



Granskning av lokalförsörjning

Rapport
Fagersta kommun

KPMG AB

2023-09-11

Antal sidor: 20 inkl. bilaga

Antal bilagor: 1



Fagersta kommun
Granskning av lokalförsörjning

2023-09-11

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Bakgrund | 5 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfrågor och avgränsning | 5 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 6 |
| 2.3 | Metod | 6 |
| 3 | Resultat av granskningen | 7 |
| 3.1 | Organisation | 7 |
| 3.2 | Fagersta kommuns lokalförsörjningsprocess | 10 |
| 3.3 | Lokalbehov | 14 |
| 4 | Slutsats och rekommendationer | 18 |
| 5 | Bilagor | 20 |
| 5.1 | Bilaga 1: Processkarta lokalanskaffning | 20 |

1 Sammanfattning

KPMG har av Fagersta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

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

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till viss del har ett system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare bedömer vi att kommunen till viss del har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig organisation avseende arbetet med lokalförsörjningen. Vi bedömer dock att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som beskriver kommunens funktioner på respektive förvaltning och dess förväntade samordning med driftorganisationen. Vidare bedömer vi att det finns en formaliserad process för behovsanalys och upprättande av lokalbehovsplaner. Vi bedömer dock att roller och ansvar inom denna process kan förtydligas, vilket även nämnts ovan.

Granskningen visar att det finns styrande och stödjande dokument som kan härledas till lokalförsörjningsarbetet inom kommunen. Vi konstaterar att det tagits fram en strategisk lokalförsörjningsplan för att möta framtida behov. Lokalförsörjningsplanen sträcker sig i sammanhanget något kortsiktigt över en femårsperiod och saknar tydliga mål och mått för lokalförsörjningen. Vi bedömer att lokalförsörjningsplanen behöver kompletteras med dels mål och mått för lokalförsörjningen, dels med en analys av framtida investeringsbehov. Vi poängterar att förvaltningarna upprättat lokalbehovsplaner utifrån sin egen verksamhet, likväl som att det finns en övergripande beskrivning av kommande behov i lokalförsörjningsplanen. Planen saknar dock en förteckning över lokalbestånd och uppgifter kring lokalutnyttjandet. Kommunledningsförvaltningen saknar även en lokalbehovsplan.

Vad gäller lokaleffektivitet sker utvärdering och uppföljning på olika sätt inom de olika förvaltningarna, men det saknas en övergripande process för att utvärdera effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader. Vi bedömer därmed att det inom kommunen saknas ett formaliserat arbete gällande kontroller, utvärdering och uppföljning av kommunens lokaleffektivitet.

Vi bedömer att det sker ett ändamålsenligt arbete avseende underhållsplaner. Däremot poängterar vi att kommunen har en identifierad underhållsskuld, likväl som att cirka 30 procent av den totala investeringsbudgeten under de senaste tre åren tagits i anspråk. Vi ser därmed att det finns behov av ett samlat strategidokument avseende kommande investeringar och prioriteringar som även tar hänsyn till befintliga lokaler och planerat underhåll framgent. Vi konstaterar även att det saknas en beräkning av

2023-09-11

underhållsskulden, varpå vi bedömer att det är väsentligt att en utredning genomförs.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns en tydlig dokumentation avseende lokalförsörjningsprocessen som innehåller tydliga beskrivningar avseende funktioner, roller och ansvar
- Se över möjligheten med ytterligare kommunikation och dialog mellan kommunen och driftutföraren i syfte att öka insyn och transparens vad gäller de prioriteringar som görs kring lokalförsörjning
- Säkerställa att riktlinjer och rutiner tas fram avseende samordning mellan kommunen och driftutföraren, samt se över och revidera styrande och stödjande dokument utifrån behov
- Tillse att mål med tillhörande uppföljningsmått för kommunens lokalförsörjningsarbete upprättas samt säkerställa att målen följs upp och dokumenteras
- Tillse att samtliga förvaltningar upprättar en lokalbehovsplan i enlighet med bestämmelser i kommunens lokalförsörjningsplan
- Säkerställa att en strategi avseende kommande investeringar och prioriteringar som tar hänsyn till befintliga lokaler och planerat underhåll upprättas
- Tillse att en beräkning/utredning av underhållsskulden genomförs
- Säkerställa att uppföljning, utvärdering och kontroll av kommunens lokaleffektivitet sker på ett systematiskt sätt

Då Norra Västmanlands kommunalteknikförbund (NVK) till viss del ansvarar för lokalförsörjningsarbetet i kommunen, rekommenderar vi att kommunstyrelsen i dialog med förbundet se över ansvar för eventuella åtgärder.

