

**Bräcke kommuns  
revisorer**

Bräcke kommun  
Kommunfullmäktiges  
presidium

2021-10-25

**Revisionsrapport ”Gränsdragningar i fastighetsrelaterade frågor”**

Revisionen har via KPMG genomfört ovanstående granskning.

I enlighet med överenskommelse från december 2019 överlämnas rapporten till kommunfullmäktiges presidium för att inhämta svar på de rekommendationer som framgår av rapporten. Revisorerna önskar få tal del av svaret.

För Bräcke kommuns revisorer

Göran Näslund  
*Ordförande*

Mats Eriksson  
*Vice ordförande*



# Granskning av gränsdragningar i fastighetsrelaterade frågor

Rapport

Bräcke kommun

KPMG AB

2021-10-25

Antal sidor 11



**Bräcke kommun**

Granskning av gränsdragningar i fastighetsrelaterade frågor

2021-10-25

## 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	Organisation och styrande dokument	5
3.2	Gränsdragningar	7
3.3	Långsiktig planering	8
3.4	Underhåll	9
4	Slutsats och sammantagen bedömning	11

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring gränsdragningen i fastighetsrelaterade frågor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Revisorerna bedömer att det finns en inte försumbar risk att gränsdragningen mellan olika delar i kommunen inte är ändamålsenlig och effektiv. Bedömningen görs efter erfarenheter från andra kommuner och revisorernas kunskap om förhållandena i Bräcke.

Vår slutsats och sammantagna bedömning är att det finns brister i ändamålsenlighet och effektivitet när det gäller fastighetsfrågor i Bräcke kommun. Vi bedömer att kommunstyrelsen måste bli aktivare när det gäller att ta fram och kommunicera bilden av hur Bräcke ska se ut i framtiden. Var ska den kommunala verksamheten finnas? Var ska den avvecklas? Dessa frågor är svåra politiska frågor men krävs för att leda verksamheten åt rätt håll och för att ge förvaltningen stöd i vägvalen. Detta är grunden för att åstadkomma en långsiktig planering i fastighetsfrågorna och bör prioriteras tydligt från den politiska arenan.

Vi bedömer vidare att gränsdragningarna i fastighetsrelaterade frågor är ändamålsenliga. Den gränsdragningslista som finns är ändamålsenlig och frågorna kring gränsdragningar kring verksamhetslokaler framstår inte som mer problematisk än i andra kommuner.

När det slutligen gäller underhåll, så bedömer vi att processen har brister. Den långsiktiga underhållsplaneringen saknas, underhållet skjuts på framtiden och stor del av verksamhetens insatser blir av akut karaktär. Detta är något som är kostnadsdrivande och skapar dåliga förutsättningar för en effektiv fastighetsförvaltning. Även här bör kommunstyrelsen besluta om vilka underhållsnivåer som anses rimliga för att erbjuda verksamheterna ändamålsenliga lokaler och sedan resurs sätta organisationen utifrån detta. I beslut om investeringsprojekt bör också höjd tas för extern projektledning om detta inte ska inverka på den ordinarie driften.

Våra rekommendationer utifrån detta blir:

- Att en vision och strategisk plan/översiktsplan för Bräckes framtid blir styrande för beslut om framtida fastighetsstruktur.
- Att en långsiktig underhållsplanering genomförs, dels för prioritering och planering, dels för att klarlägga hur stor underhållsskulden verkligen är.

Att kommunledning, fastighetsförvaltning och verksamheterna fastställer ett nuvarande läge och ett lägsta önskat läge för verksamhetslokaler. Utifrån detta kan sedan vidare diskussioner ske om vad som krävs för att uppnå det önskade läget. Exempelvis vad krävs för lokaler för att uppnå den kvalitet och effektivitet som önskas.

## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring gränsdragningen i fastighetsrelaterade frågor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Revisorerna bedömer att det finns en inte försumbar risk att gränsdragningen mellan olika delar i kommunen och inte är ändamålsenlig och effektiv. Bedömningen görs efter erfarenheter från andra kommuner och revisorernas kunskap om förhållandena i Bräcke.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens styrning och uppföljning kring lokaler och fastigheter är ändamålsenlig utifrån ett gränsdragningsperspektiv och främjar god ekonomisk hushållning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Efterlevs gällande riktlinjer
- Är gränsdragningarna tydliga och fungerande mellan fastighetsförvaltning och de verksamhetsansvariga i fastigheter och lokaler.
- Finns en ändamålsenlig planering för lokalförsörjning utifrån eventuellt förändrade behov?
- Finns underhållsplaner som bibehåller fastigheternas värde och innebär att verksamhetsutövarna kan bedriva verksamhet i en god arbetsmiljö?

Granskningen omfattar de lokaler som kommunen själva bedriver verksamhet i och den nuvarande situationen kring dessa.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om arbetet uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Gränsdragningslistor



## **Bräcke kommun**

Granskning av gränsdragningar i fastighetsrelaterade frågor

2021-10-25

### **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument för granskningen.
- Intervjuer med kommundirektör och fastighetsförvaltare
- Avstämning mot gällande regelverk och interna styrdokument
- Analysfas
- Rapport och avrapportering

Rapporten är faktakontrollerad av kommundirektör och fastighetsförvaltaren i Bräcke kommun.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation och styrande dokument

Fastighetsfrågorna ligger organiserade under kommunstyrelsen och med Teknik- och infrastrukturavdelningen som verkställande organ. Driften sköts av egen personal. När det gäller verksamhetslokaler har organisationen under lång tid sett likartad ut. En väsentlig organisationsförändring gjordes 2008 när även det kommunala bostadsbeståndet som tidigare låg i separat bolag övertogs av kommunen själva.

Denna granskning omfattar endast lokaler där kommunen själva bedriver verksamhet, så som exempelvis skolor, förvaltningslokaler och boenden. Det kan dock noteras att inom bostadsområdet har kommunen med stora bekymmer, med bland annat höga vakansgrader<sup>1</sup>- Det påverkar ekonomin negativt och också som vi kommer att redovisa troligtvis påverkar verksamhetslokalerna och dess underhåll.

Kommunstyrelsens reglemente reglerar styrelsens uppgifter i Bräcke, däribland vad gäller fastighetsfrågor. Enligt 3 § i reglementet ska styrelsen:

*Leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållen annan nämnd.*

Enligt 6 §:

*Ha hand om övrig ekonomisk förvaltning. I denna uppgift ingår bl.a. att - underhålla och förvalta kommunens fasta och lösa egendom.*

Samt enligt 7 §:

*Utarrendera, hyra ut eller på annat sätt upplåta kommunen tillhörig fast egendom.*

Styrande dokument i övrigt som berör granskningsområdet är riktlinjer vid fastighetsförsäljning (DNR 2020/341)- I detta dokument fastslår kommunfullmäktige vilka lokaler som ska försälas och på vilket sätt. Syftet med dokumentet beskrivs enligt följande:

*Mot bakgrund av ökade försäkringskostnader, koncentration av egen verksamhet och förändrade omvärldsfaktorer har kommunen i sin ägo ett antal fastigheter där det inte bedrivs kommunal verksamhet och där det inom överskådlig framtid inte kommer att bedrivas kommunal verksamhet. För dessa fastigheter kan man fundera på i vilken utsträckning kommunen bör vara fastighetsägare. För de fall kommunen inte är den lämpligaste fastighetsägaren har det framkommit ett behov av principer för avyttring.*

---

<sup>1</sup> Djupanalys Bräcke 2021, SKR

Utifrån principerna för avyttring fattade kommunfullmäktige beslut om att:

- 1. Bräcke kommun ska ha en aktuell förteckning över de fastigheter som är aktuella för försäljning*
- 2. Fastigheter där kommunen inte har eller inte i ett långsiktigt perspektiv ser att man kommer att ha kommunal verksamhet ska säljas.*
- 3. Fastigheter som har en verksamhet knuten till sig erbjuds vid en försäljning i första hand till verksamhetsutövaren till ett marknadspris utan annonsering eller budgivning.*
- 4. Fastigheter där verksamhetsutövaren inte vill köpa "sin" lokal till ett bedömt värde försäljes genom budgivning på öppna marknaden.*
- 5. Fastigheter som inte har någon verksamhet i sig försäljes på öppna marknaden genom budgivning.*
- 6. Särskilda skäl, i strid med punkterna 2-5, kan finnas till att kommunen ska ha kvar en fastighet i kommunal ägo.*

De senaste åren bedöms styrning och ledning över fastigheter varit en aktuell fråga, främst i samband med att fastighetsbolaget avvecklades, men också senare beroende på att området dras med ekonomiska utmaningar. Styrningen bedöms nu vara enklare än när verksamheten bedrevs i bolagsform, men det framgår också i intervjuer att det varit svårt att realisera de planer som lagts bland annat på grund av personalbyten på nyckelfunktioner.

Lokalfrågorna är ofta uppe på dagordningen framför allt i utskottet men också i KS, tekniska har bland annat i uppdrag att på varje möte med Samhällsbyggnadsutskottet redovisa hur många lokaler man avvecklat.

### **3.1.1 Bedömning**

Att frågan kring fastigheter är aktuell framgår i granskningen, frågan finns på den politiska dagordningen och kommunfullmäktige har givit klara direktiv i hur fastigheterna i Bräcke kommun ska hanteras i framtiden. Utifrån detta får konstateras att det finns en styrning av området. Den dokumenterade styrningen av området där det anges i annat än ekonomiska termer vad målen med fastighetsförvaltningen är, saknas däremot.

Vi får också en bild av det trots kommunfullmäktiges beslut finns svårigheter med att gå vidare och genomföra de förändringar som bland annat SKR bedömt som nödvändiga (se 3.3). Det framskymtar svårigheter att ta beslut om kommunens framtida struktur, utifrån bland annat att kommunen har flera befolkningscentrum, vilket ofta skapar slitningar inom kommuner. Konsekvensen av denna politiska osäkerhet riskerar bli att förvaltningen inte kan föreslå och vidta nödvändiga åtgärder då åtgärderna riskerar bli föremål för långvarig politisk debatt, kritik och beslutsvånda.



## 3.2 Gränsdragningar

Hur gränserna mellan fastighetsförvaltning och verksamheter regleras ser olika ut i olika kommuner. Det vanligast förekommande är antingen en avtalsmässig reglering eller upprättade gränsdragningslistor.

Bräcke kommun använder sig av upprättade gränsdragningslistor, dessa är två till antalet en för interna verksamheter och en som hanterar relationen till gymnasieförbundet. Listorna liknar varandra och det är mest detaljer som skiljer dem åt.

Gränsdragningslistan för egna lokaler har underrubriken "ansvarsfördelning mellan hyresgäst och hyresvärd för kommunala verksamhetslokaler" och är gällande från år 2015. Gränsdragningslistan klargör ansvarsfördelningen, så väl teknisk som ekonomisk, av drift, skötsel, reparation och underhåll. Gränsdragningen gäller befintliga byggnadsdelar, inredning, utrustning med mera i kommunala verksamhetslokaler ägda och förvaltade av Bräcke Kommuns Teknik- och Infrastrukturavdelning.

