



Granskning av Lokalförsörjning

Rapport

Östhammars kommun

KPMG AB

2022-08-24

Antal sidor 21

Antal bilagor 2



Östhammars kommun
Granskning av Lokalförsörjning

2022-08-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation	6
3.2	Styrande och stödjande dokument	7
3.3	Styrning och ledning, strategier och mål	8
3.4	Lokalförsörjningsprocess för framtida lokalbehov	10
3.5	Roller och ansvar	12
3.6	Lokalutnyttjande och underhåll	14
4	Slutsats och rekommendationer	17
A	Bilaga 1	19
B	Bilaga 2	20

1 Sammanfattning

Vi har av Östhammars kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit 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 Östhammars kommun inte har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Under genomförandet av denna granskning pågår ett stort arbete med att omorganisera lokalförsörjningens organisation och att med hjälp av en extern konsulttjänst ta fram ett nytt årshjul för lokalförsörjningsprocessen, en kommungemensam lokalförsörjningsplan samt en lokalpolicy. 2022-04-12 §75 beslutade kommunstyrelsen att ge sektor samhälle i uppdrag att genomföra ett antal åtgärder för att förtydliga flera delar i lokalförsörjningsprocessen inför budgetarbetet 2024.

Vi konstaterar att roller och ansvar i organisationen för lokalförsörjningsarbetet har varit otydliga sedan kommunens omorganisering den 1 januari 2021. Vissa strategiska funktioner har varit obemannade och lokalförsörjningsarbetet har varit uppdelat mellan sektorer och sett olika ut i verksamheterna, i stället för att vara samordnat.

Vi bedömer även att det saknas en politiskt beslutad strategi som visar kommunens inriktning vad gäller arbetet med lokalförsörjningen och att kommunen har en stor underhållsskuld då kommunen under många år inte lagt tillräckliga resurser på underhåll. För att börja ta igen underhållsarbetet har en åtgärdsplan med prioriteringslista tagits fram av fastighetsdriften.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att arbetet med lokalförsörjningsplanen, årshjulet, lokalpolicy samt internhyresmodellen slutförs och sedan antas politiskt.
- Upprätta och anta en lokalförsörjningsstrategi.
- Se över mål gällande lokalförsörjning i syfte att möjliggöra en mer ändamålsenlig måluppföljning och utveckling framåt.
- Följa upp och säkerställa att de uppdrag som gavs till sektor samhälle 2022-04-12 §75 genomförs och återrapporeras till kommunstyrelsen.
- Ta fram en kommunövergripande befolkningsprognos.
- Säkerställa att förvaltare genomför likartade och regelbundna platsbesök i verksamheterna.
- Se över möjligheten med ytterligare kommunikation och dialog mellan sektor samhälle/fastighetsdriften och verksamheterna i syfte att öka insyn och transparens vad gäller de prioriteringar som görs kring lokalförsörjning.

- Säkerställa att lokalförsörjningsgruppen och servicerrådet får tillsatta representanter och har regelbundna möten enligt internhyresmodellen.
- Ta del av åtgärdsplanen gällande statusbesiktningen för verksamhetslokaler och överväga att använda den som ett beslutsunderlag för att underlätta den långsiktiga planeringen av verksamhetslokaler.

2 Bakgrund

Vi har av Östhammars kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

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 för en effektiv lokalförsörjning såväl ur ett verksamhetsperspektiv som ur ett ekonomiskt perspektiv.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit 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:

- Finns politiskt beslutade strategier och mål för lokalförsörjningen? Hur följs dessa strategier och mål upp?
- Finns en ändamålsenligt utformad organisation för kommunens lokalhantering och lokalförsörjning?
- 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?
- Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i lokalförsörjningen för att strategiskt möta framtida lokalbehov?
- Finns en fungerande samordning mellan beställare/hyresvärd och de olika verksamheterna?
- Genomförs utvärderingar och kontroller som syftar till att säkerställa att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt?
- Finns rutiner för fastighetsunderhåll av kommunens lokaler? Vem ansvarar för dessa?

Granskningen gäller kommunens verksamhetsfastigheter.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (2017:725)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner som framgår av bilaga 1.

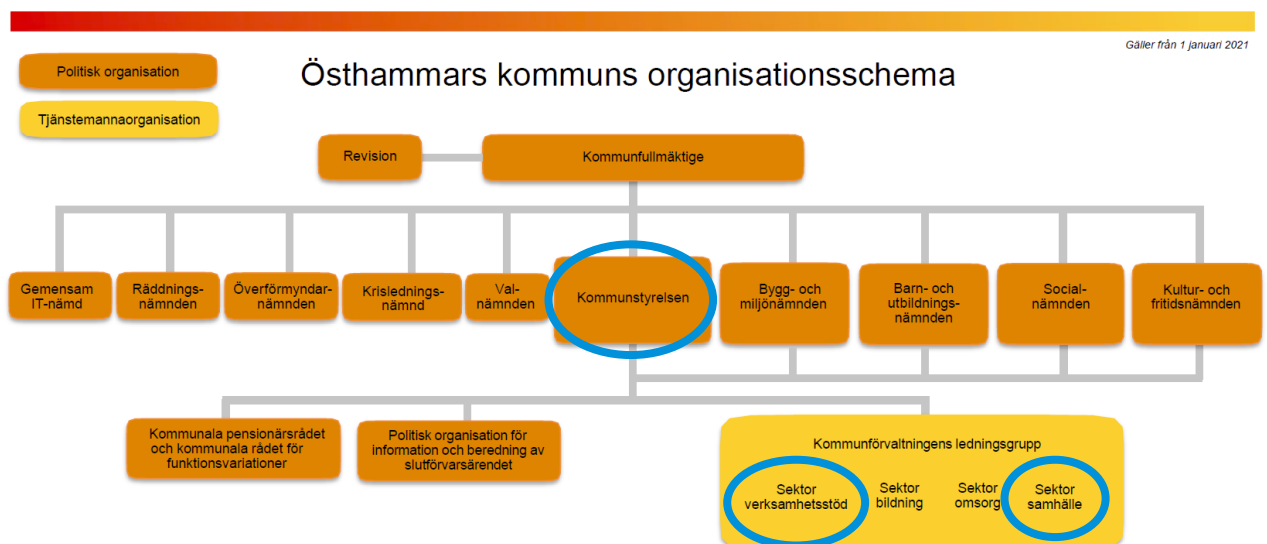
Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

