



# Granskning av kommunens lokalförsörjning

Rapport

Falu kommun

KPMG AB

2020-06-10

Antal sidor 19



Falu kommun  
Granskning av kommunens lokalförsörjning

2020-06-10

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisering av lokalförsörjning	5
3.2	Underhåll	11
3.3	Investeringar	12
3.4	Behovsinventering och långsiktig analys	14
3.5	Principer vid försäljning av kommunala fastigheter och tomter	17
4	Slutsats och rekommendationer	18
4.1	Rekommendationer	18

## 1 Sammanfattning

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår sammanfattande slutsats är att kommunens lokalförsörjning till viss del sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Bedömningen baserar vi på att det till viss del finns styrdokument som reglerar lokalförsörjning på olika nivåer i kommunen och det finns flera forum där lokalfrågor hanteras. Det saknas till stor del dokumenterade uppdrag till dessa forum eller en beskrivning av hur kommunens organisation för lokalförsörjning ser ut där roller och ansvar framgår.

Vi menar att det finns ett behov av en samlad strategi och/eller plan för lokalförsörjningen. I en sådan bör exempelvis kommunens samlade lokalbehov för en längre tidsperiod framgå och på vilket sätt de långsiktiga planerna ska brytas ner i ett kortare perspektiv. Då det endast finns lokalförsörjningsplaner för vissa enskilda verksamheter fångas behoven av tillkommande lokaler på olika sätt. I avsaknad av en samlad lokalförsörjningsplan är det dock svårt för fullmäktige att kunna prioritera behov mellan olika verksamheter i kommunen.

Vi anser att det finns arbetssätt och dokumenterade processer för att inventera nuvarande och kommande lokalbehov. Vidare är vår bedömning att beslutsunderlag för enskilda investeringar och lokalförändringsbehov är tillräckliga. Vi bedömer vidare att den ökning i verksamheterna som befolkningsprognoser visar och som leder till ökade driftskostnader endast beaktas i beslut om nybyggnationer och investeringar men inte leder till någon tilldelning av resurser i förvaltningarnas budgetram vilket riskerar att påverka förutsättningarna för verksamheten i berörd förvaltning.

Kommunstyrelsen får inte ta del av en strukturerad uppföljning av lokalförsörjning utöver den uppföljning som görs av investeringar i samband med ordinarie ekonomiska uppföljningar. Styrning och uppföljning av lokalförsörjning når endast kommunstyrelsens serviceutskott. Vår bedömning är vidare att det bör förtydligas hur kommunen hanterar sin försäljning av fastigheter.

*Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:*

- Prioritera arbetet med att ta fram en övergripande strategi och/eller plan för lokalförsörjning.
- Verksamhetsspecifika lokalförsörjningsplaner bör förtydligas i planering på kort sikt för att kunna anpassas och justeras utifrån uppkomna behov.
- Säkerställa att processen för inventering av nuvarande och kommande lokalbehov systematiseras och dokumenteras.
- Säkerställa en regelbunden uppföljning kopplat till lokalförsörjningsprocessen.
- Ta fram en processbeskrivning som tydliggör hanteringen av fastighetsförsäljning.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens lokalförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Lokalkostnader utgör en stor del av kommunens budget. Det är väsentligt att en kommun har en ändamålsenlig process för lokalförsörjningen som säkerställer ändamålsenliga verksamhetslokaler till rimliga kostnader på kort och lång sikt. Det är även väsentligt att bibehålla fastighetsbeståndets kapitalvärde genom en god förvaltning.

Brister i lokalförsörjningsprocessen kan medföra en risk att lokaler inte används effektivt vilket bland annat kan medföra onödigt höga lokalkostnader, felriktade underhållsinsatser och reinvesteringar.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende lokalförsörjning behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att konstatera om kommunens lokalförsörjning sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns det styrande dokument avseende lokalförsörjning?
- Vilka rutiner finns för behovsinventering och analys?
- Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
- Finns tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, fysisk planering, demografisk utveckling, samt ekonomiska kalkyler?
- Är ansvar och roller tydlig vad gäller underhåll av kommunens fastighetsbestånd?
- På vilka sätt säkerställer kommunen att gällande principer följs vid försäljning av kommunala fastigheter och tomter?
- Vilken uppföljning och redovisning görs till kommunstyrelsen?

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens arbete med lokalförsörjning under 2019–2020 med fokus på Omvårdnadsnämnden och Barn- och utbildningsnämnden.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Kommunallagen 2 kap. 1–2 §, 2 kap. 8 §
- artikel 87.1 i EG-fördraget
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

— Dokumentstudier av

- Kommunstyrelsens reglemente
- Bostadsprogram för Falu kommun 2018–2021 (kommunfullmäktige 2018-05-17)
- Bostadsmarknaden i Falun 2019
- Utbyggnadsplan 2020–2022
- Boendeplan för äldre 2018–2030
- Ramprogram för vård- och omsorgsboende i Falu kommun (Omvårdnadsnämnden 170524)
- Lokalförsörjningsplan BUN 2016
- Översiktsplan FalunBorlänge
- Årsplan med budget 2020-2022 (Kommunfullmäktige 2019-15-10 § 143)

— Intervjuer med

- Kommundirektör
- Lokalstrateg
- Chef förvaltningsavdelningen
- Chef driftsavdelningen
- Skolchef
- Sektionschef bistånd, kvalitet och utveckling

Granskningen har utförts av Jenny Thörn, kommunal revisor och Linnéa Grönvold, kommunal revisor. Magnus Larsson har deltagit i sin roll som kundansvarig för revisionen i Falu kommun.