2 Bakgrund

Vi har av Fagersta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

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.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys för år 2023 dragit slutsatsen att kommunens rutiner avseende lokalförsörjning behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

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

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig organisation (inkl. personal och kompetens) för att hantera kommunens lokalhantering och lokalförsörjning?
- Finns en fungerande samordning mellan beställare/hyresvärd och de olika verksamheterna?
- Finns strategier, mål och mått för lokalförsörjningen? Hur följs de upp?
- Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i lokalförsörjningen för att strategiskt möta framtida lokalbehov?
- Finns en tydlig och formaliserad process för behovsanalys och upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/anpassning/avveckling av lokaler? Är roller och ansvar tydliga i denna process?
- Finns en ändamålsenlig process för upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/anpassning/ avveckling av lokaler?
- Hur påverkar internhyran (budgetfrågor) planeringen av lokaler?
- Finns en helhetssyn i kommunen över det samlade behovet av lokaler?
- Utvärderas effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader?

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden. Samordning med Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund har också beaktats.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut såsom reglementen och lokalförsörjningsplan

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Ett antal dokument har granskats och analyserats, bland annat reglementen, årsredovisning 2022, lokalförsörjningsplan 2023–2027, anvisningar för lokalprogram, gränsdragningslista och internhyresmodell.

Intervjuer har genomförts med kommunchef, fastighetschef på Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (NVK), fastighetsstrateg, utbildningschef, socialchef, ekonom på Norra Västmanlands ekonominämnd/förvaltning (NVE), kommunstyrelsens ordförande, socialnämndens ordförande samt utbildningsnämndens vice ordförande.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Fagersta kommuns kommunala organisation består av kommunstyrelse och fyra egna nämnder; socialnämnden, utbildningsnämnden, valnämnd och krisledningsnämnd. Utöver detta har kommunen flera samarbeten med andra kommuner i form av kommunalförbund och gemensamma nämnder. I denna granskning har det samarbete som sker med den gemensamma nämnden Norra Västmanlands ekonominämnd (NVE) samt förbundet Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (NVK) beaktats.

Tillhörande den politiska organisationen finns tre egna förvaltningar; kommunledningsförvaltningen, socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen. NVE:s ansvar och uppgifter administreras av den gemensamma ekonomiförvaltningen mellan Fagersta och Norbergs kommun. Förvaltningen ansvarar för kommunernas ekonomiadministration, och tillhandahåller administrativa tjänster inom ekonomi och upphandling. NVK:s ansvar och uppgifter administreras av det gemensamma kommunalförbundet, som tillhandahåller tjänster inom bland annat lokalförsörjning.

3.1.1 Roller och ansvar avseende lokalförsörjning

Av kommunstyrelsens reglemente¹ framgår att styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar således för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Kommunstyrelsens reglemente fastställer även att styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunalförbund där kommunen innehar medlemskap. Kommunstyrelsen har enligt reglementet, på delegation från kommunfullmäktige, ansvar att besluta om utarrendering, uthyrning samt upplåtelse av anläggningar och lokaler som faller under styrelsens förvaltning. I socialnämndens² respektive utbildningsnämndens³ reglementen framgår att nämnderna har motsvarande ansvar för angelägenheter avseende lokaler inom sin egen förvaltning.

Av NVK:s förbundsordning⁴ framgår att kommunalteknikförbundet skall ansvara för kommunernas lokalförsörjning med innebörd att bland annat medverka i olika verksamheters lokalbehovsplanering. Förbundet har därmed driftansvar för verksamhetsfastigheter, allmännyttiga bostäder, kommersiella fastigheter, idrotts- och fritidsanläggningar, gator och vägar, parker och lekparkar samt vatten- och avloppsanläggningar.

För närvarande saknas dokumenterade riktlinjer som tydliggör ansvar och roller utöver det som framgår av reglemente och förbundsordning enligt ovan. Däremot beslutade

¹ Antaget av kommunfullmäktige (KF) 1991-12-17 § 153. Senast reviderat av KF 2023-02-20 § 8

² Antaget av KF 1997-03-25 § 29. Senast reviderat av KF 2023-04-24 § 46

³ Antaget av KF 1998-06-16 § 91. Senast reviderat av KF 2021-05-24 § 57

⁴ Antaget av KF i Fagersta 2004-01-27 § 3 respektive Norberg 2004-02-23 §14. Senast reviderat i KF Fagersta 2019-05-20 § 72 och i Norberg 2019-06-17, § 128

kommunfullmäktige i december 2020⁵ om en gränsdragningslista för att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning mellan hyresgäst och hyresvärd i kommunala verksamhetslokaler. Gränsdragningslistan ska klargöra ansvarsfördelningen av såväl teknisk som ekonomisk karaktär när det gäller drift, skötsel, reparation och underlag. Listan avser internt bruk vid tolkningsfrågor och gäller bland annat befintliga byggnadsdelar, inredning och utrustning i kommunala verksamhetslokaler förvaltade av NVK. Listan omfattar ej investeringar, inhyrda lokaler eller kommersiella lokaler.

Av listan framgår ansvarsfördelningen mellan hyresvärd och hyresgäst⁶ avseende olika områden och aktiviteter såsom;

- Hus; allmänt för hus, avfallshantering, belysning, nätverk, el, inredning
- Mark; anläggningar, byggda delar
- Säkerhet; brandlarmanläggningar, drift och kommunikation, inbrottsskydd, passersystem.