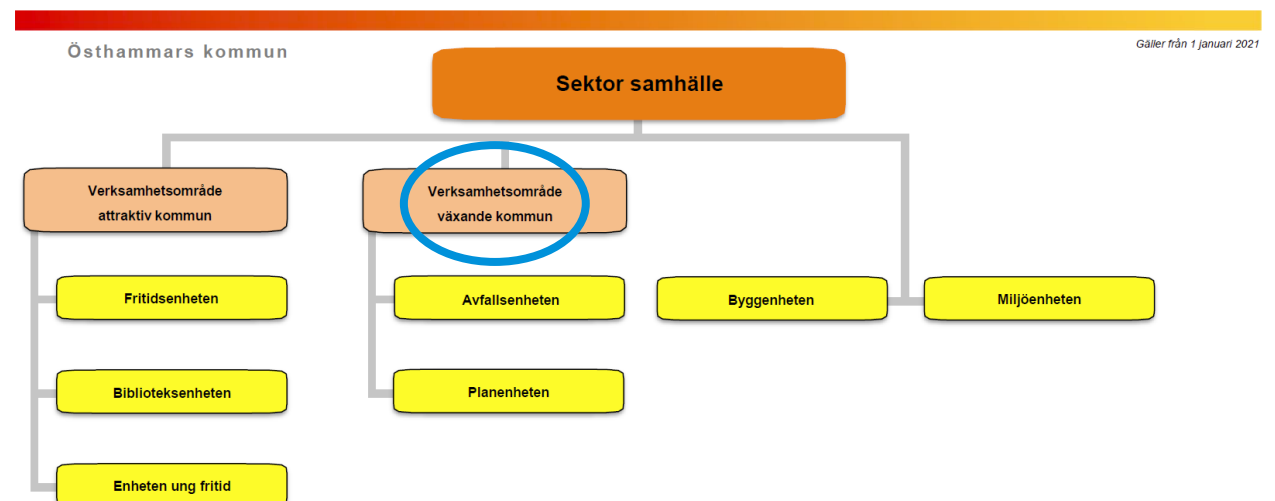
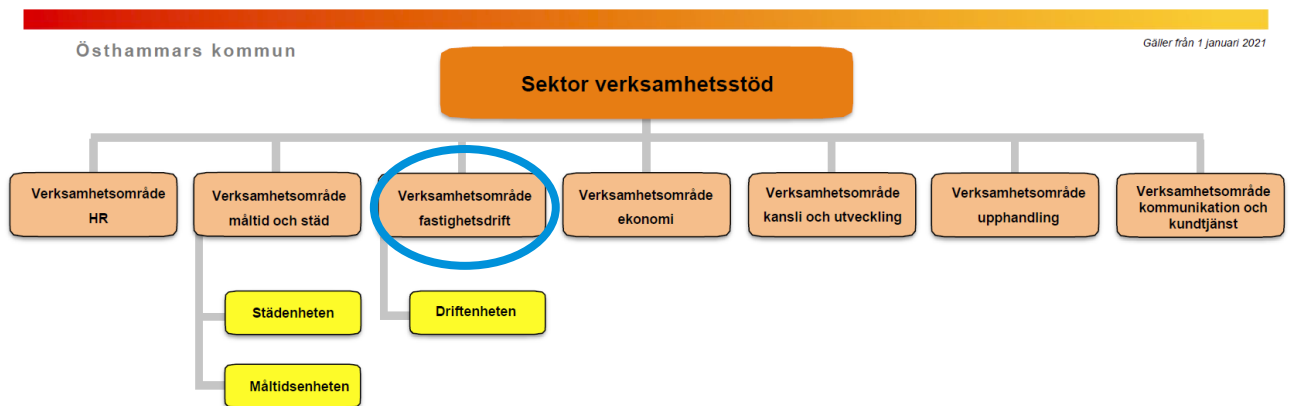
3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Den 1 januari 2021 genomfördes i Östhammars kommun en omorganisation där de tidigare sex förvaltningarna till viss del slogs ihop och bildade fyra sektorer. Omorganisationen påverkade även kommunens arbete med lokalförsörjning. Enligt intervjuade delades den strategiska fastighetsförvaltningen upp mellan sektor samhälle och sektor verksamhetsstöd, under styrning av kommunstyrelsen. Verksamhetsområdet växande kommun under sektor samhälle är idag lokalförsörjare och hyresvärd/fastighetsägare, medan verksamhetsområdet fastighetsdrift inom sektor verksamhetsstöd är fastighetsförvaltare.