Samtliga intervjupersoner har erbjudits möjlighet att faktagranska rapporten.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisering av lokalförsörjning

Kommunen har i nuläget ingen samlad lokalförsörjningsstrategi eller övergripande lokalförsörjningsplan. I beslutad funktionsavtalsmodell och lokalpolicy som ska implementeras finns till viss del strategiska uttalanden om lokalförsörjningen.

De styrdokument som reglerar lokalförsörjningsprocessen som beskrivs övergripande i rapporten är:

- Styrelsen och nämndernas reglementen och delegationsordningar
- Boendepplan för äldre
- Lokalförsörjningsplan inom BUN, 2016
- Årsplan med budget 2020–2022
- Lokalpolicy, 2015
- Funktionsavtalsmodell och lokalpolicy, 2019 (beslutat men inte implementerat)

#### 3.1.1 Styrdokument

##### Kommunstyrelsens reglemente

I beslutat reglemente för kommunstyrelsen framgår under punkten 3.6.2. Särskilt om fastighetsfrågor att kommunstyrelsen ska handha fastighetsförvaltning, inklusive fastighetsdrift, fastighetsskötsel, fastighetsunderhåll och lokalförsörjning.

Kommunstyrelsen ska:

1. ansvara för ny, om- och tillbyggnad och förvaltning av kommunens fastigheter med undantag av de fastigheter som ligger under annan styrelse/nämnd,
2. Ansvara för kommunens lokalplanering och lokalförsörjning,
3. Handha uthyrning och utarrendering av lokal/fastighet som tillhör kommunen och som ligger under kommunstyrelsens förvaltning,
4. Vårda och förvalta kommunens fasta och lösa egendom.

##### Omvårdnadsnämndens reglemente

I beslutat reglemente för omvårdnadsnämnden 2014 framgår i avsnittet personal och organisation under §4, att innan omvårdnadsnämnden påbörjar utredning om sitt lokalbehov avseende ny-, till- eller ombyggnad som faller inom kommunstyrelsens förvaltningsområde skall denna underrättas om detta med skyldighet att genom sektor service lämna erforderligt tekniskt biträde.

### Barn- och utbildningsnämndens reglemente

I beslutat reglemente för BUN framgår under punkten 2.4 Samrådsskyldighet, att barn- och utbildningsnämnden har en skyldighet att, i frågor av principiell karaktär rörande något av kommunstyrelseförvaltningen verksamhetsområde, samråda med kommunstyrelseförvaltningen.

Innan nämnden påbörjar utredning om sitt lokalbehov avseende ny-, till- eller ombyggnad som faller inom kommunstyrelsens förvaltningsområde ska denna underrättas om detta, med skyldighet att lämna erforderligt tekniskt biträde.

### Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglemente

I beslutat reglemente för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden framgår att nämnden ska se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls, att erforderlig planläggning sker samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas. Nämnden beslutar bland annat om:

1. Förvärv eller överlåtelse av fastighet eller fastighetsdel upp till högst 100 prisbasbelopp och under motsvarande förutsättningar upplåta tomträtt i fastighet som tillhör kommunen
2. Markanvisningar
3. Exploateringsavtal
4. Utbyggnad av exploateringsområden
5. Utbyggnad av offentliga ytor

### Kommunstyrelsens delegationsordning

I kommunstyrelsens delegationsordning anges följande kring lokalhantering:

Till serviceutskottet delegeras att:

- Besluta i ärenden gällande fastighetsrelaterad verksamhetsservice, kost och lokalvård.
- Beslut om fastighetsstandarder för Falu kommun.
- Besluta om upphandlingar inom fastighetsförvaltnings- och lokalförsörjningsområdet som ej delegerats till kommundirektören.
- Besluta om upphandling av ramavtal för avrop inom fastighetsförvaltnings- och lokalförsörjningsområdet av kommunens förvaltningar över 60 prisbasbelopp per beslutstillfälle eller, om ramavtalet är flerårigt, över 45 prisbasbelopp per år.

## Barn och utbildningsnämndens delegationsordning

I delegationsordning för BUN framgår följande kring lokalhantering:

- Tecknande av och uppsägningar av avtal för lokaler hos serviceförvaltningen får genomföras av barn- och utbildningschef med möjlighet till vidaredelegation till biträdande barn- och utbildningschef. Återrapportering ska ske till nämnden.
- Beställning av ej hyreshöjande fastighetsförändringar inom ramen för egen budget upp till 2 prisbasbelopp får ske av barn- och utbildningschef med möjlighet till vidaredelegation till rektorer, annan chef med ekonomiansvar efter kontakt med skolformsekonom.
- Beställning av ej hyreshöjande fastighetsförändringar inom ramen för egen budget över 2 prisbasbelopp får ske av biträdande barn- och utbildningschef.

## Omsorgsnämndens delegationsordning

I omsorgsnämndens delegationsordning återfinns inte någon punkt som avser lokaler.

## Lokal- och hyrespolicy för Falu kommuns fastigheter, 2015

Policyn avser de byggnader som kommunen äger genom förvaltning samt de lokaler som hyrs in externt. I policyn anges att den övergripande ambitionen ska vara att tillhandahålla lokaler till en så låg totalkostnad som möjligt. Vidare beskrivs hyresprinciper och fastighetsförvaltningen.