Ansvarsfördelningen mellan hyresvärd och hyresgäst är avsedd att användas internt vid tolkningsfrågor. Dokumentet saknar juridisk rättsverkan och kan inte tillämpas vid extern in- eller uthyrning. I de fall där villkoren i hyresavtalet skiljer sig från gränsdragningslistan gäller villkoren i hyresavtalet i första hand. Hyran på respektive hyresobjekt är beräknad utifrån gränsdragningen i dokumentet. En översyn av gränsdragningen görs när behovet uppstår till exempel vid förändringar i hyresgästens eller hyresvärdens verksamhet. Principen är att den som beställer arbetet eller materialet betalar för det, hyresgästen kan ha möjlighet att utnyttja hyresvärdens tecknade avtal samt support.

Oavsett vilket verktyg som används brukar det alltid uppstå gråzoner eller delar som inte finns med i listan. I Bräcke kommun finns också dessa frågor som kan skapa friktion ibland, dock menar Teknik- och infrastrukturavdelningen att det inte är några stora frågor som uppstått och att dessa löses genom dialog och ömsesidig förståelse åtminstone på organisatorisk nivå. På individnivå kan frågorna ibland ses som större och skapa hårdare diskussioner.

I dag genomförs inga regelbundna möten mellan hyresvärd och hyresgäst i de egna verksamhetslokalerna. Som förklaring till detta anges att det är få strategiska frågor som kommer upp och fokus ligger på att lösa mer eller mindre akuta problem som uppstår.

### 3.2.1 Bedömning

Bräcke kommun har en ansträngd situation, inte bara vad det gäller fastighetsförvaltningen utan ekonomiskt även i stort. Detta innebär att det finns en medvetenhet hos både hyresgäst och hyresvärd kring att endast nödvändiga reparationer och underhåll kan ske. Givetvis är det problematiskt utifrån andra perspektiv så som att kunna erbjuda väl för verksamheterna anpassade lokaler och arbeta med nya långsiktiga lösningar. Vår bedömning utifrån vad som framkommit i granskningen är att Bräcke inte särskiljer sig från andra kommuner vad gäller

ändamålsenligheten kring gränsdragningar i fastighetsrelaterade frågor och att gränsdragningslistan är ändamålsenlig.

### 3.3 Långsiktig planering

Bräcke kommuns främsta utmaning ligger i att minska lokalytor (och bostadsytor), detta på grund av minskad efterfrågan under lång tid.

Som det framkommer i avsnitt 3.1 har kommunfullmäktige beslutat om att avyttra fastigheter som kommunen inte har eller långsiktigt tror sig ha verksamhet i. SKR är i sin djupanalys av Bräcke kommun, mycket tydliga i sina rekommendationer till kommunen.

Förslagen på åtgärder från SKR ser ut som följer när det gäller fastigheter:

"a) Krymp era lokaler/ytor. Ni har högst vakansgrad av alla med kommunala bostäder. I branschen talas det om att det är rimligt med 3% vakansgrad. Ni har 17,6%. Rikets genomsnitt 2019 var 1,34%. Den direkta kostnaden för vakansgraden uppgick 2020 till ca 5 mkr för bostäder. Räknar man med den vinst fastigheter måste generera för att b.la. ha råd med periodiskt underhåll blir underskottet i verksamheten högre ändå.

b) Er ekonomiska vakansgrad beräknas variera kring 35%.

c) Avyttra lokaler

-Högst prioriterat: De lokaler ni redan har beslutat avyttra.

-Därefter: De lokaler ni i lokalutredningen föreslagit för avyttring.

d) Riv de lokaler som inte går att avyttra där den objektiva utsikten för beläggning eller avyttring är mycket låg.

e) Slutsatsen ej aktuell efter korrigering av rapporten från SKR.

f) Ni bör införa ett system för interndebitering av lokaler, som ekonomiskt gynnar dem som avstår lokalytor. På samma sätt behöver det finnas principer för vad som händer när man säger upp en lokal, vem som tar kostnaden osv.

g) Prioritera arbete med att ta fram en lokalförsörjningsplan. Utse en strategisk grupp som ansvarar för projekt för att ta fram och att årligen arbeta med planen. Har ni inte själva resurser för arbetet så upphandla arbetet av extern aktör som med ert stöd tar fram ett förslag."

