

Härnösands kommuns revisorer

Till
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

2020-04-09

Revisionsrapport ”Granskning av fastigheter och lokaler”

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av fastigheter och lokaler.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 25 juni 2020. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress lana.medin@kpmg.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Sigge Tjärnlund
Ordförande

Ingrid Flodin
Vice ordförande

Bo-Anders Öberg
2:a vice ordförande



Granskning av fastigheter och lokaler

Rapport

Härnösands kommun

KPMG AB

2020-04-09

Antal sidor 10



Härnösands kommun
Granskning av fastigheter och lokaler

2020-04-09

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
3.1	Fastighetsplanering	5
3.2	Förvaltning	7
3.3	Avtal	8
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens styrning och uppföljning av fastigheter och lokaler. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen bedriver en strategisk fastighetsplanering och effektiv fastighetsförvaltning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens strategiska fastighetsplanering behöver utvecklas och att ett arbete har påbörjats för att säkerställa en effektiv fastighetsförvaltning.

Vi bedömer att det saknas en kommunövergripande och samlad analys av framtida behov av lokaler och strategisk plan för hur detta ska tillgodoses. Samtidigt ser vi positivt på det intensifierade arbete som skett under senare tid under ledning av lokalgruppen. Vidare bedömer vi att det finns ett behov av att tydliggöra reglemente och delegationsordning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med strategisk fastighetsplanering, se avsnitt 3.1.1.
- utveckla arbetet med uppföljning och nyckeltal, se avsnitt 3.1.1.
- säkerställa att arbetet med tydliggörande av ansvarsfördelning, se avsnitt 3.2.1.
- säkerställa att planering avseende egna åtaganden genomförs, se avsnitt 3.2.1.
- tydliggöra reglemente och delegationsordning, se avsnitt 3.3.1.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens styrning och uppföljning av fastigheter och lokaler. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Kommunens fastighetsbestånd, oavsett om fastigheterna ägs av kommunen eller om lokalerna disponeras genom hyreskontrakt, är i första hand till för att ge den kommunala verksamheten bra förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. Det är samtidigt viktigt att fastigheternas ekonomiska värde bibehålls och att det finns en strategisk planering för hur fastighetsbeståndet ska utvecklas och förändras, som går i takt med den kommunala verksamhetens behov.

Det bör ske en löpande utvärdering av vilka fastigheter som ska bibehållas, förändras och avvecklas. Planeringen bör ske utifrån både verksamhetens behov och ekonomiska antaganden. Planeringen kan bestå av både en analys av verksamhetens framtida behov av lokaler, framtida hyresgästers förväntningar, en kartläggning av nuvarande skick och status på fastigheterna (både byggnader och mark), plan för att avyttra fastigheter, underhållsplaner för de fastigheter som ska behållas (både byggnader och mark) och investeringsplaner för de fastigheter som ska utvecklas.

Fastighetsförvaltningen ska ske på så effektivt sätt som möjligt, d.v.s. det ska finnas en löpande uppföljning och analys av både drift och avhjälpande underhåll för att frigöra resurser för det planerade underhållet, vilket vidmakthåller fastighetens ekonomiska värde.

Härnösands kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att det saknas investeringsplaner och att kommunens lokaler inte används rationellt och effektivt vilket kan leda till större kostnader på sikt. Revisorerna bedömer att det är *väsentligt* utifrån både verksamhetens kvalitet i tjänsterna och kommunens ekonomi att kommunen bedriver en ändamålsenlig och effektiv fastighetsförvaltning.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen bedriver en strategisk fastighetsplanering och effektiv fastighetsförvaltning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns en dokumenterad strategisk fastighetsplanering, t ex i form av analys av verksamhetens framtida behov av lokaler, status på fastigheterna och investeringsbehov?
- Är processen och rutiner kring arbetet med planering och uppföljning av kommunala lokaler och fastigheter kartlagd och tydliggjord?
- Är det tydligt definierat vad som är investering (värdehöjande), planerat underhåll (bibehållande), avhjälpande underhåll (akut underhåll) och verksamhetsanpassningar (hyresgäststyrt)? Om det i hyresavtalen är tydliggjort om det är fastighetsägaren eller kommunen som står för dessa kostnader?
- Finns rutiner och avtal som tydliggör ansvar och vilket underlag kommunstyrelsen som ägarrepresentant får för att löpande följa fastighetsförvaltningens effektivitet?