## Boendeplan för äldre, ON 2018-2030

Syftet med boendeplanen ska agera som ett strategiskt styrdokument för den framtida planeringen av seniorbostäder, trygghetsbostäder och vård- och omsorgsboende i kommunen under åren 2018-2030.

## Lokalförsörjningsplan BUN, 2016

Lokalförsörjningsplanen ska vara ett verktyg för planering av framtida lokalbehov och ge en så komplett bild som möjligt av barn- och utbildningsförvaltningens lokalbehov för perioden 2016–2025.

## Årsplan med budget 2020–2022

Avseende lokalförsörjning är det som framgår av dokumentet främst kopplat till kommande investeringsbehov. Det beskrivs att investeringstakten är fortsatt hög, främst kopplat till behov av ändamålsenliga skollokaler och vård- och omsorgsboenden.



## Funktionsavtal och lokalpolicy, 2019

Funktionsavtal och lokalpolicy beslutades i kommunstyrelsens serviceutskott 2019-01-30. Funktionsavtalet planeras att träda i kraft 2021 och ersätta nuvarande lokal- och hyrespolicy. Definition beskrivs i dokumentet "Funktionsavtalet är ett avtal mellan serviceförvaltningen och dess kunder. Det omfattar en bashyra och övriga tjänster med möjlighet till tilläggstjänster".

Avtalet ska fungera som en modell för samarbetsformer, principer och spelregler för lokalupplåtelser och FM-tjänster<sup>1</sup> inom Falu kommun.

Syfte och mål är bland annat att:

- Modellen ska ha ett tydligt kommunkoncernperspektiv, dvs uppmuntra till effektivt utnyttjande av kommunens verksamhetslokaler med tillhörande tjänster samt stimulera till en långsiktig hållbar planering och utveckling.
- Modellen ska förenkla hyressättningen, vara lätt att administrera samt vara lätt att förstå
- Modellen ska säkra att kommunens fastighetsbestånd förvaltas så att fastigheternas värde bevaras eller ökar
- Modellen ska bidra till att utveckla, kvalitetssäkra och främja ständiga förbättringar för alla berörda parter
- Modellen ska bidra till att utveckla dialog och samverkan mellan serviceförvaltningen och dess hyresgäster

I avsnitt tre i funktionsavtalet finns en lokalpolicy. I den framgår bland annat att:

- Lokalförsörjningsplaner är övergripande styrdokument i den långsiktiga lokalplaneringen. Varje förvaltning ska ha en långsiktig 10-årig lokalförsörjningsplan med löpande årlig revidering för det samlade lokalbehovet.
- I första hand ska kommunens verksamheter använda lokaler som ägs av kommunen.
- Om det ej finns lämpliga egna lokaler ska en utredning och avvägning göras med hänsyn tagen till kort- och långsiktigt lokalbehov.

### 3.1.2 Roller och ansvar

Lokalförsörjningsfrågorna hanteras av sektor service som är organiserat under kommunstyrelsen och dess förvaltning. I kommunstyrelsens reglemente anges att kommunstyrelsens serviceutskott har ett samlat ansvar för servicefrågor kopplat till lokalförsörjning.

---

<sup>1</sup> FM=Facility Management är strategisk ledning och styrning av de resurser och tjänster som krävs för att en fastighet eller verksamhet ska fungera effektivt och är avsett för att vara ett stöd till kärnverksamheterna.

## Falu kommun

Granskning av kommunens lokalförsörjning

2020-06-10

Sektor service är den sammanhållande länken i lokalfrågor och hyresgästernas samtalspartner. Sektor service har ansvar för att tillhandahålla lokaler till nämnderna oavsett ägare. Detta innebär att nämnder och förvaltningar betalar internhyra till sektor service, oavsett om det är en lokal som kommunen äger eller hyr in externt. Lokaler ägs till stor del av kommunen men även av det kommunala bolaget Kopparstaden AB och andra externa fastighetsägare.

Sektor service har till uppgift att optimera lokalanvändningen i kommunen och får därmed en viss kontrollfunktion. Deras uppgift blir att ha en övergripande bild av behov och tillgång till lokaler. De ansvarar även för att ha kontroll på befintliga hyresavtal och om dessa behöver omförhandlas.

En lokalstrateg är anställd och fungerar som en samordnande länk mellan kommunens verksamheter och sektor service. Tillsammans med förvaltningarna har sektor service ett gemensamt uppdrag att ta fram planer för uppföljning av underhåll, långsiktig kapacitetsplanering samt att initiera och genomföra lokalprojekt på både kort och lång sikt.

Då kommunstyrelsen delegerat uppgifterna kring lokalförsörjning till serviceutskottet får kommunstyrelsen enligt intervjuade ingen information om lokalfrågor utöver när ärenden behöver beredas inför fullmäktige, exempelvis bostadsprogram eller planer.

## Samverkan

Som vi beskrivit tidigare så har sektor service ett gemensamt ansvar med förvaltningarna att planera för kommunens lokalförsörjning både på kort och lång sikt.

Formerna för dialog och samverkan sker genom regelbundna möten och beskrivs kort nedan.

Presidiet är ett forum som genomförs en gång i kvartalet, där långsiktiga lokalförsörjningsstrategier och -planer diskuteras. Beslut tas inte i dessa möten utan det sker på ordinarie nämndsmöten. Vid mötena deltar nämnd/utskottspresidium samt tjänstemän. I intervjuer framkommer att dessa möten har varit väldigt viktiga för att förbättra insyn och delaktighet i frågorna och det har funnits behov av att förtroendevalda är med. Med förbättrade styrdokument som visar den politiska viljeriktningen och en tydligare strategi anser intervjupersoner att dessa möten borde kunna hållas på tjänstemannanivå.

