betraktas som ändamålsenlig.
<i>Intern kontroll</i>	Bristande
Vilken uppföljning och redovisning görs?	Uppföljning och redovisning är främst kopplad till ekonomisk redovisning. Då lokalförsörjning är att betrakta som en strategisk fråga menar vi att kommunstyrelsen med jämna mellanrum bör få information om lokalförsörjningen.

3.1. *Revisionell bedömning och rekommendationer*

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens lokalförsörjning i begränsad utsträckning sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen för området bedöms vara bristande.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Tydlig strategisk styrning i form av långsiktiga planer och mål som är politiskt förankrade bör upprättas för kommunens lokalförsörjning. I sammanhanget bör även klargöras vad som krävs för att en lokal ska betraktas som ändamålsenlig.
- Tydligare styrning och målsättningar för lokalförsörjningen skapar förutsättningar för att lättare kunna följa upp, redovisa/rapportera hur arbetet går.
- Utveckla uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen, bl.a. att informationen omfattar andra parametrar än ekonomi, ex vilket grad verksamheternas behov har uppfyllts.

2018-09-14

Anneth Nyqvist

Uppdragsledare/projektledare