Det upplevs som att det finns diskussioner om framtagande av en strategisk lokalförsörjningsplan, men nyttan av en sådan ifrågasätts också innan det finns en politisk viljeinriktning som grundar sig i en vision om hur kommunen ska se ut och utvecklas i framtiden. Exempelvis hur många skolor/boenden ska finnas och var ska de ligga? Som exempel på detta nämns i granskningen kommunens tre grundskolor (Gällö, Kälarne och Bräcke) som var och en har olika utveckling de senaste åren och också dras med en olikartad problematik utifrån ett fastighetsperspektiv.

### 3.3.1 Bedömning

Det som framkommer i granskningen är behovet av avyttring av verksamhetslokaler. Detta också i kombination med att vissa verksamhetslokaler är äldre och inte längre ändamålsenliga skapar en mycket svår sits för Bräcke kommun.

SKR är mycket tydliga i sin djupanalys som i hög grad består av analys av ekonomi och nyckeltal. Den bör kompletteras med en inventering av nuvarande lokalbestånd och utifrån den politiska viljan önskat bestånd och kvalitet rörande verksamhetslokaler för Bräcke kommun för att bli komplett. Den politiska viljan i en vision för Bräckes framtid, kan underlätta den långsiktiga lokalförsörjningen genom att den ger en prioriteringsordning och en möjlighet att förbättra de lokaler som är självklara att behålla eller till och med i framtiden ersätta med nya. Med tanke på behovet av strukturella förändringar i fastighetsbeståndet bör detta prioriteras.

### 3.4 Underhåll

I budgetprocessen sker investeringsmöten kring fastigheter. I dessa möten lyfter verksamheterna sina respektive behov. Sedan görs en prioriteringsordning där verksamheterna, tekniska, ekonomi och IT är med och prioriterar mellan behoven.

Underhållet bygger på två olika delar, dels det som är investeringar eller det som brukar kallas re-investeringar, det vill säga eftersatt underhåll som har gått så pass långt att det inte genom normalt underhåll går att åtgärda. Dels det som är löpande underhåll och som hanteras genom driftsbudgeten.

Investeringsbudgeten för fastigheter ligger på ungefär 12 mnkr per år i Bräcke och dessa medel har inte arbetats upp under de senaste åren. Förra året orkade förvaltningen arbeta upp 82 % av den budgeten, vilket enligt intervju är en ovanligt hög siffra. Orsaken till att budgeten inte används uppges vara personalbrist och hög personalomsättning på nyckelpositioner. Som exempel på denna personalomsättning anges att det på tio år funnits fem förvaltare på en tjänst (fyra stycken sedan 2002) och även på entreprenadingenjörssidan bedöms omsättningen varit stor (Fyra stycken sedan 2000). Ytterligare en förklaring till att budgeten inte upparbetats är brist på entreprenörer och anbud.

Den ovan nämnda förklaringen anges också vara grunden till att några långsiktiga underhållsplaner inte finns framtagna. Den entreprenadingenjör som har kompetensen och uppdraget har varit uppbunden till större projekt och därmed har inte arbetet kunna genomföras. Organisationen anses inte heller ha tillräckligt stor kostym för att kunna bedriva större projekt i egen regi.

Den andra delen där underhåll finansieras är driften, där kan konstateras att för 2020 har de lokaler denna granskning berör visat ett positivt utfall, däremot visar bostäder negativa siffror vilket sammantaget ger en besvärlig situation. Detta pekar också SKR på i sin rapport och den höga vakansgraden i bostäderna påverkar därmed också troligtvis möjligheten att ha ett tillräckligt underhåll på verksamhetslokalerna. Bedömningen som fastighetsförvaltaren är att med den driftsbudget som är tilldelad går det, om än med mycket liten marginal att upprätthålla det åtagande som finns enligt gränsdragningslistan.