Lokalmöten är lokala arbetsgrupper för respektive förvaltning med syfte att lösa kort- och långsiktiga frågor som rör den dagliga, operativa verksamheten på det lokala planet. På lokalmöten deltar verksamhetsledningen, lokalförsörjningsansvarig samt representanter från sektor service. I stort upplever intervjuade att samverkan mellan sektor service och förvaltningarna fungerar bra och sektor service lyssnar och tar till sig av verksamheternas behov.

Kundmöten är objektsspecifika och förvaltaren bjuder in till dessa möten. De syftar till att fånga upp problem och behov samt att utveckla relationerna. Behandling av frågor som rör verksamhetsförändringar, arbetsmiljö och övriga operativa frågor ingår i FM-konceptet.

Projektorganisationer skapas för lokalförändringar i projektets olika faser, från behovsanalys till överlämning och utvärdering av den färdiga lokalen. De som företräder den berörda hyresgästen ska ha mandat att föra verksamhetens talan och att förankra uppkomna frågeställningar och valmöjligheter i den egna organisationen.

För att tydliggöra gränsdragning mellan sektor service och hyresgäster (kommunens verksamheter) har ett funktionsavtal och lokalpolicy fastställts som arbetet ska utgå från från år 2021. Fram till dess gäller nuvarande lokalpolicy som beslutades 2015.

### 3.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att ansvar och roller tydliggörs i reglementen för kommunstyrelsen, omvårdnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

Vi ser det som positivt att det finns olika forum där lokalfrågor hanteras, men det saknas till stor del dokumenterade uppdrag till dessa forum eller en beskrivning av hur kommunens organisation för lokalförsörjning ser ut där roller och ansvar framgår. I samband med implementering av det nya funktionsavtalet sker ett förtydligande av roller på tjänstemannanivå i lokalförsörjningsarbetet vilket vi ser som en positiv utveckling genom att dessa då är dokumenterade.

Utifrån granskningen konstaterar vi att information om lokalförsörjning sker till kommunstyrelsens serviceutskott. Kommunstyrelsen tar inte del av någon strukturerad uppföljning av lokalförsörjningsarbetet.

Vi bedömer att det till viss del finns styrdokument som reglerar lokalförsörjning på olika nivåer i kommunen. Lokalbehoven beskrivs i förvaltningarnas boendeplaner och kommande års investeringar i årsplan med budget.

Vi menar att det finns ett behov av en samlad strategi och/eller plan för lokalförsörjningen. I en sådan bör exempelvis kommunens samlade lokalbehov för en längre tidsperiod framgå och på vilket sätt de långsiktiga planerna ska brytas ner i ett kortare perspektiv. I avsaknad av en samlad lokalförsörjningsplan är det svårt för kommunfullmäktige att kunna prioritera behov mellan olika verksamheter i kommunen.

Det finns i nuläget en viss otydlighet då en ny lokalpolicy är beslutad men inte implementerad i verksamheten. I den beslutade funktionsavtalsmodellen som även omfattar den nya policyn är vår bedömning att det i avsnittet som behandlar lokalpolicy borde vara tillräckligt med den årliga revideringen avseende behov för kommunens lokaler. Och att punkten om ytterligare utredningar avseende lokalförsörjningsbehov på kort och lång sikt inte ska behövas förutom vid extraordinära händelser. Intentionen att arbeta mer aktivt med lokalförsörjningsplanerna är just att komma ifrån de akuta lösningar som krävs då en mer regelbunden revidering och planering sker.

Vår bedömning är vidare att det finns risk att formuleringen i ny policy som anger att kommunen i första hand ska nyttja lokaler som man äger, går emot det som senare i rapporten beskrivs över behov om en tydligare strategi över vilken typ av lokaler som kommunen ska äga eller hyra.

## 3.2 Underhåll

Sektor service har ca 300 000 kvm egna fastigheter samt 100 000 kvm externt inhyrda fastigheter.

Fastighetsbeståndet har fyra förvaltare med fördelade geografiska områden, som alla har ekonomiskt objektansvar. Varje förvaltare undersöker sina fastigheters underhållsbehov samt planerar underhåll utifrån givna budgetramar. En femte förvaltare har ansvar för de inhyrda fastigheterna.

Sektor service har en underhållsplan för större reparationer och underhåll. Underhållsplanen upprättades efter en grundlig genomgång av fastigheters status och skick 2010.

Planeringen av fastigheters underhåll sker i ett fastighetssystem som synliggör planering, kostnader och förväntat datum för avslutad åtgärd. Sektor service genomför i sitt fastighetsbestånd årligen både större planerade underhållsinsatser och mindre underhållsinsatser.

I Mål- och budget 2020-2022 finns en specificering av underhålls- och investeringsbehov per fastighet med budget för 2020, plan för 2021–2022 samt prognos för 2023–2024.

Av intervjuer framkommer att det saknas dialog mellan sektor service och förvaltningarna avseende underhåll och underhållsplanering. Det uppfattas att fastighetsförvaltarens planering av underhåll inte förankras med verksamheterna, vilket leder till att de saknar planering av drift och underhåll för de lokaler som de hyr. Intervjuade upplever att underhållet kan bli en budgetregulator, vilket skjuter konsekvenser fram i tiden.