Som tillägg beslutas att granska om delegationsordningen vad gäller att teckna hyresavtal är ändamålsenlig. Avtal tecknade under år 2019 inhämtas för kontroll mot delegationsordning.

Granskningen avser kommunstyrelsen, med fokus på kommunala verksamhetslokaler vilka i allt väsentligt förhyrs av kommunala bolag och privata fastighetsägare.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av dokument såsom reglemente, protokoll, projektdirektiv, lokalförteckning och avtal.
- Intervjuer med berörda tjänstemän, kommunchef, lokalsamordnare och VD Härnösands kommunfastigheter.
- Kontroll av avtal tecknade under 2019

Rapporten är faktakontrollerad av lokalsamordnare.

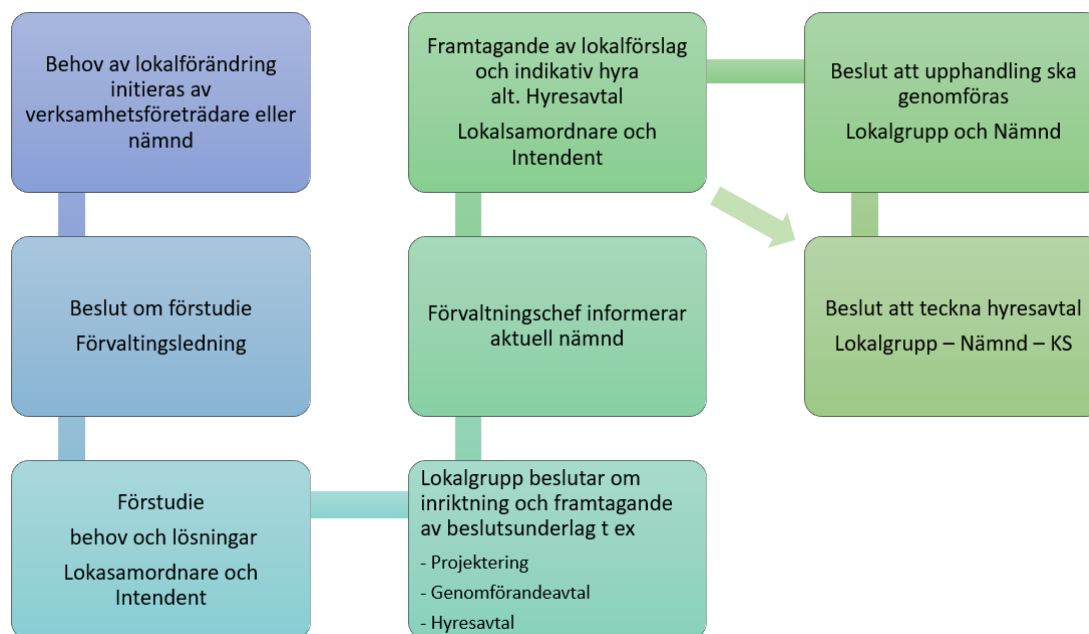
3 Resultat av granskningen

3.1 Fastighetsplanering

Enligt reglementet¹ har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för kommunens lokalförsörjning. Respektive styrelse/nämnd ansvarar för planering av nämndens behov av lokaler. Behovet ska anmälas till den av kommunstyrelsen utsedda lokalgruppen. Vid förhyrning av lokaler för tre år eller längre eller en årlig hyra överstigande tio (10) prisbasbelopp beslutar kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen gav under våren 2019 ett utredningsuppdrag till kommundirektören gällande samordning och organisation av lokaler i kommunen.² Under hösten har ett arbete påbörjats för att utveckla struktur och tydlighet i arbetet med lokalförsörjning. Bland annat har en lokalsamordnare anställts för ett år och lokalgruppen har under hösten gjort en nystart. Lokalgruppen består av kommundirektör, samtliga förvaltningschefer och VD för Härnösandshus. Till lokalgruppen finns en beredningsgrupp, som består av lokalsamordnaren och intendenten från kommunstyrelsekontoret, socialförvaltningen och skolförvaltningen.