3.1.1.1 Personal och kompetens

I intervju uppges att driftorganisationen, och därmed även fastighetskompetensen, finns hos NVK. På kommunledningsförvaltningen finns en fastighetsstrateg med ansvar för lokalförsörjningsprocessen. Fastighetsstrategen arbetar med övergripande frågor kopplat till lokalförsörjning, och har kontakt med förvaltningarna avseende lokalbehoven.

Inom respektive förvaltning finns även en kontaktperson / lokalansvarig. På socialförvaltningen har en utvecklingsledare lokalansvaret som en del i sitt uppdrag. Detsamma gäller för utbildningsförvaltningen. Kontaktpersonerna är enligt uppgift delaktiga i framtagandet av verksamhetsspecifika lokalbehovsplaner. I de verksamheter som det inte finns en utpekad resurs med lokalansvar hanteras frågorna av verksamhetscheferna. I intervju uppges att lokalansvarig på respektive förvaltning även har en direkt dialog om lokalbehoven med utföraren.

3.1.2 Samverkan och samordning av lokalförsörjning

Som tidigare nämnts ansvarar NVK för driftansvaret av lokaler i kommunen och har även mandat att på tjänstemannanivå fatta beslut om uthyrning av lokaler och bostäder medan kommunstyrelsen ansvarar för beslut om utarrendering och upplåtelse av mark. Samverkan och samordning av kommunens lokalförsörjning sker mellan nämnder, förvaltningar och NVK.

Av dokumentet "internhyresmodell" framgår ett antal samverkansfunktioner. Syftet med samordning är att uppnå en god kvalitet och kostnadseffektivitet genom samverkan

⁵ Beslutad av KF 2020-12-14 § 161

⁶ I detta fall likställs hyresgäst med verksamheten (förvaltning)

2023-09-11

mellan hyresvärd och hyresgäst. Under avtalstiden ska därför lokala hyresgästmöten genomföras regelbundet. På mötena ska fastighetsförvaltare, hyresgästrepresentanter såsom chefer, rektorer eller lokalansvariga samt NVK:s enhetschef delta. Syftet med mötena är att diskutera och lösa frågor som rör den dagliga och operativa verksamheten avseende lokalen samt utveckla relationerna mellan hyresvärd och hyresgäst. Mötena ska planläggas minst två gånger per år och ha en fast agenda. Hyresvärderna ansvarar för att ta minnesanteckningar. Fastighetsförvaltare hos hyresvärderna är sammankallande. I övrigt finns inget ytterligare samverkansavtal eller rutiner för samverkan i lokalförsörjningsprocessen.

I intervju uppges att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunen och driftutförare (NVK). Som underlag finns såväl gränsdragningslistor som internhyresavtal. Vidare uppges att samordning mellan fastighetsstrateg och fastighetschef på NVK sker varannan vecka, samt att det sker löpande avstämningar med kommunchef i större frågor. Intervjuade upplever att det finns en fungerande samordning mellan dessa funktioner. Däremot lyfts det fram att samordningen är personbunden, och att det finns behov av centrala lokalförsörjningsmöten där även förvaltningschefer och andra funktioner bör delta för att säkerställa en långsiktig samordning. Enligt uppgift är de möten som sker även av informell karaktär i det avseende att det ej förs minnesanteckningar.

Av våra intervjuer framkommer att det råder delad mening om hur samordningen mellan kommunen på övergripande plan och förvaltningarna fungerar. Vissa av de intervjuade upplever att samarbetet fungerar bra och att det sker ett utbyte mellan såväl chefer, ekonomichef, fastighetsstrateg och NVK. Detta är dock inte genomgående för samtliga, då vissa av de intervjuade menar att samordningen sker på förekommen anledning och att samordningen därmed inte är tillräckligt formaliserad. Enligt uppgift saknas även dokumenterade rutiner för denna typ av samverkan.

3.1.3 Bedömning

Vi bedömer att Fagersta kommun har upprättat en tydlig organisation med personal och kompetens avseende arbetet med lokalförsörjningen. Vi konstaterar att nämndernas respektive kommunalförbundets ansvar inom området regleras i reglemente respektive förbundsordning. Det finns även en gränsdragningslista som beskriver ansvarsfördelning mellan hyresvärd och verksamheterna. Vi bedömer dock att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som beskriver kommunens funktioner på respektive förvaltning och dess förväntade samordning med kommunalförbundet.

Granskningen visar att det till viss del finns en samordning mellan kommunen och kommunalförbundet, men att den är informell och sker på förekommen anledning. Det utgör även en brist att samordningen är personbunden. Här menar vi att riktlinjer med tydliga beskrivningar avseende funktioner, roller, ansvar och samordning kan underlätta i kommande lokalförsörjningsarbete.