Det beskrivs vidare att det avseende skollokalerna borde ske en förbättrad dialog mellan barn och utbildningsförvaltningen, sektor service och de som utövar tillsyn. Detta då förelägganden kommer för att lokalerna är bristfälliga. Det kan handla om städning, lokalernas beskaffenhet till exempel bristande ventilation eller liknande. Saker som genom ett bättre planerat underhåll borde kunna undvikas.

Sektor service gör egna analyser av lokaler utifrån underhållsstandard med mera. Bland annat har en tekniska kapacitetsbedömningar genomförts avseende ventilation då detta kan begränsa exempelvis den pedagogiska kapaciteten i skollokalerna.

### 3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att dialogen behöver utvecklas vad gäller underhåll. Det gäller både avseende vilka underhåll det finns behov av men även när i tid dessa ska genomföras. Förvaltningarna upplever att det inte finns en långsiktig planering medan sektor service beskrivit i granskningen att de har en tydlig planering för sitt underhållsarbete. Vår bild är därför att denna planering behöver delges förvaltningarna och en dialog genomföras så att den fungerar praktiskt för verksamheten som bedrivs i lokalerna.

I nuläget får verksamheten förelägganden och hot om viten för brister i lokaler, detta bör kunna lösas proaktivt innan det uppstår genom en förbättrad dialog och planering av underhållsbehov.

### 3.3 Investeringar

I det beslutade dokumentet Mål och budget 2020–2022 framgår att kommunen behöver hantera ökande investeringsbehov i skolor och vård- och omsorgsboenden, lokaler, park- och gatanläggningar. Det framgår även att stora demografiska förändringar kommer att påverka behoven.

Investeringsnivån ska inte överstiga 578 mnkr 2020, 444 mnkr 2021 och 427 mnkr 2022. Detta innebär att investeringarna under planperioden inte kan finansieras med eget kapital till 100 procent och för att hålla investeringsnivån krävs en ökning av lån för kommunen eller att kommunen beslutar att sälja fastigheter som är dåligt utnyttjade eller inte används för kommunal verksamhet i nuläget.

Serviceutskottet har i slutet av 2019 och början av 2020 beslutat att uppdra Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att värdera och sälja en skolfastighet i Svärdsjö och beslutat att värdera och sälja förskola i Falun.

För åren 2023–2024 återfinns investeringsbehov för 382 mnkr 2023 och 246 mnkr 2024. Största enskilda posterna dessa år är fortsatta satsningar på skolor och äldreboenden. I tabell nedan redovisas investeringsbudget fram till 2024.

**Investeringsbudget 2020 med plan för 2021–2024**

Nämnd/styrelse	Budget	Plan	Plan	Utanför plan	
	2020	2021	2022	2023	2024
Sektor Ledningsstöd	635	100	100	100	0
Sektor Service					
- Fastigheter	440 500	312 000	327 500	318 000	169 000
- Övriga avdelningar	45 400	37 150	30 100	21 600	9 100
Sektor AIK	0	0	0	0	0
<b>Summa kommunstyrelsen</b>	<b>486 535</b>	<b>349 250</b>	<b>357 700</b>	<b>339 700</b>	<b>178 100</b>
Barn- och utbildningsnämnden	6 600	6 600	6 600	6 600	6 600
Omvårdnadsnämnden	3 000	7 500	3 500	3 500	7 000
Socialnämnden	5 250	3 500	750	250	250
Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden	67 600	59 750	49 650	26 000	50 000
Kultur- och fritidsnämnden	8 575	17 775	8 425	6 425	4 425
<b>Summa nämnder</b>	<b>91 025</b>	<b>95 125</b>	<b>68 925</b>	<b>42 775</b>	<b>68 275</b>
<b>SUMMA INVESTERINGAR</b>	<b>577 560</b>	<b>444 375</b>	<b>426 625</b>	<b>382 475</b>	<b>246 375</b>
<b>SUMMA EXPLOATERINGAR</b>	<b>358</b>	<b>-3 321</b>	<b>34 470</b>	<b>11 470</b>	<b>-20 816</b>

Sektor service har planerade fastighetsinvesteringar under planperioden som avser flera nya förskolor och investeringar i skolbyggnader, då ett ökat inflöde av barn väntas. Byggnandet av nytt vård- och omsorgsboende i Britsarvet har påbörjats under 2019 och kommer att pågå fram till 2021. I investeringsplanen finns ytterligare ett nytt vård- och omsorgsboende med i planeringen.

Planer finns även för flera gruppboendestäder inom LSS. Alternativ till egen byggnation kan vara hyreskontrakt i externa lokaler. I analysen över investeringar avgörs detta beroende på en bedömning av det långsiktiga behovet.

Investeringar som överstiger 1,7 mnkr kräver långsiktig planering. Samtliga investeringar överstigande 5 mnkr ska ha en tidplan för när investeringen tas i bruk och där även betalningsflödet specificeras.

Falu kommun har en lokalförsörjningsprocess som fungerar som en arbetsmodell för handläggning av investeringar. Modellen visar steg för steg hur man kan komma fram till rätt beslut och säkerställa så långt det går att inga felsatsningar görs. Arbetsmodellen är tänkt att användas för investeringar vid både nybyggnation men även om- och tillbyggnader. Den kan även användas vid andra förändringar i lokalbeståndet.