I de intervjuer vi har genomfört lyfter flera att lokalförsörjningens organisation inom Östhammars kommun har varit otydlig sedan omorganiseringen. Därför fick sektor samhälle under 2022 i uppdrag att skapa en ny sammanhållen organisation för kommunens fastighetsförvaltning som planeras att vara klart den 1 oktober 2022. Detta med syftet att samorganisera den strategiska fastighetsförvaltningen med kommunens fastighetsdrift. Den nya förvaltningen är inte klar vid genomförandet av denna granskning, men planeras att vara samlad under sektor samhälle och ansvara för bostadsförsörjning, lokalförsörjning, mark- och fastighetsutveckling samt intern fastighetsdrift.





3.2 Styrande och stödjande dokument

Östhammars kommun har ett antal styrande och stödjande dokument som pekar mot granskningens syfte. Nedan presenteras kort dokumentens innehåll och syfte.

I Östhammars kommuns *Reglemente för styrelse och nämnder* som blev antaget av kommunfullmäktige 2021-12-14 § 184 framgår att kommunstyrelsen som verksamhetsansvarig nämnd ansvarar för att tillhandahålla verksamhetslokaler åt kommunens samtliga verksamheter i egen regi.

Årsbudget 2022 och flerårsplan 2023–2025 är kommunens budget och innehåller kommunens mål, prioriteringar och ekonomi. Varje år tar kommunfullmäktige beslut om en ny budget.

Östhammars kommun har ett *Årshjul för lokalresursplanering* som inte är antaget.

Kommunen har en påbörjad *lokalpolicy (fastighetspolicy)* som ännu inte är antagen.

Vi har tagit del av ett utkast till rapporten *Förslag till årshjul och förbättringsåtgärder* vars syfte är att ta fram ett förslag till ett årshjul för lokalresursplaneringsprocessen som är anpassat efter kommunens nya organisation och förmedla inriktningar till vad diverse

underlag bör innehålla och förmedla. En extern konsulttjänst har anlåtats för att skriva rapporten.

Vi har tagit del av ett utkast till planen *Lokalförsörjningsplan 2022–2026* som ännu inte är antagen, men enligt intervjuade förväntas vara färdig och antas av kommunstyrelsen i februari 2023. Planens syfte är att ge en helhetsbild över kommunens totala nyttjande av lokaler. En extern konsulttjänst har anlåtats för att ta fram planen.

Vi har tagit del av en *Åtgärdsplan gällande statusbesiktningen för verksamhetslokaler* från 25 maj 2021. Syftet är att planen ska fungera som ett beslutsunderlag för att underlätta den långsiktiga planeringen av verksamhetslokaler.

Vi har tagit del av ett utkast till kommunens *Riktlinje för internhyresmodell* som syftar till att uppnå kostnadsmedvetenhet, transparens och god hushållning med kommunens lokaler och fastighetservice.

Chefen för fastighetsdrift ansvarar för kommunlokalernas *underhållsplaner* med ett tidsperspektiv på 10–15 år.

Gränsdragningslistor ligger till grund för ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och hyresvärd gällande underhåll och skötsel.

3.2.1 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att Östhammars kommun har ett antal styrande dokument kopplade till lokalförsörjningsarbetet inom kommunen som är under framtagande, men att dessa endast är påbörjade och ännu inte är antagna av kommunstyrelsen. Vi gör därmed bedömningen att det pågående arbetet med att ta fram relevanta styrdokument bör fortsätta så att dessa kan antas politiskt.

Inom ramen för denna granskning har vi inte tagit del av några riktlinjer för lokalförsörjning eller strategi för lokalförsörjning. Vi bedömer att det saknas en politiskt beslutad strategi för lokalförsörjningen. Detta framgår även i avsnitt 3.3.

3.3 Styrning och ledning, strategier och mål

Östhammars kommun har ingen dokumenterad lokalförsörjningsstrategi. Under genomförda intervjuer framgår även att kopplingen mellan lokalförsörjningsarbetet hos förvaltningen och politiska beslut inte alltid har varit tydlig.

Under genomförda intervjuer lyfts att lokalförsörjningsarbetet inte har varit samlat mellan verksamheterna som använt olika dokument och begrepp. Kommunstyrelsen har därför haft svårt att få en överblick av lokalförsörjningsbehovet samt vilka av verksamheternas lokaler som bör prioriteras. Bristande arbetsrutiner hos förvaltningen har också bidragit till otydlighet.

Kommunstyrelsen har ett nämndmål som kopplar till lokalförsörjning:

- Östhammars kommun har en hållbar och långsiktig fastighetsförvaltning.

Målet har sedan 2021 ett nytt styrtal som är ”fastighetsbestånd med underhållsplan”.

Intervjuade uppger att kommunstyrelsen har ett behov av mer väletablerade nyckeltal för att kunna följa upp kommunens lokalförsörjningsarbete.