3.2 Fagersta kommuns lokalförsörjningsprocess

3.2.1 Strategisk lokalförsörjningsplan 2023–2027

Kommunstyrelsen antog i december 2022⁷ en strategisk lokalförsörjningsplan. Planen omfattar en femårsperiod, och syftar till att redogöra för kommunens lokalbehov på medellång och lång sikt för att kunna möta framtida lokalbehov. Enligt uppgift behöver lokalförsörjningsplanen kompletteras med ett mer långsiktigt perspektiv, och ska revideras trots att den nyligen antogs. I faktakontroll uppges att lokalförsörjningsplanen grundar sig på de behov som förvaltningarna ser framåt. Vidare uppges att det är svårt att se behov utifrån en längre tidshorisont då det inte är planerat något ytterligare för att uppfylla lokalbehovet där befolkningsprognoser och demografisk utveckling stämmer.

Lokalförsörjningsplanen baseras på analyser av befolkningsprognos, demografisk utveckling samt översiktliga investeringsplaner. Planen utgör även ett underlag till investerings- och budgetprocessen.

Planen innehåller inte uttryckligen några mål eller mått för kommunens lokalförsörjning. Däremot fastställs att kommunen ska sträva efter följande principer i arbetet att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för den kommunala verksamheten;

- Lokaler ska möta gällande krav på god inomhusmiljö
- Lokaler ska vara energi- och klimateffektiva
- Lokaler ska tillhandahållas till rätt kostnad
- Värdet av koncernens fastigheter ska bibehållas eller öka
- Behovet av lokaler ska i första hand tillgodoses inom kommunens egna fastighetsbestånd. Om det inte finns ändamålsenliga egna lokaler att tillgå kan lokaler hyras av extern fastighetsägare.

Det framgår ej av lokalförsörjningsplanen hur uppföljning eller utvärdering av ovanstående principer ska genomföras.

I intervju uppges att det vore önskvärt om lokalförsörjningsplanen var mer omfattande och bland annat täckte in information om vilka lokaler som ska hyras och vilka lokaler som är egenägda. Den nuvarande lokalförsörjningsplanen redovisar behov av lokaler på förvaltningsnivå men grundar sig, enligt några av de intervjuade, inte i tillräckliga samlade behovsanalyser på ett övergripande plan. Vidare uppges att de politiska prioriteringarna inte alltid följer tjänstepersonernas förslag och idéer för att möta lokalbehoven. Enligt intervjuade finns det ett behov av välgrundade analyser och prioriteringar, samtidigt som det är av vikt att det finns en samsyn hos tjänstemannaorganisationen och politiken avseende prioriteringarna. Vidare uppges att

⁷ Antagen av kommunstyrelsen (KS) 2022-12-06 § 266

det är av vikt att lokalförsörjningsplanen synkas med budgetprocessen framgent. Exempelvis innehåller inte lokalförsörjningsplanen någon beskrivning av kommande investeringsbehov. Enligt intervjuade görs inte detta i tillräcklig utsträckning.

3.2.2 Lokalbehovsprocess

Lokalbehovsprocessen, som beskrivs i lokalförsörjningsplanen, är en årlig aktivitet där verksamheternas behov kopplas till investerings- och budgetprocessen. I intervju uppges att samtliga förvaltningar ska arbeta fram en lokalbehovsplan som baseras på kommunens och kommuninvånarnas behov. Förvaltningarna ska således identifiera investeringsbehov och utifrån detta planera för framtida lokalförsörjning. Fastighetsstrategen på kommunledningsförvaltningen utgör stödresurs till förvaltningarnas arbete och tillhandahåller även stödmaterial som förvaltningarna ska använda sig av.

I lokalförsörjningsplanen framgår att förvaltningarna ska genomföra följande;

- Identifiera nybyggnads-, ombyggnadsprojekt och anpassningar som behövs och dokumentera i beskrivande text.
- Prioritera och tidsätta åtgärderna. Tidplanen ska sträcka sig fem år framåt i tiden.
- Prissätta åtgärderna, efter erfarenhetsbedömning, tillsammans med Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund. Prissättning avser både investering och hyrespåverkande kostnader för respektive förvaltning.
- Sammanställa åtgärder.
- Överlämna genomarbetad lokalbehovsplan som underlag till Fagersta kommuns budgetprocess.

Lokalbehovsprocessen baseras således på fem delprocesser; identifiera, prioritera, prissätta, sammanställa och överlämna. Delprocesserna ska följa en särskild tidplan.

1. Identifiera projekt – sista aug
2. Prioritera och tidsätta – sista september
3. Prissätta – sista oktober
4. Sammanställa – sista november
5. Överlämna – sista december
6. Budgetberedning – mars

Efterföljande ovanstående har NVK ansvaret för lokalanskaffningsprocessen i dess roll som utförare. NVK ska tillse att beslutade investeringar blir genomförda enligt budget

och tidplan. Som underlag till lokalanskaffningsprocessen finns en processkarta med ett antal processteg, beslutspunkter och aktiviteter⁸.

3.2.3 Rutiner för intern hyra, lokalbehov samt lokalanskaffningsprocess

3.2.3.1 Internhyressystem/modell

Kommunen använder sig av en internhyresmodell, men det framgår inte när dokumentet har beslutats. Enligt intervjuade har internhyresmodellen använts sedan något år tillbaka. I intervju uppges att det tidigare inte funnits en bra översikt över kvadratmeterhyran i lokalerna. Efter en genomlysning av hyrorna infördes därmed internhyresmodellen med nya schabloner.