Lokalförsörjningsprocess Falu kommun

Verksamheterna initierar lokalförfrågan och sektor service gör kalkyler för kommande investeringar och tillkommande hyreskostnad. Varje berörd nämnd får information om driftskostnaderna och plan. Kommunstyrelsens serviceutskott tar därefter fram förslag till beslut om igångsättningstillstånd som kommunstyrelsen beslutar. Av beslutsunderlag som vi tagit del av framgår vilken åtgärd som ska vidtas, om det är nybyggnation eller underhåll av befintlig fastighet. I ett av underlagen som avser nybyggnation framkommer att beslutet är i enlighet med beslutad boendepplan. Det framgår även om kostnaden ryms inom beslutad investeringsbudget och för vilket år det avser. Besluten expedieras enligt protokoll från kommunstyrelsen till berörd förvaltning och ekonomikontoret.

Uppföljning och revidering av investeringsplaner sker enligt mål- och budgetdokumentet i samband med ordinarie periodrapportering till kommunstyrelsens serviceutskott. I intervjuer framkommer att detta är en ren ekonomisk rapportering och inte en uppföljning eller rapportering för lokalförsörjningsarbetet. Information om exempelvis vakansgraden ges vid efterfrågan.

Intervjuade upplever att det i vissa fall saknas en tydlighet i driftfinansieringen vid investeringar på grund av volymökningar. Att ramen måste utökas till den kostnad som driftbudgeten anger och inte lägga kostnaderna inom befintlig ram.

### 3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en tydlig process för hur hantering av projekt ska fungera. Vi bedömer vidare att den ökning i verksamheterna som befolkningsprognoser visar och som leder till ökade driftskostnader endast beaktas i beslut om nybyggnationer och investeringar men inte leder till någon tilldelning av resurser i förvaltningarnas budgetram vilket riskerar att påverka förutsättningarna för verksamheten i berörd förvaltning.

De beslutsunderlag som vi tagit del av visar att förslag till nybyggnation följer berörd förvaltnings boendeplan och om det ryms inom beslutad investeringsbudget. Det finns för vissa beslut en koppling till andra fattade beslut i nämnder eller projekt som bedrivs inom förvaltningarna. Vår bedömning är att enskilda beslutsunderlag är tillräckliga och att de aspekter som revisionsfrågan avser besvara (styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, fysisk planering, demografisk utveckling, samt ekonomiska kalkyler) har beaktats.

Trots att det finns demografiska prognoser som visar behov av en utökning av verksamheterna går det inte att följa detta i budget och prognos för kommande år. Investeringsbudgeten minskar för varje år i den plan som redovisas i mål- och budget fram till år 2024. Utifrån vår omvärldsanalys och förståelse som revisorer vill vi även uppmärksamma kommunen att i kommande planeringsprocess och budgetarbete beakta att rådande corona-pandemi kan leda till minskade skatteintäkter, vilket i sin tur kan förändra de ekonomiska förutsättningarna för kommande investeringar

### 3.4 Behovsinventering och långsiktig analys

Vid intervjuer framförs att befolkningsprognosen är central i kommunens arbete och att det är viktigt att alla verksamheter utgår från samma förutsättningar. Det beskrivs vidare att kommunen skulle behöva arbeta mer med sina lokalförsörjningsplaner då det fortfarande sker många akutåtgärder som sällan blir bra eller kostnadseffektiva. Med bra planer i botten skulle dessa kunna fungera bättre för att vara proaktiv och förutse behov och planera även på kortare sikt.

För politikens del är det viktigt att det finns bra beslutsunderlag både för att kunna prioritera inom de enskilda verksamheterna men även för att kunna prioritera behov mellan verksamheter.

Kommunstyrelsen har gett kommundirektören i uppdrag att inventera samtliga lokaler som kommun nyttjar som en del i de besparingsåtgärder och förslag som ska redovisas. Sektor service har uppdraget som genomförs av lokalstrateg och återredovisning sker i ett första steg till kommunledningen under våren 2020. Inventeringen ska visa om det finns möjlighet till effektiviseringar genom att säga upp lokaler, sälja eller köpa.

Av delrapporter av uppdraget har man hittills sett att det finns en del hyrda lokaler som de ska släppa som de ser att de inte har långsiktiga behov av. Det finns även förslag om vissa lokaler som de framöver kan sälja.

I inventeringen har även lokalstrategen identifierat behovet av att kommunen ska ha en politiskt förankrad strategi för sina lokaler. Strategin ska fungera som styrande för vilken typ av lokaler som kommunen ska prioritera att äga, exempelvis boenden och skollokaler.

I Mål och budget 2020–2022 finns en beskrivning av befolkningsutvecklingen i Falu kommun fram till år 2032. Under perioden 2018–2032 bedöms befolkningen i kommunen att öka totalt med drygt 4800 personer.

Ökningen avseende elever inom grundskolan (6–15 år) bedöms under perioden fram till 2032 uppgå till knappt 800 barn.

En annan grupp som nyttjar de kommunala verksamheterna är äldre i intervallet 80–89 år. Gruppen bedöms öka med 68 % (ca 1 800 personer) mellan åren 2018–2032. Denna ökning ställer stora krav på den kommunala äldreomsorgen både i form av hemtjänst och särskilt boende.