Uppdrag till sektor samhälle

Kommunstyrelsen beslutade 2022-04-12 §75 att uppdra åt sektor samhälle att inför budgetarbetet 2024:

1. Etablera en planeringssystematik för kommunens lokalbehov som knyter an till den politiska budgetprocessen (nov 2022).
2. Återkomma med ett förslag till Lokalpolicy (Fastighetspolicy) till tekniska utskottet 15 november 2022.
3. Förtydliga interna roller, ansvar och mandat inom lokalförsörjningsprocessen till tekniska utskottet 11 oktober 2022.
4. Uppdatera lokalrevisionerna som mynnar ut i en enkel LFP som är lätt att ta till sig inför tekniska utskottet 15 november 2022, samt
5. Säkerställa att verksamheterna är väl förtrodda med vilket underhåll som ska genomföras i deras lokaler (första kvartalet 2023).

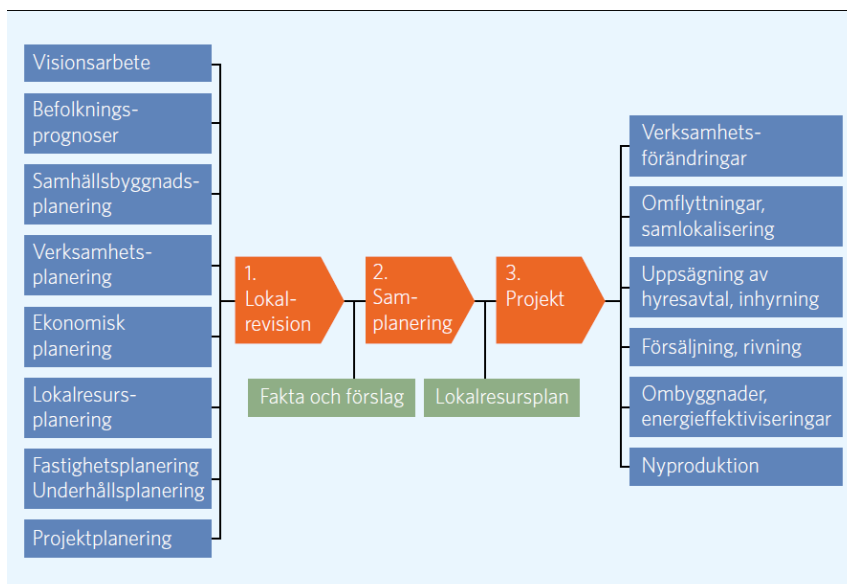
Parallellt med detta uppdras till sektor samhälle att också genomföra en komplett avtalsinventering.

I protokollet (KS 2022-04-12 §75) framgick även att sektor samhälle med stöd av konsult presenterade dels den genomlysning som genomförts under första kvartalet 2022 av årshjulet för lokalförsörjningsarbetet i kommunen, dels det kommunövergripande arbetet som inletts med en gemensam lokalförsörjningsplan.

Arbetet har genomförts med utgångspunkten att lokalresursplanering består av följande steg samt arbetsmodellen i figuren nedan:

1. Lokalrevision
2. Samplanering
3. Projekt

FIGUR 1. Arbetsmodell för lokalresursplanering



3.3.1 Kommentarer och bedömning

Som tidigare nämnts saknas ett övergripande strategidokument som visar kommunens inriktning vad gäller arbetet med lokalförsörjningen. Med syfte att tydligt visa kommunens inriktning avseende lokalförsörjningen gör vi bedömningen att Östhammars kommun har behov av att upprätta ett övergripande strategiskt styrdokument vad gäller lokalförsörjning. Ett strategidokument kan med fördel bidra till att exempelvis visa kommunens inriktning för fastighetsägande såsom fördelning mellan förhyrda och egenägda lokaler samt hantering avseende fastighetsinnehav med kulturarv.

Vidare ser vi positivt på att kommunstyrelsen har tagit fram ett nämndmål kopplat till lokalförsörjning med tillhörande styrtalet. Vi bedömer dock att kommunens mål för lokalförsörjningen kan tydliggöras genom mål i relevanta styrdokument och med mätbara nyckeltal för uppföljning.

Vi konstaterar även att kommunstyrelsen 2022-04-12 §75 tog beslut att ge sektor samhälle i uppdrag att genomföra ett antal åtgärder för att förtydliga flera delar i lokalförsörjningsprocessen inför budgetarbetet 2024.

3.4 Lokalförsörjningsprocess för framtida lokalbehov

Samtidigt som en ny organisation för kommunens lokalförsörjning är under framtagande, pågår även ett arbete med att förtydliga de dokument som styr lokalförsörjningsprocessen – enligt kommunstyrelsens uppdrag till sektor samhälle.

Kommunen tar hjälp av en extern konsulttjänst i detta arbete. Som framgår i avsnitt 3.3 har vi tagit del av utkast till *Förslag till årshjul och förbättringsåtgärder, Lokalförsörjningsplan 2022–2026* och *Riktlinje för internhyresmodell*. Enligt intervjuade

pågår även ett arbete där konsulten tar fram ett nytt förslag till lokalpolicy (fastighetspolicy) som ska beskriva hur kommunens fastighetsbestånd ska hanteras.

Förslag till årshjul och förbättringsåtgärder

Rapporten *Förslag till årshjul och förbättringsåtgärder* beskriver en ny modell för lokalförsörjningsprocessen och utvärderar befintliga (både antagna och icke antagna) styrande dokument inom Östhammars kommun kopplade till lokalförsörjningsarbete.