Systemet för internhyra syftar till att hjälpa till att skapa en grundläggande förståelse för lokalfrågor och dess sammanhörande ekonomi. Internhyressystemet ska;

- Reglera det ekonomiska och praktiska förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst avseende nyttjande verksamhetslokaler
- Säkerställa en underliggande ekonomi för ett långsiktigt och planerat fastighetsunderhåll och därigenom på sikt sänkta lokalkostnader
- Bidra till en god ytmässig hushållning rörande verksamhetslokaler
- Bidra till en ökad medvetenhet om olika typer av lokalkostnader och därigenom skapa ett bättre beslutsunderlag för både verksamheter och politik
- Bidra till att utveckla och kvalitetssäkra arbetssättet vid investeringsprojekt och lokalanpassning samt tjänsteleverans i såväl egna som inhyrda lokaler

Internhyressystemet reglerar internhyran i såväl egenägda verksamhetslokaler som i inhyrda lokaler. För egenägda fastigheter byggs internhyran på kapitalkostnad, kostnader för mediaförbrukning, driftkostnader samt administrationskostnad. Planerat underhåll ingår i hyran med ett schablonbelopp per kvm. Vid inhyrda lokaler gäller fortsatt principen självkostnad⁹ men baseras på hyran för den inhyrda lokalen, del av administrationskostnad samt eventuella tillägg för avtalade drift- och underhållsinsatser som inte ingår i det externa hyresavtalet. Vid externa hyresavtal ska gränsdragningslistor utgöra bilaga. Förhandlingar med extern hyresvärd sker i samarbete mellan NVK och Fagersta kommun. Av dokumentet framgår att kommunens policy vid inhyrning av lokaler är att ha ett affärsmässigt avtalsförhållande med tydliga spelregler och en kvalitetssäkrad serviceleverans.

Av dokumentet avseende internhyressystemet framgår bland annat huvudprinciper avseende avtalstider, felanmälan samt hantering av ej planerade eller mindre

⁸ Se bilaga A för processkarta

⁹ Bashyra

lokalförändringar. Vid ej planerade lokalförändringar, som inte finns med som en planerad åtgärd i lokalförsörjningsplanen, ska en checklista för analys av lokalbehov användas. I denna ska nuläge, förändrat behov, önskade åtgärder samt effekt vid utebliven effektivisering framgå.

3.2.3.2 Anvisningar för lokalprogram och behovsanalyser

Fastighetsavdelningen på NVK har arbetat fram anvisningar för lokalprogram under 2022 med tillhörande checklista. Av dokumentet framgår att lokalprogramarbetet ska redovisas i två delar; lokalanalys och lokalprogram. Underlag till lokalanalysen är den behovsanalys som ska genomföras av respektive verksamhet. Lokalprogrammet är sedan en mer ingående beskrivning av ytor och funktioner. Av dokumentet framgår att lokalprogramsprojektering inte kan påbörjas om det inte finns en behovsanalys eller ett påskrivet avtal i form av en överenskommelse mellan parterna. Avtalet ska tas fram av projektledare för lokalprogrammet och godkännas av nämnd respektive förvaltningsrepresentant. Lokalprogrammet utgör sedan underlag för fortsatt detaljprojektering. Ett protokoll avseende överlämning från behovsanalys och planeringsskede till projektering och genomförande ska fyllas i.

Förbundet har tagit fram mallar som ska användas för aktuella lokalprogram samt mallar för behovsanalyser inom områdena förskola, grundskola, gruppboende, kontor och äldreboende. Mallarna och således de frågor som ska besvaras i mallen är specificerade efter respektive verksamhetsområde. Inom ramen för denna granskning har vi mottagit ett lokalprogram avseende aktivitetshus. Av programmet framgår bland annat en nulägesanalys, behovsanalys samt förutsättningar för nuläge och tillkommande behov enligt mallen.

3.2.4 Bedömning

Granskningen visar att det finns styrande och stödjande dokument som kan härledas till lokalförsörjningsarbetet inom kommunen. Vi konstaterar att det tagits fram en strategisk lokalförsörjningsplan för att möta framtida behov. Lokalförsörjningsplanen sträcker sig i sammanhanget något kortsiktigt över en femårsperiod och saknar tydliga mål och mått för lokalförsörjningen. Med anledning av detta saknar planen en tydlig inriktning för kommunens kommande lokalbehov och investeringar. Vi bedömer att lokalförsörjningsplanen bör kompletteras med dels mål och mått för lokalförsörjningen, dels med en analys av framtida investeringsbehov. Planen bör även innefatta kommunens inriktning för fastighetsägande såsom fördelning mellan förhyrda och egenägda lokaler samt hantering avseende fastighetsinnehav med kulturarv.