De finansiella förutsättningarna för kommunen påverkas i hög grad av hur invånarantalet och ålderssammansättningen förändras. I Mål och budget 2020-2022 uppskattas att antalet personer i arbetsför ålder kommer att öka mycket marginellt under perioden, +4,2%. Detta innebär att det är färre medborgare som ska försörja fler i icke arbetsför ålder. Detta medför också att skatteintäktsutvecklingen blir svag eller till och med negativ sett till totala antalet invånare.

### **3.4.1 Omvårdnadsnämndens verksamheter**

I bostadsprogrammet för Falu kommun som beslutades av Kommunfullmäktige 2018-05-17 gör kommunen bedömningen att det är balans på utbudet i antal bostäder i vård- och omsorgsboende (särskilt boende för äldre) i förhållande till behovet. Intervjuade uppger förändringar i demografin har lett till att det inte finns samma efterfrågan på lägenheter och vid intervjutillfället fanns 20 tomma lägenheter och endast fyra som väntade på att bli anvisade.

I boendeplan för äldre 2018-2030 inkluderas en kartläggning/behovsanalys som inkluderar behov av vård och omsorgsboende utifrån en ekonomisk kalkyl och förslag för att möta efterfrågan.

De framtida utbyggnader som behövs kommer successivt att läggas in i kommunens budget och bostadsprogrammets utbyggnadsplan. Befintliga och potentiella seniorbostäder bör ses över, en del kan behöva anpassas. Det kan också behöva byggas nya. Fler bostäder i trygghetsboendeformen behövs och även ytterligare platser inom vård- och omsorgsboende inom perioden.

Vid intervjuer framkommer att det pågår politiska diskussioner om anpassande boenden för äldre, bland annat bostäder med seniorinriktning eller trygghetsboende på landsbygden. Dock ser inte förvaltningen utifrån befolkningsutvecklingen ett behov av boenden i dessa kommundelar, möjligtvis skulle nya boendeformer öka flyttkedjan i dessa kommundelar.

### **3.4.2 Barn- och utbildningsnämndens verksamheter**

Det finns en lokalförsörjningsplan för skolans verksamheter som är framtagen 2016 med sikte mot 2025. Av dokumentet framgår inte om det är fastställt politiskt.

Fram till 2032 förväntas en ökning med 800 elever inom grundskolan, vilket framgår i den befolkningsprognos som redovisas i kommunens mål och budgetdokument 2020-2022. Det framgår vidare att utmaningar i planeringen är att elevökningen inte sker i en viss del av kommunen utan fördelas över hela kommunen.

Andra utmaningar som vi noterat i styrdokument för lokalförsörjning är det fria skolvalet med en rörlighet mellan skolor, byggnationer av nya bostadsområden och immigration som kan vara svårt att långsiktigt planera för. Inom förskola och grundskola tar



## Falu kommun

Granskning av kommunens lokalförsörjning

2020-06-10

verksamheten även ut detaljerad statistik för olika bostadsområden i kommunen för att få en tydligare bild av hur behoven av ytterligare lokaler ökar eller minskar.

Falu kommun har med hjälp av Sweco under 2016 tagit fram en rapport över "Elevantalsprognos för förskola och grundskola, Falu kommun, 2016-2025". Den prognosen beaktade förutom befolkningsprognos även rörlighet (utifrån faktisk rörlighet 2015) och kapacitet på de olika enheterna ur ett pedagogiskt perspektiv. Pedagogisk kapacitet är beräknad utifrån nuvarande maxnivå på 19 barn per avdelning förutom i de fall där förskolorna har bedömt att lokalen begränsar kapaciteten. Som bilaga till lokalförsörjningsprogrammet för BUN finns en redovisning av kapacitet och nyttjandegrad för samtliga förskole- och grundskolenheter för år 2015 och 2016.

Elevantalsprognos för gymnasiet saknas men i Gemensam översiktsplan för FalunBorlänge framgår att elevunderlaget sjunker de kommande åren och att det redan idag finns ett överskott på lokaler. Att utöka samverkan mellan kommunerna kan leda till en bättre effektivitet avseende lokalutnyttjande.

Huvudman för den kommunala skolan är kommunfullmäktige, som därmed också har det övergripande arbetsmiljöansvaret. Arbetsmiljöuppgifterna är delegerade vidare till Barn- och utbildningsnämnden som i sin tur har delegerat dessa vidare till Barn- och utbildningschefen. Under pågående skolverksamhet är respektive kommunal skolverksamhets rektor eller förskolechef ansvarig för arbetsmiljöuppgifterna utifrån gällande delegationsordning.

Vid intervjuer framkom att det inom förvaltningen pågår en skolstrukturutredning som inkluderar alla verksamheter från förskola till gymnasiet. Utredningen bygger på befolkningsprognosen och ska sträcka sig fram till år 2030. Utredningen har skett genom samarbete med personal inom sektor service samt mark och planering. Avsikten är att var fjärde år genomföra en större genomlysning av skolstrukturen och mindre uppdateringar löpande. Skolstrukturutredningen inkluderar en översyn av behov av nyetableringar, upprustning och utbyggnationer av verksamhetslokaler. Utredningen tar hänsyn till kommunens landsbygdsprogram och har till syfte att stärka de utpekade serviceorterna.

I intervju beskrivs att skolstrukturutredningen blir en trygghet för att kunna blicka framåt. Förvaltningen kan då göra prioriteringar tillsammans med nämnden och förändringar inom verksamheter kan sättas i ett större sammanhang och i en tidsplan för genomförande.

Utredningen presenteras för nämnden i juni månad.