### **3.4.1 Bedömning**

Att investeringsbudgeten inte arbetas upp i sin helhet är inte helt ovanligt. Men med tanke på den status som är på Bräcke kommuns fastigheter behövs investeringarna väl. Detta inte minst för att minska behovet av ”brandsläckningar” och akuta åtgärder av fel, vilket är kostnadsdrivande samt få bättre förutsättningar för en effektiv fastighetsförvaltning.

För att uppnå detta är vår bedömning att de långsiktiga underhållsplanerna behöver arbetas fram. Dessa i kombination med långsiktiga politiska åtagande i form av indikationer för storleken på investeringsramarna, över en längre tidshorisont än ett år, skapar större förutsättningar till en långsiktig prioritering, planering, projektering och upphandling. En sådan långsiktighet skapar möjligheter till att mer aktivt arbeta med större investeringsprojekt, något som verksamheten inte bedömer vara möjligt inom ordinarie verksamhet i dag.

## **4 Slutsats och sammantagen bedömning**

Vår slutsats och sammantagna bedömning är att det finns brister i ändamålsenlighet och effektivitet när det gäller fastighetsfrågor i Bräcke kommun. Vi bedömer att kommunstyrelsen måste bli aktivare när det gäller att ta fram och kommunicera bilden av hur Bräcke ska se ut i framtiden. Var ska den kommunala verksamheten finnas? Var ska den avvecklas? Dessa frågor är svåra politiska frågor men krävs för att leda verksamheten åt rätt håll och för att ge förvaltningen stöd i vägvalen. Detta är grunden för att åstadkomma en långsiktig planering i fastighetsfrågorna och bör prioriteras tydligt från den politiska arenan.

Vi bedömer vidare att gränsdragningarna i fastighetsrelaterade frågor är ändamålsenliga. Den gränsdragningslista som finns är ändamålsenlig och frågorna kring gränsdragningar kring verksamhetslokaler framstår inte som mer problematisk än i andra kommuner.

När det slutligen gäller underhåll, så bedömer vi att processen har brister. Den långsiktiga underhållsplaneringen saknas, underhållet skjuts på framtiden och stor del av verksamhetens insatser blir av akut karaktär. Detta är något som är kostnadsdrivande och skapar dåliga förutsättningar för en effektiv fastighetsförvaltning. Även här bör kommunstyrelsen besluta om vilka underhållsnivåer som anses rimliga för att erbjuda verksamheterna ändamålsenliga lokaler och sedan resurs sätta organisationen utifrån detta. I beslut om investeringsprojekt bör också höjd tas för extern projektledning om detta inte ska inverka på den ordinarie driften.

Slutsatserna hör ihop och bör hanteras tillsammans.



**Bräcke kommun**

Granskning av gränsdragningar i fastighetsrelaterade frågor

2021-10-25

Våra rekommendationer till kommunstyrelsen utifrån detta blir:

- Att utarbeta en vision och strategisk plan/översiktsplan för Bräckes framtid som blir styrande för beslut om framtida fastighetsstruktur.
- Att en långsiktig underhållsplanering genomförs, dels för prioritering och planering men dels också för att klarlägga hur stor underhållsskulden verkligen är.
- Att kommunledning, fastighetsförvaltning och verksamheterna fastställer ett nuvarande läge och ett lägsta önskat läge för verksamhetslokaler. Utifrån detta kan sedan vidare diskussioner ske om vad som krävs för att uppnå det önskade läget. Exempelvis vad som krävs för lokaler för att uppnå den kvalitet och effektivitet som önskas.

Rekommendationerna är sammanhängande och bör hanteras tillsammans då de hör ihop.

Datum som ovan

KPMG AB

Per Naartjärvi  
*Certifierad kommunal revisor*

Lena Medin  
*Certifierad 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.