Utifrån det som framkommit av granskningen bedömer vi att det finns en tydlig och formaliserad process för behovsanalys och upprättande av lokalbehovsplaner. Vi bedömer dock att roller och ansvar i denna process kan förtydligas, vilket även nämnts i avsnitt 3.1.3.

Granskningen visar även att det har tagits fram en internhyresmodell som enligt vår mening utgör ett tydligt underlag i planeringen av lokaler.

3.3 Lokalbehov

3.3.1 Nuläge och framtida behov avseende lokaler

I kommunens lokalförsörjningsplan framgår en analys av befolkningsprognosen under åren 2022–2031. Av analysen framgår att folkmängden i kommunen kommer att minska med 351 invånare under prognosperioden. Analysen baseras på parametrarna födelsenetto och antal avlidna. I kommunens egen analys framgår att antalet avlidna personer uppskattas vara högre än antalet barn som föds under perioden. Samtidigt påverkas befolkningsutvecklingen av demografiska effekter, såsom att andelen äldre ökar i relation till resten av befolkningen. I kommunens egen analys framkommer att Fagersta kommuns invånare i ålderskategorin 20–64 år beräknas minska medan invånare över 65 år beräknas öka. Antalet invånare över 80 år beräknas även öka väsentligt under prognosperioden. Med anledning av den demografiska utvecklingen finns ett ökat behov på lokaler inom äldreomsorgen, och behovet av nybyggnation inom denna verksamhet är större än övriga verksamheter. Detta bekräftas även i intervjuer, där det uppges att socialförvaltningen ser ett behov av att utöka platserna i och med en åldrande befolkning. Enligt uppgift har ett antal förändringar i lokalerna genomförts, och ett nytt trygghetsboende är på gång.

I lokalförsörjningsplanen beskrivs även förvaltningarnas översiktliga behov. När det gäller socialförvaltningen tog kommunstyrelsen 2021 beslut om att bygga ett nytt äldreboende som innehåller 100 boendeplatser. Behovet av modernisering i befintliga boenden är betydande. Detta då flertalet av husen inte möter de krav som finns på dagens äldreboende. I socialförvaltningens egna lokalbehovsplan för åren 2023–2028¹⁰ framgår en beskrivning av befintliga lokaler, utvecklingsområden, åtgärdsförslag samt tänkbara effekter om inte förslagen åtgärdas. Ett exempel som lyfts fram är att en lokal för vård- och omsorgsboende ej uppfyller arbetsmiljöverkets föreskrifter avseende personalutrymmen då det bland annat saknas omklädningsskåp. Samtidigt finns det inte möjlighet för de äldre att vistas i boendets trädgård på ett tryggt sätt. Ett antal åtgärdsförslag föreslås, såsom att inrymma boendets verksamhet i det nya vård- och omsorgsboendet eller att i andra hand tillse att det finns tillräckligt personalutrymme samt tillse att det finns gångar till trädgården som ansluter till utgången. För flera av lokalerna som beskrivs i lokalbehovsplanen gäller att enheterna har problem med inomhusklimatet, framför allt vid höga temperaturer på sommaren. På ett vård- och omsorgsboende är lägenheterna inte utformade och anpassade efter dagens krav på funktionell inredning. Exempelvis är badrummen i lägenheterna för små för att göra de justeringar som krävs för att uppfylla kraven. På samtliga större enheter finns även problem med sophantering eftersom soptunnorna är uppställda utomhus, vilket lett till arbetsskador när personal har halkat på vintern.

Inom utbildningsförvaltningen finns en ojämn beläggning på kommunens skolor. Samtidigt visar analyser att antalet barn under de närmsta åren kommer att minska. Förvaltningen bedömer därmed att förvaltningens totala behov av lokalyta inte kommer

¹⁰ Antagen av socialnämnden 2022-06-20 § 108

att öka. I utbildningsförvaltningens lokalbehovsplan för åren 2023–2025¹¹ framgår däremot att det finns behov av anpassning av lokaler och fastigheter för att möta specifika behov. Av planen framgår en beskrivning av befintliga lokaler, utvecklingsområden, åtgärdsförslag samt tänkbara effekter om inte förslagen åtgärdas. Några exempel är att det finns ett behov av att förbättra och utöka upphämtningsplatser vid förskolan, en anpassning av utemiljöer samt behov av underhåll i samband med moderniseringar på såväl förskola, grundskola och gymnasieskola.

I lokalförsörjningsplanen framgår även att kommunledningsförvaltningen avser att ta fram lokalprogram för samtliga aktivitetshus och att bibliotekslokaler och kulturskola ska prioriteras vilket väntas medföra en samordning och ökat utbud av kulturaktiviteter. Enligt uppgift finns ingen specificerad lokalbehovsplan för kommunledningsförvaltningen. I faktakontroll uppges att en bedömning gjorts att kommunledningsförvaltningen inte behöver någon lokalbehovsplan.