Den externa konsulttjänstens förslag till modell över fastighetsprocessen delas upp i behov, genomförande och förvaltning. Behovsskedet är strategiskt och mynnar ut i en kommungemensam lokalförsörjningsplan med ett framtidsperspektiv.

Genomförandeskedet består av genomförande av byggprojekt som leds av kommunens projektavdelning. Förvaltningsarbetet ska ta fram kostnadsunderlag, nyckeltal och upprätta driftsplaner, underhållsplaner och återinvesteringsplaner för att fastställa lokalers tekniska status – som sedan används som underlag till den strategiska planeringen i behovsskedet.

Rapporten beskriver även vikten av rutiner och riktlinjer för lokalförsörjningen samt projektgenomförande, och ger förslag till struktur på fastighetspolicy.

I bilaga 2 redovisas utvecklingsområden kopplade till lokalförsörjningsprocessen som identifierats av den externa konsulttjänsten.

Lokalförsörjningsplan 2022–2026

Inom den nya organisationen har det inte tidigare tagits fram en lokalförsörjningsplan i Östhammars kommun. Tidigare har sektorerna (inklusive före detta förvaltningarna) på olika håll tagit fram eget planeringsunderlag (lokalrevisioner) där de identifierar sina lokalbehov på kort och lång sikt.

Den nya kommungemensamma lokalförsörjningsplanens mål är att sammanställa lokalrevisionerna och utifrån innehållet göra en prioritering av förestående åtgärder inom tidsperioden 2022–2026. Följande underlag utgör grunden till lokalförsörjningsplanen:

- Lokalförsörjningsplan 2018–2032 Barn- och utbildningsnämnden (Beslutad 2017, reviderad 2018)
- Planeringsunderlag för lokaler Socialnämnden 2021–2030 (från 2021)
- Anläggnings- och lokalförsörjningsplan för Kultur- och fritidsnämnden 2019–2026
- Vårdplaner för Östhammars kommuns kulturfastigheter (Reviderad 2021)
- Åtgärdsplan gällande statusbesiktningen för verksamhetslokaler
- Investeringsrapport för budgetflytt 2022–23
- Intervju med:
 - Fastighetsdriften

- Sektor Omsorg
- Sektor Samhälle

Eftersom planen sammanställer olika ramverk, tidsperspektiv och tidpunkter presenteras ingen övergripande befolkningsprognos i planen. I stället används det framtagna materialet som återfinns i lokalrevisionerna och presenteras under respektive sektorsområdes kapitel.

3.4.1 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att ett arbete pågår med hjälp av en extern konsulttjänst för att ta fram ett nytt årshjul för lokalförsörjningsprocessen, en kommungemensam lokalförsörjningsplan samt en lokalpolicy, men att dessa ännu inte är antagna.

Vår bedömning är att det i dagsläget inte finns en tydlig och formaliserad process för behovsanalys och upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/anpassning/avveckling av lokaler. Men vi ser positivt på det arbete som pågår för att sammanställa sektorernas lokalrevisioner i en kommungemensam lokalförsörjningsplan, för att utifrån det innehållet göra en prioritering av förestående åtgärder inom tidsperioden 2022–2026.

Vidare konstaterar vi att lokalförsörjningsplanen som är under framtagande inte presenterar någon övergripande befolkningsprognos. En kommunövergripande befolkningsprognos kan med fördel bidra till kommunens behovsanalys och framförhållning för att strategiskt möta framtida lokalbehov.

3.5 Roller och ansvar

Flera av de vi har intervjuat i samband med granskningen menar att roller och ansvar i organisationen för lokalförsörjningsarbetet har varit otydligt sedan kommunens omorganisering den 1 januari 2021. Det har saknats en överblick och samordnande roll. Det framgår även att vissa strategiska funktioner varit obemannade efter omorganisationen.

Lokalstrateg

I samband med det pågående arbetet med en ny organisation för lokalförsörjningen har en fastighets- och lokalstrateg rekryterats, en ny heltidstjänst hos kommunen, som ska börja sin tjänst den 27 juni 2022 och ha det samordnande ansvaret för kommunens lokalförsörjning. Lokalstrategen kommer organisatoriskt att vara en del av verksamhetsområdet växande kommun, sektor samhälle, och fungera som en kontaktperson inom kommunen avseende lokalfrågor.

Tidigare hade förvaltare hos fastighetsdrift kontakt med enhetscheferna ute i verksamheterna för mindre ombyggnationer, med möten en gång i månaden. Detta ansvarsområde flyttas till lokalstrategen.

Tidigare hade varje förvaltning utsedda kontaktpersoner för lokalförsörjningen, ofta i samma roll som economicontroller. Idag är detta otydligt till följd av omorganiseringen,

och nya förvaltningsrepresentanter ska utses för att ha kontakten med den nya lokalstrategen.

Lokalförsörjningsgrupp och servicerråd

I den nuvarande organisationen finns en central samverkansgrupp för lokalfrågor som kallas lokalförsörjningsgruppen (LFG) samt ett servicerråd. Grupperna ska skapa dialog och samverka mellan hyresvärd, hyresgäst och fastighetsförvaltare. Enligt intervjuade finns rutiner för gruppernas arbetsmetodik, men dessa har ännu inte satt sig i praktiken bl.a. pga. att det saknas tillsatta representanter. Som en del i framtagandet av lokalförsörjningens nya organisation pågår ett arbete med att förtydliga gruppernas processer.