### 3.4.3 Bedömning

Vi bedömer att det kommunövergripande, inom omvårdnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden har genomförts behovsinventeringar och analys med långsiktighet som baseras på befolkningsprognos och andra politiska viljeriktningar.

Vi ser att boendeplaner och lokalförsörjningsplanerna på ett mer strukturerat sätt behöver omsättas i kortsiktigt perspektiv då det trots styrdokument och planering i investeringsbudget uppstår akuta situationer för kommunens lokalförsörjning, vilket riskerar att bli både kostnadsdrivande och ineffektivt. Vi ser därför positivt på att det i

nya funktionsavtalet ställs krav att varje förvaltning ska ha en långsiktig 10-årig lokalförsörjningsplan med löpande årlig revidering för att både fånga behov på lång och kort sikt.

## **3.5 Principer vid försäljning av kommunala fastigheter och tomter**

Som framgår av reglementet är miljö- och samhällsbyggnadsnämnden ansvarig för förvärv eller överlåtelse av fastighet eller fastighetsdel till högst 100 prisbasbelopp.

Vid intervjuer framkommer att processen för försäljning av fastighet eller tomt lyfts upp till kommunstyrelsens serviceutskott som uppdrar till stadsbyggnadskontoret inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att genomföra försäljningen. Processen regleras i lokal och hyrespolicyn.

Inga försäljningar av fastigheter har genomförts av Falu kommun ännu men som vi beskrivit under avsnittet för investeringar så pågår detta och ansvar ligger hos Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att genomföra försäljningen.

### **3.5.1 Bedömning**

Vi har i granskningen inte kunnat ta del av dokumentation kring försäljningen då den är pågående och inte offentliggjord. Vi kan därför inte bedöma på vilka sätt kommunen har följt gällande principer vid försäljningen.

Vår bedömning är att det bör förtydligas hur kommunen hanterar sin försäljning av fastigheter. Vi upplever att det i nuläget finns en otydlighet i ärendegången då tre beslutsinstanser är inblandade. Vi anser även att det kan riskera att viktig kunskapsöverföring och resonemang som skett under processen missas när de slutliga besluten fattas.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande slutsats är att kommunens lokalförsörjning till viss del sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Bedömningen baserar vi på att det till viss del styrdokument som reglerar lokalförsörjning på olika nivåer i kommunen och det finns flera forum där lokalfrågor hanteras. Det saknas dock till stor del dokumenterade uppdrag till dessa forum eller en beskrivning av hur kommunens organisation för lokalförsörjning ser ut där roller och ansvar framgår.

Vi menar att det finns ett behov av en samlad strategi och/eller plan för lokalförsörjningen. I en sådan bör exempelvis kommunens samlade lokalbehov för en längre tidsperiod framgå och på vilket sätt de långsiktiga planerna ska brytas ner i ett kortare perspektiv. Då det endast finns lokalförsörjningsplaner för vissa enskilda verksamheter fångas behoven av tillkommande lokaler på olika sätt. I avsaknad av en samlad lokalförsörjningsplan är det dock svårt för fullmäktige att kunna prioritera behov mellan olika verksamheter i kommunen.

Vidare är vår bedömning att beslutsunderlag för enskilda investeringar och lokalförändringsbehov är tillräckliga. Vi bedömer vidare att den ökning i verksamheterna som befolkningsprognoser visar och som leder till ökade driftkostnader endast beaktas i beslut om nybyggnationer och investeringar men inte leder till någon tilldelning av resurser i förvaltningarnas budgetram vilket riskerar att påverka förutsättningarna för verksamheten i berörd förvaltning.

Det finns arbetssätt och dokumenterade processer för att inventera nuvarande och kommande lokalbehov. Vår bedömning är att beslutsunderlagen i stort är tillräckliga. Tillkommande driftkostnader finns med i kalkylunderlagen och i nämndernas driftbudget men beaktas ej i de förändrade verksamhetskostnaderna som följer.

Vi anser att dialogen behöver utvecklas vad gäller underhåll. Det gäller både avseende vilka underhåll det finns behov av men även när i tid dessa ska genomföras. Förvaltningarna upplever att det inte finns en långsiktig planering medan sektor service beskrivit i granskningen att de har en tydlig planering för sitt underhållsarbete.

Kommunstyrelsen får inte ta del av en strukturerad uppföljning av lokalförsörjning utöver den uppföljning som görs av investeringar i samband med ordinarie ekonomiska uppföljningar. Styrning och uppföljning av lokalförsörjning når endast kommunstyrelsens serviceutskott. Slutligen är vår bedömning att hantering av försäljning av fastigheter bör förtydligas.

### 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Prioritera arbetet med att ta fram en övergripande strategi och/eller plan för lokalförsörjning
- Verksamhetsspecifika lokalförsörjningsplaner bör förtydligas i planering på kort sikt för att kunna anpassas och justeras utifrån uppkomna behov



**Falu kommun**

Granskning av kommunens lokalförsörjning

2020-06-10

- Säkerställa att processen för inventering av nuvarande och kommande lokalbehov systematiseras och dokumenteras.
- Säkerställa en regelbunden uppföljning kopplat till lokalförsörjningsprocessen.
- Ta fram en processbeskrivning som tydliggör hanteringen av fastighetsförsäljning

Datum som ovan

KPMG AB

Magnus Larsson  
*Certifierad kommunal  
yrkesrevisor*

Jenny Thörn  
*Kommunal revisor*

Linnéa Grönvold  
*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.