3.3.2 Lokalbestånd och underhåll av befintliga lokaler

Av intervju framgår även att kommunen har en lokalbank, och att principen är att underhålla de lokaler som redan ägs av kommunen snarare än att bygga nya fastigheter/lokaler. Som beskrivet i avsnitt 3.3.1 är kommunen i processen att bygga ett nytt äldreboende. Enligt uppgift ska verksamhet som bedrivs i andra lokaler flyttas till den nya lokalen. De befintliga lokalerna har ett underhållsbehov, men i väntan på nytt äldreboende har detta inte utförts. I intervju uppges att det framåt är av vikt att säkerställa att de lokaler som inte längre används för vård- och omsorgsverksamhet används till annan verksamhet. Enligt uppgift saknas för närvarande en strategi för detta. Kommunens lokalförsörjningsplan saknar även en förteckning över kommunens befintliga lokaler.

Då NVK har driftansvar för kommunens lokaler har de även ansvar för underhåll av befintliga lokaler. I intervju uppges att det finns en övergripande underhållsplan för kommunens fastigheter och lokaler. Av planen framgår vilken typ av investering eller underhåll/åtgärd som ska genomföras per fastighet/lokal, kostnad, samt tidplan. Underhållsplanen dokumenteras i verktyget Excel och sträcker sig till år 2042. I intervju uppges att det vore fördelaktigt om underhållsplanen kunde samlas i kommunens fastighetssystem.

Kommunen har enligt uppgift en underhållsskuld. I intervju uppges att det finns behov av underhåll på flertalet fastigheter, särskilt inom vård- och omsorgsverksamheten. Därutöver har inte budgeterade investeringar genomförts till stora delar, vilket också kan ha påverkan på skicket i befintliga fastigheter och riskera att medföra ett utökat underhållsbehov. I faktakontroll framgår att ingen beräkning av underhållsskulden genomförts.

¹¹ Antagen av utbildningsnämnden 2022-12-14 § 134

3.3.3 Investeringar

I kommunens årsredovisning för 2022 framgår att kommunen hade en positiv budgetavvikelse på cirka 112,7 mnkr avseende investeringar. Detta innebär att cirka 43 procent av investeringsbudgeten tagits i anspråk under året. I nedanstående tabell framgår kommunens totala investeringsbudget per år samt avvikelse för åren 2020 - 2022.

| Totalt för kommunen | 2020 (tkr) | 2021 (tkr) | 2022 (tkr) |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Budget | 131 168 | 278 900 | 197 595 |
| Utfall | 12 206 | 87 111 | 84 973 |
| Avvikelse ¹² | 118 962 (9,3 %) | 191 789 (31,2 %) | 112 622 (43%) |

I intervju uppges att Fagersta är en liten kommun och att det inte byggs så mycket nytt. Under de senaste tio åren har kommunen enligt uppgift byggt ut ett antal grundskolor, byggt två nya förskolor och är i processen att bygga ett nytt äldreboende. Samtidigt har kommunen haft en ambitiös investeringstakt trots att utfallet under de senaste åren varit blygsamt. Orsaker till att investeringsbudgeten inte upparbetats uppges bland annat bero på att det funnits en otydlig ambitionsnivå avseende investeringar, samtidigt som det saknas tillräckligt med resurser hos utföraren att genomföra samtliga investeringar. I kombination med detta har det varit en omsättning på nyckelpersoner vilket bidragit till en minskad framdrift i genomförande av investeringar. I intervju lyfts det fram ett behov av ett samlat dokument över kommunens prioriteringar och investeringar.

I intervju uppges vidare att investeringsbudgeterna för verksamheterna är fasta samt att de framför allt baseras på kommunens demografiska utveckling. Verksamheterna har därmed inte så stor möjlighet att påverka budgeten.

3.3.4 Utvärdering av effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader

I våra intervjuer framgår det att uppföljning och utvärdering av effektivitet i lokalutnyttjandet inte sker i tillräcklig utsträckning. Samtidigt ser det olika ut inom olika verksamheter. På förvaltningsnivå sker utvärdering av lokalerna bland annat genom mätverktyg som Kolada. Socialförvaltningen utvärderar exempelvis beläggningsgraden på boendena. I intervju lyfts det även fram att socialnämnden även får uppföljningar avseende lokalutnyttjandet i syfte att kunna fatta beslut om eventuella anpassningar eller åtgärder. Vidare framgår att utbildningsförvaltningen genomför kapacitetsanalyser på skolorna, samt att det finns en dialog med NVK vid eventuella behov av åtgärder.

¹² Inom parentes redovisas hur mycket av investeringsbudget som tagits i anspråk under året

De mätningar och analyser som genomförs på förvaltningsnivå sammanställs ej på övergripande nivå. Kommunens lokalförsörjningsplan saknar även principer för uppföljning och utvärdering av effektivitet.

3.3.5 Bedömning

Vi konstaterar att förvaltningarna sammanställer lokalbehovsplaner utifrån sin egen verksamhet samtidigt som det finns en övergripande beskrivning över det samlade behovet av lokaler i kommunens lokalförsörjningsplan. Kommunledningsförvaltningen saknar dock en lokalbehovsplan. Granskningen visar även att kommunens lokalförsörjningsplan saknar en förteckning över lokalbestånd och uppgifter kring lokalutnyttjandet.