I dokumentet för internhyresmodellen (se avsnitt 3.3) beskrivs de två grupperna enligt nedan.

Lokalförsörjningsgruppen sammansätts av representanter för hyresgäst, hyresvärd och fastighetsdrift. Gruppen ska träffas fyra gånger per år, och ledas av lokalstrategen som påbörjar sin tjänst i juni 2022. Gruppen ska behandla strategiska och principiella frågor som rör lokalförsörjning. Representanter utses av kommundirektör. Gruppen ska dessutom behandla frågor som inte kan lösas lokalt i servicerråden. För möten gäller:

- planläggs årsvis enligt kalendarium
- behandlar frågor av strategisk eller principiell natur
- besluta om förslag till lokalförsörjningsplan
- prioritera mellan olika lokalbehov och lokallösningar som berör flera sektorer eller har stor ekonomisk betydelse
- ta fram gränsdragningslista för åtgärder i lokaler

Servicerrådet består av representanter för fastighetsdrift, verksamhetschefer eller enhetschefer som utses av LFG och ska ledas av lokalstrategen. Rådet ska träffas i regelbundna möten för att behandla gemensam planering, verksamhetsfrågor m.m. Syftet är att lösa lokalfrågor som rör den dagliga, operativa verksamheten lokalt.

För servicerrådets möten gäller:

- planläggs årsvis enligt kalendarium
- bereda ärenden till lokalförsörjningsgrupp
- föreslå förbättringar och effektiviseringar
- upprätta förslag till lokalförsörjningsplan
- initiera och följa upp lokalutredningar och lokalprojekt
- arbeta utifrån gränsdragningslista för åtgärder i lokaler

Gränsdragning och serviceanmälan

Sedan omorganisationen 1 januari 2021 är skolvaktmästarna överflyttade till intern fastighetsdrift på sektor verksamhetsstöd och arbetar mer som fastighetseskötare. Enligt intervjuade anmäls önskemål och felanmälan kopplat till lokalerna genom systemet Incit som går direkt till fastighetsdriften. Detta upplevs av vissa intervjuade som en brist, då ansvaret för att se över lokalernas skick har fallit på skolornas personal i stället för vaktmästare som regelbundet gjort kontroller.

Intervjuade upplever även att kommunikationen mellan hyresgäst, hyresvärd och fastighetsdrift emellanåt haft brister sedan omorganisationen, att det är otydligt om hyresgästen eller hyresvärden ska stå för olika kostnader. För att tydliggöra vilken lokalservice som ingår i hyran finns gränsdragningslistor. Listan utgår från att hyresvärden äger, bekostar och ansvarar för föremål som hör till byggnad/mark, och hyresgästen det som hör till verksamheten.

3.5.1 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att roller och ansvar i organisationen för lokalförsörjningsarbetet har varit otydliga sedan kommunens omorganisering den 1 januari 2021. Vissa strategiska funktioner har varit obemannade och lokalförsörjningsarbetet har varit uppdelat mellan sektorer och sett olika ut i verksamheterna, i stället för att vara samordnat. Vid genomförandet av denna granskning pågår nu ett stort arbete med att uppdatera organisationen för kommunens lokalförsörjning som planeras vara klart oktober 2022. Även samordningen mellan hyresvärd och de olika verksamheterna har påverkats av omorganisationen.

Vi bedömer att den nuvarande organisationen för kommunens lokalhantering och lokalförsörjning inte är ändamålsenligt utformad, men ser positivt på den pågående omorganiseringen och ser potential i att den kommer att tydliggöra ansvar och roller.

3.6 Lokalutnyttjande och underhåll

Östhammars kommun har enligt intervjuade en stor underhållsskuld då kommunen under många år inte lagt tillräckliga resurser för underhåll. Detta har bidragit till att flera lokaler är gamla och i dåligt skick, vilket i sin tur innebär ökade kostnader för tillfälliga lösningar som paviljonger. Vissa intervjuade menar också att kommunikationen av lokalernas skick ut till verksamheterna har varit bristande.

2018 påbörjades statusinventeringar/-besiktningar i samtliga av kommunens verksamhetslokaler för att bedöma lokalernas skick. De första inventeringarna gjordes under 2018–2019 av förskolor, skolor och idrottshallar, och pekade på eftersatt underhåll. Till dessa gjordes en tioårig underhållsplan. En sammanställning som vi tagit del av visade på en halv miljard kronor i underhållsskuld. För att ta igen underhållsarbetet har fastighetsdriften arbetat fram en åtgärdsplan.

Chefen för fastighetsdrift ansvarar för åtgärdsplanen samt underhållsplanerna.