Beslutsflödet vid större lokalförändringar har tydliggjorts och fastställts av lokalgruppen. Upplägget syftar till att det finns ett koncerntänk och säkerställa väl genomarbetade underlag och beslut. Se figur nedan.



Figur: Beslutsflöde större lokalförändringar, beslutad av lokalgruppen 2019-12-11.

¹ Gemensamt reglemente, Lokalförsörjning § 39-41, 2019-03-25.

² KS § 85, 2019-05-07.

Enligt intervjuade har förvaltningarna haft lite olika typ av lokalplanering. Skolförvaltningen genomförde en kartläggning år 2013 av alla lokaler, som ledde till vissa strukturförändringar. Kartläggningen uppdaterades år 2017, och tanken är att den ska uppdateras med några års mellanrum. För närvarande pågår en översyn av grundskolelokaler. Socialförvaltningen har främst varit inriktad på framtida behov, särskilt gällande särskilda boenden för äldre och funktionshindrade (LSS). Inom övriga verksamheter är lokalbehoven mer stabila över tid eller har hanterats mer löpande. Ett antal projekt pågår som avser främst att planera och hantera behov på kort sikt, dvs de närmaste åren.

Projekt	Beräknad beslutspunkt
A. Nya SOL boende platser	2020-05
B. Lokaler för daglig verksamhet	2020-01
C. Lokaler för korttidsboende	2020-03
D. Nya platser i särskilt boende för äldre	2020-02
E. Översyn lokalbehov för verksamheterna Lupinen och anhörigcentrum	2020-02
F. Omflyttning i Stadshuset	2020-01
G. Översyn lokaler för Norrdans	2020-03
H. Tillgänglighetsanpassning Teatern	2020-02
I. Ombyggnad Maskinhallen	2020-01

Tabell: Rapport pågående projekt, lokalgruppens protokoll 2019-12-11.

En del i beredningsgruppens löpande arbetet är att alla uppsägningsbara kontrakt ses över och bereds för hantering i lokalgruppen. Kontrakten kan exempelvis förlängas eller omförhandlas. Under perioden 2022 till 2025 är det totalt 16 uppsägningsbara kontrakt.

För den mer långsiktiga planeringen är enligt intervjuade tanken att genomföra utredningar utifrån den modell som skolförvaltningen använt, samt utveckla arbetet med uppföljning och nyckeltal. Som exempel nämns behovet av att komplettera med nyckeltal som exempelvis kostnad per brukare etc.

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att det saknas en kommunövergripande och samlad analys av framtida behov av lokaler och strategisk plan för hur detta ska tillgodoses.

Vi ser positivt att det under år 2019 påbörjats ett aktivt arbete, under ledning av lokalgruppen. Vi uppfattar att arbetet har en hög prioritet och att det bedrivs med en tydlig struktur. Det anser vi vara en nödvändig förutsättning då det parallellt behöver hanteras lösningar på i tiden närliggande behov i verksamheterna, samtidigt som det mer långsiktiga perspektivet behöver beaktas och utvecklas.

Vi bedömer att uppföljningen behöver utvecklas, exempelvis genom att systematiskt använda relevanta nyckeltal, som ett led i att bedöma kostnadseffektivitet.

3.2 Förvaltning

Härnösands kommun äger endast ett fåtal lokaler, såsom f.d. Lärarhögskolan och Centralstationen, vilka förvaltas av det kommunala fastighetsbolaget Härnösands kommunfastigheter. I huvudsak hyr kommunen därför lokaler från Härnösands kommunfastigheter samt privata fastighetsägare. Bland annat skolor, förskolor och äldreboenden såldes år 2007 till privat fastighetsägare och i samband med det tecknades hyresavtal med en genomsnittlig kontraktslängd på 17 år.