Vad gäller lokaleffektivitet sker utvärdering och uppföljning på olika sätt inom de olika förvaltningarna, men det saknas en övergripande process för att utvärdera effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader. Vi bedömer därmed att det inom kommunen saknas ett formaliserat arbete gällande kontroller, utvärdering och uppföljning av kommunens lokaleffektivitet.

Vi bedömer att det finns ett ändamålsenligt arbete avseende underhållsplaner. Däremot poängterar vi att kommunen har en identifierad underhållsskuld, likväl som att en liten andel av investeringsbudgeten tagits i anspråk under de senaste åren. Vi ser därmed att det finns behov av ett samlat strategidokument avseende kommande investeringar och prioriteringar som även tar hänsyn till befintliga lokaler och planerat underhåll. Vi konstaterar även att det saknas en beräkning av underhållsskulden, varpå vi bedömer att det är väsentligt att en utredning genomförs.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till viss del har ett system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare bedömer vi att kommunen till viss del har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig organisation avseende arbetet med lokalförsörjningen. Vi bedömer dock att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som beskriver kommunens funktioner på respektive förvaltning och dess förväntade samordning med driftorganisationen. Vidare bedömer vi att det finns en formaliserad process för behovsanalys och upprättande av lokalbehovsplaner. Vi bedömer dock att roller och ansvar inom denna process kan förtydligas, vilket även nämnts ovan.

Granskningen visar att det finns styrande och stödjande dokument som kan härledas till lokalförsörjningsarbetet inom kommunen. Vi konstaterar att det tagits fram en strategisk lokalförsörjningsplan för att möta framtida behov. Lokalförsörjningsplanen sträcker sig i sammanhanget något kortsiktigt över en femårsperiod och saknar tydliga mål och mått för lokalförsörjningen. Vi bedömer att lokalförsörjningsplanen behöver kompletteras med dels mål och mått för lokalförsörjningen, dels med en analys av framtida investeringsbehov. Vi poängterar att förvaltningarna upprättat lokalbehovsplaner utifrån sin egen verksamhet, likväl som att det finns en övergripande beskrivning av kommande behov i lokalförsörjningsplanen. Planen saknar dock en förteckning över lokalbestånd och uppgifter kring lokalutnyttjandet. Kommunledningsförvaltningen saknar även en lokalbehovsplan.

Vad gäller lokaleffektivitet sker utvärdering och uppföljning på olika sätt inom de olika förvaltningarna, men det saknas en övergripande process för att utvärdera effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader. Vi bedömer därmed att det inom kommunen saknas ett formaliserat arbete gällande kontroller, utvärdering och uppföljning av kommunens lokaleffektivitet.

Vi bedömer att det sker ett ändamålsenligt arbete avseende underhållsplaner. Däremot poängterar vi att kommunen har en identifierad underhållsskuld, likväl som att cirka 30 procent av den totala investeringsbudgeten under de senaste tre åren tagits i anspråk. Vi ser därmed att det finns behov av ett samlat strategidokument avseende kommande investeringar och prioriteringar som även tar hänsyn till befintliga lokaler och planerat underhåll framgent. Vi konstaterar även att det saknas en beräkning av underhållsskulden, varpå vi bedömer att det är väsentligt att en utredning genomförs.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns en tydlig dokumentation avseende lokalförsörjningsprocessen som innehåller tydliga beskrivningar avseende funktioner, roller och ansvar



Fagersta kommun
Granskning av lokalförsörjning

2023-09-11

- Se över möjligheten med ytterligare kommunikation och dialog mellan kommunen och driftutföraren i syfte att öka insyn och transparens vad gäller de prioriteringar som görs kring lokalförsörjning
- Säkerställa att riktlinjer och rutiner tas fram avseende samordning mellan kommunen och driftutföraren, samt se över och revidera styrande och stödjande dokument utifrån behov
- Tillse att mål med tillhörande uppföljningsmått för kommunens lokalförsörjningsarbete upprättas samt säkerställa att målen följs upp och dokumenteras
- Tillse att samtliga förvaltningar upprättar en lokalbehovsplan i enlighet med bestämmelser i kommunens lokalförsörjningsplan
- Säkerställa att en strategi avseende kommande investeringar och prioriteringar som tar hänsyn till befintliga lokaler och planerat underhåll upprättas
- Tillse att en beräkning/utredning av underhållsskulden genomförs
- Säkerställa att uppföljning, utvärdering och kontroll av kommunens lokaleffektivitet sker på ett systematiskt sätt

Då Norra Västmanlands kommunalteknikförbund (NVK) till viss del ansvarar för lokalförsörjningsarbetet i kommunen, rekommenderar vi att kommunstyrelsen i dialog med förbundet se över ansvar för eventuella åtgärder.

Datum som ovan

KPMG AB

David Bäcker
Certifierad kommunal revisor

Hannah Klarkner
Kommunal revisor

Linnéa Grönvold
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

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.

5 Bilagor

5.1 Bilaga 1: Processkarta lokalanskaffning