Åtgärdsplan gällande statusbesiktningen för verksamhetslokaler

För att skapa en överblick över vilka lokalers underhåll som bör prioriteras ur ett fastighetsperspektiv har kommunen tagit fram rapporten *Åtgärdsplan gällande statusbesiktningen för verksamhetslokaler*. Åtgärdsplanen delar in lokaler (sporthallar/-anläggningar, skolor och förskolor) i fem olika prioriteringar för underhåll, och fungerar som en prioriteringslista inför beslut. Prioriteringsbedömningarna är gjorda utifrån ett rent fastighetsperspektiv och möjligheterna att förlänga en fastighets livslängd till rimliga kostnader. Följande prioriteringslägen finns:

- Prio1: Förslag till beslut gällande fastigheter i prio1-läge är att fullfölja och prioritera den upprättade underhållsplanen, för att säkerställa en livslängd på mer än 20 år. Till det beslutet ska det även tillses medel i drift- och investeringsbudgeten för att klara av att genomföra underhållsplanen. En ny underhållsplan ska tas fram efter 10 år. Behov av verksamhetsanpassningar finns inte budgeterat i detta läge och ska i stället hanteras via lokalförsörjningsplanen och i lokalförsörjningsgruppen.
- Prio2: Förslag till beslut gällande fastigheter i prio2-läge är att följa en anpassad underhållsplan för att synkronisera alla åtgärder i ett 20-årsperspektiv. Även i prio2 ska medel tillses i budgeten för genomförande av underhållsplanen. Efter 10 år ska beslut tas om ersättning eller fortsättning.
- Prio3: Fastigheter i prio3-läge har ett tidsperspektiv på 4–10 år. För fastigheter i prio 3 anpassas underhållsplanen efter ett "felsäkert läge" som innebär att man endast gör de akuta åtgärderna och inte några systemförändringar eller verksamhetsanpassningar. Medel ska tillses i budget för att klara felsäkert läge. Beslut om ersättning eller fortsättning ska tas inom 5 år.
- Prio4: Fastigheter i prio4-läge har ett tidsperspektiv på 1–4 år. Lokalerna är i behov av akuta åtgärder för att klara arbetsmiljön. Beslut om ersättning eller fortsättning ska tas inom 1 år.
- Prio5: Fastigheter i prio5 ska evakueras eller rivas.

I åtgärdsplanen finns konsekvensbeskrivningar för fastigheter i läge prio1 och prio2 som säger att det ur ett ekonomiskt perspektiv inte är klokt att spara på underhåll, att det blir ett dyrt beslut över tid. Planen är skapad som ett beslutsunderlag och enligt intervjuade tjänstepersoner räcker budgeten i dagsläget endast till de fastigheter som är i prio1. I åtgärdsplanen framgår dessutom att en långsiktig investeringsplan ska tas fram.

Underhållsplaner

I åtgärdsplanen framgår det att kommunens verksamhetslokaler har underhållsplaner i ett 10- till 15-årigt perspektiv som tagits fram i samband med statusbesiktningarna 2018–2019. Underhållsplanerna till varje fastighet är endast för att bibehålla lokalen ur ett verksamhetsperspektiv som den är ämnad för vid uppförandet. I planerna finns inga kostnader framtagna för anpassningar för verksamheten, nya lagkrav eller projekteringskostnader.

Kommunstyrelsens nämndmål "Östhammars kommun har en hållbar och långsiktig fastighetsförvaltning" har styrtalet "fastighetsbestånd med underhållsplan" som i årsredovisningen 2021 visade ett utfall på 74,37 %. Alltså saknade en fjärdedel av kommunens fastighetsbestånd underhållsplaner.

Medborgarundersökning – skötsel av kommunens verksamhetslokaler

Kommunstyrelsen beslutade 2022-03-15 §58 att genomföra särskilda insatser för att stärka medborgarnas upplevelse av en välskött kommun, däribland fastställande av drifts- och skötselplaner bl.a. av kommunens verksamhetslokaler som planeras för verksamhetsåret 2022. Ansvarig för detta är sektor samhälle och utförandeorganisation för detta är sektor verksamhetsstöd (fastighetsdriften) respektive sektor bildning (genom arbetsmarknadsenheten). Detta hade sin grund i en medborgarundersökning av SCB från 2021 som visade på en kritik riktad mot bl.a. skötsel av kommunens verksamhetslokaler. Fastighetsdriften framhävs i ärendebeskrivningen som den självklart viktigaste leverantören för allmänhetens uppfattning av skötseln, där strategisk planering av typen skötselplaner samt internt samarbete mellan olika funktioner är viktiga komponenter.

3.6.1 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att Östhammars kommun har en stor underhållsskuld då kommunen under många år inte lagt tillräckliga resurser för underhåll. För att ta igen underhållsarbetet har fastighetsdriften arbetat fram en åtgärdsplan utifrån statusinventeringar med tillhörande underhållsplaner, med syftet att fungera som ett beslutsunderlag för att underlätta den långsiktiga planeringen av verksamhetslokaler samt möjligheterna att förlänga en fastighets livslängd till rimliga kostnader.

Vi bedömer att man har genomfört en utvärdering av flera av kommunens verksamhetslokaler med syfte att säkerställa att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt, och att det finns rutiner för fastighetsunderhåll för flera av kommunens lokaler som chefen för fastighetsdrift ansvarar för. Dock konstaterar vi att det saknas underhållsplaner för en fjärdedel av kommunens fastighetsbestånd.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Östhammars kommun inte har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika verksamheterna med lokaler.

Under genomförandet av denna granskning pågår ett stort arbete med att omorganisera lokalförsörjningens organisation och att med hjälp av en extern konsulttjänst ta fram ett nytt årshjul för lokalförsörjningsprocessen, en kommungemensam lokalförsörjningsplan samt en lokalpolicy. 2022-04-12 §75 beslutade kommunstyrelsen att ge sektor samhälle i uppdrag att genomföra ett antal åtgärder för att förtydliga flera delar i lokalförsörjningsprocessen inför budgetarbetet 2024.