Det finns inte en av kommunen generellt tillämpad definition av vad som är investering, underhåll och verksamhetsanpassningar. Enligt intervjuade finns det kopplat till de flesta avtal bl.a. en gränsdragningslista över hyresvärdens respektive hyresgästens ansvar för att genomföra respektive bekosta olika underhållsåtgärder. Utifrån våra stickprov finns en sådan gränsdragningslista i samtliga fall utom ett. I det fallet rör det sig om en mindre lokal med begränsad avtalstid. Dock förekommer frekvent tolkningsdiskussioner med hyresvärdar om vem som ansvarar för olika åtgärder. Vidare har noterats brister i planering gällande hyresgästens egna åtaganden samt en stor variation mellan avtalen i ansvarsfördelningen. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram verksamhetsanpassade gränsdragningslistor, som kan användas när nya avtal tecknas.

Av protokoll från lokalgruppen framgår också att aktiv genomgång av uppsägningsbara avtal sker, vilket har medfört att flera avtal sagts upp under senare tid för villkorsändring av exempelvis vilket underhåll som ska ingå. För att tydliggöra roller och ansvar har kontaktytor mot fastighetsägare definierats.

Nivå	Ärende	Bereder	Beslutar	Kommentar
1	Felanmälningar	Enhetschef, rektor eller den som delegerats ansvaret		
2	Löpande frågor avseende brister i lokaler, myndighetsfrågor, skador, löpande och planerat underhåll	Intendent	Intendent	Hanteras i första hand på driftmöten
3	Mindre anpassningar och lokalförändringar som bekostas av Härnösands Kommun, inom ram, mot faktura	Intendent	Förvaltningschef / förvaltningsledning	Behov initieras av enhetschef, rektor eller motsvarande via e-tjänst, intendent bereder och tar fram kostnad i första hand via interna verksamheter såsom Resursgruppen alternativt via ramavtalsentreprenör.
4	Avtalsfrågor, gränsdragningsfrågor, större anpassningar och förändringar som medför tilläggsavtal och utökad hyreskostnad	Lokalsamordnare + intendent	Lokalsamordnare - Förvaltningschef - Lokalgrupp - Nämnd - KS	Beslut fattas av delegerad instans
5	Övergripande samarbetsfrågor på strategiskt plan	Lokalsamordnare + Kommundirektör	Kommundirektör - Lokalgrupp - KS	

Figur: Kontaktytor mot fastighetsägare, beslutad av lokalgruppen 2019-12-11.

Kontaktytorna ska även ses i kombination med det beslutsflöde som redovisades tidigare. Beslutsflödet syftar även till att undvika eller minimera olika typer av tilläggsbeställningar. I de fall verksamhetsanpassningar är aktuella att genomföra kan det ske genom exempelvis tilläggsavtal, som förhandlas fram i det specifika fallet.

Ägardialog genomförs kvartalsvis, där bolagets verksamhet och utveckling redovisas. Dock kan noteras att kommunstyrelsen i sin helhet inte deltar vid ägardialogen. Vidare ingår som ovan nämnts Härnösandshus VD i kommunstyrelsens lokalgrupp.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det i huvudsak finns en avtalad ansvarsfördelning, men att den variation som finns mellan avtalen samt det tolkningsutrymme som kan finnas medför att det inte fungerar optimalt.

Vi noterar det pågående arbetet med att aktivt hantera uppsägningsbara kontrakt samt tydliggöra kontaktytor som grund för en effektiv hantering inom området. Vidare anser vi att planering avseende egna åtaganden bör utvecklas.

Vi noterar att ägardialog sker regelbundet, där bolagets verksamhet och utveckling redovisas.

3.3 Avtal

Enligt reglementet³ anges att vid förhyrning av lokaler för tre år eller längre eller en årlig hyra överstigande tio (10) prisbasbelopp beslutar kommunstyrelsen. Däremot framgår inte tydligt av reglementet avseende förhyrning som gäller under ovanstående gränser. Det framgår heller inte att det finns en begränsning i kommunstyrelsens beslutsmandat.

Enligt delegationsordningar finns ingen delegering gällande lokaler för kommunstyrelsen, samhällsnämnden, skolnämnden och socialnämnden. Enligt arbetslivsnämndens delegationsordning är förvaltningschef delegat vid förhyrning av lokaler upp till 3 år och med en årlig hyra understigande 10 basbelopp.

Vi har erhållit åtta avtal tecknade avseende år 2019 som sammanställts i nedanstående tabell.

Hyresobjekt	Signerat av	Avtalsperiod	Årshyra kr
Biblioteksfilial	Kommundirektör	2 år	81 600
Hemtjänstlokaler	Kommundirektör	3 år	218 000
Hemtjänstlokaler	Kommundirektör	3 år	432 450
Kontor	Skolchef	2 år	95 000

³ Gemensamt reglemente, Lokalförsörjning § 41, 2019-03-25.

Personalutrymmen	Kommundirektör	3 år	75 300
Tilläggsavtal – persienner	Ekonomichef	1 år	51 600
Bostadslägenhet	Framgår ej	*	30 000
Bostadslägenhet	Kan ej tydas	*	78 864

* Tills vidare med 3 månaders uppsägningstid.

Fyra avtal är undertecknade av kommundirektör, en av ekonomichef, en av skolchef samt två där befattningshavare inte går att tyda. Tre avtal är tecknade för en treårsperiod, och avtalen gällande bostadslägenheter är tills vidare med tre månaders uppsägningstid. Inget av avtalen överstiger en årshyra om tio prisbasbelopp.

Vid genomgång av protokoll framgår att kommunstyrelsen beslutat att anta hyresavtalen gällande hemtjänstlokaler och personalutrymmen. Beslut gällande övriga hyresobjekt har inte noterats vid genomgång av protokoll av kommunstyrelsen, skolnämnden och socialnämnden.

Dock har kommunstyrelsen tidigare beslutat⁴ att "nämnd/förvaltning inte får ingå avtal om hyra eller köp av lokaler eller förlängning av gällande hyresavtal eller genomföra mer omfattande omDispositioneringar, ombyggnationer och renoveringar av egna lokaler, utan skriftligt godkännande från kommunledningskontoret. Från detta undantas tillfälliga engångsförhyrningar för kortare tid än sex månader." Det tolkas för närvarande som att lokalgruppen motsvarar kommunledningskontoret.

Enligt erhållna uppgifter pågår en översyn av delegationsordning gällande lokaler, som förväntas vara klar inom kort.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns ett behov av att i reglemente och delegationsordning tydliggöra vad som gäller vid tecknande av hyresavtal. Gällande reglementet anser vi att kommunen bör överväga en begränsning i kommunstyrelsens beslutsmandat. Vi upplever också nämndernas mandat som ottydligt.

Vidare anser vi att delegationsordning bör ses över för att möjliggöra en ändamålsenlig hantering, framför allt gällande hyresobjekt som avser kortare avtalsperioder och mindre årshyror samt bostadslägenheter. Även förlängning av avtal bör tydliggöras.

⁴ KS § 141, 2005-10-06.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens strategiska fastighetsplanering behöver utvecklas och att ett arbete har påbörjats för att säkerställa en effektiv fastighetsförvaltning.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med strategisk fastighetsplanering, se avsnitt 3.1.1.
- utveckla arbetet med uppföljning och nyckeltal, se avsnitt 3.1.1.
- säkerställa att arbetet med tydliggörande av ansvarsfördelning, se avsnitt 3.2.1.
- säkerställa att planering avseende egna åtaganden genomförs, se avsnitt 3.2.1.
- tydliggöra reglemente och delegationsordning, se avsnitt 3.3.1.

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Mikael Lindberg
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.