Vi konstaterar att roller och ansvar i organisationen för lokalförsörjningsarbetet har varit otydliga sedan kommunens omorganisering den 1 januari 2021. Vissa strategiska funktioner har varit obemannade och lokalförsörjningsarbetet har varit uppdelat mellan sektorer och sett olika ut i verksamheterna, i stället för att vara samordnat.

Vi bedömer även att det saknas en politiskt beslutad strategi som visar kommunens inriktning vad gäller arbetet med lokalförsörjningen och att kommunen har en stor underhållsskuld då kommunen under många år inte lagt tillräckliga resurser på underhåll. För att börja ta igen underhållsarbetet har en åtgärdsplan med prioriteringslista tagits fram av fastighetsdriften.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att arbetet med lokalförsörjningsplanen, årshjulet, lokalpolicyn samt internhyresmodellen slutförs och sedan antas politiskt.
- Upprätta och anta en lokalförsörjningsstrategi.
- Se över mål gällande lokalförsörjning i syfte att möjliggöra en mer ändamålsenlig måluppföljning och utveckling framåt.
- Följa upp och säkerställa att de uppdrag som gavs till sektor samhälle 2022-04-12 §75 genomförs och återrapporteras till kommunstyrelsen.
- Ta fram en kommunövergripande befolkningsprognos.
- Säkerställa att förvaltaren genomför likartade och regelbundna platsbesök i verksamheterna.
- Se över möjligheten med ytterligare kommunikation och dialog mellan sektor samhälle/fastighetsdriften och verksamheterna i syfte att öka insyn och transparens vad gäller de prioriteringar som görs kring lokalförsörjning.
- Säkerställa att lokalförsörjningsgruppen och servicerrådet får tillsatta representanter och har regelbundna möten enligt internhyresmodellen.
- Ta del av åtgärdsplanen gällande statusbesiktningen för verksamhetslokaler och överväga att använda den som ett beslutsunderlag för att underlätta den långsiktiga planeringen av verksamhetslokaler.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Rebecca Olsson
Verksamhetsrevisor

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.

A Bilaga 1

Vi har tagit del av följande dokument i samband med granskningen:

- *Reglemente för styrelse och nämnder*, antaget av kommunfullmäktige 2021-12-14 § 184.
- *Årsbudget 2022 och flerårsplan 2023–2025*, beslutad av kommunfullmäktige.
- Utkast till *Lokalförsörjningsplan 2022–2026 – Östhammars kommun*. Ännu inte antagen av kommunstyrelsen.
- Utkast till *Förslag till årshjul och förbättringsåtgärder – Östhammars kommun*.
- Utkast till *Östhammars kommuns Riktlinje för internhyresmodell*.
- *Åtgärdsplan gällande statusbesiktningen för verksamhetslokaler*, från 25 maj 2021.
- Sammanställning i excel av statusinventeringar av förskolor, skolor och sporthallar samt underhållsskuld, med tidplan för åtgärder och upphandlingsbehov.
- Gränsdragningslista, objekt: skola.
- Dokument som beskriver sektor samhälles uppdrag ”att samorganisera den strategiska fastighetsförvaltningen med kommunens fastighetsdrift”.
- Kommunstyrelsens protokoll från 2022-04-12 och 2022-03-15.

Vi har intervjuat följande i samband med granskningen:

- Sektorchef för Sektor Samhälle
- Verksamhetschef för Verksamhetsområde Växande kommun, Sektor Samhälle
- Chef för Verksamhetsområde Fastighetsdrift, Sektor Verksamhetsstöd
- Sektorchef för Sektor Bildning /Skolchef
- Economicontroller, Sektor Bildning

B Bilaga 2

Under de intervjuer som genomfördes av den externa konsulttjänsten, som anlits av kommunen under 2022 för att skriva *Förslag till årshjul och förbättringsåtgärder* och *Lokalförsörjningsplan 2022–2026*, uppkom en del åsikter och tankar kring hela lokalförsörjningsprocessen som presenteras nedan:

- Vissa sektorer upplever att lokalförsörjningsprocessen är otydlig avseende ansvar, mandat och roller.
 - Nya organisationens rollfördelning är inte accepterad.
 - Otydlig ansvarsfördelning i nya organisationen, t.ex. Vem ska söka biståndsmedel?
- Det finns en stor underhållsskuld (ca 335Mkr) som behöver lyftas fram till politiken för att förstå att beslut behöver tas och inte kan vänta.
 - Saknas politiska beslut om vad som ska prioriteras.
- Verksamheterna är dåligt informerade om vilka underhållsåtgärder som väntar för deras verksamhetslokaler och då är det svårt att lyfta fram egna behov med vad som behöver utföras och vad som kan vänta.
- Då budget tidigare legat hos driften men nu är flyttad till det strategiska arbetet har det skett ett skifte i var besluten fattas vilket inte helt har landat i den nya organisationen.
- Rutinen med att investeringar över 20 000 kr ska in till Servicerådet har inte satt sig ännu.
- Det behöver genomföras en komplett avtalsinventering mellan hyresgäst och hyresvärd. Det behöver även upprättas avtal mellan fastighetsägare och hyresvärd för tydligare gränsdragningar och ansvarsfördelning.