

Revisionsrapport

Strategier vid förändringar av fastighetsbeståndet

Gällivare kommun

Maj 2010

Hans Forsström, certifierad kommunal revisor

Rolf Särkimukka, Revisionskonsult

2010-05-31

Hans Forsström

Rolf Särkimukka

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömningar och förslag.....	4
2	Bakgrund, syfte och upplägg.....	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Revisionsfrågor.....	6
2.3	Metod och avgränsning	7
3	Granskningsresultat.....	8
3.1	Mål, riktlinjer och delegationer	8
3.2	Samverkan med andra fastighetsägare	13
3.3	Uppdragsfastigheter	15
3.4	Uppföljning, rapportering och kontroll	18
3.5	Ekonomiska effekter.....	20

1 Sammanfattande bedömningar och förslag

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av om kommunen bedriver förändringar i fastighetsbeståndet på ett ändamålsenligt sätt samt om den interna kontrollen över förändringar i fastighetsbeståndet är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor har varit styrande för granskningen:

- Bedriver kommunstyrelsen, och ev övriga berörda nämnder, förändringar i fastighetsbeståndet på ett ändamålsenligt sätt?
- Utövar kommunstyrelsen, och ev övriga berörda nämnder, tillräcklig intern kontroll av detta?

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen och nämnderna i allt väsentligt bedriver förändringar i fastighetsbeståndet på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen av förändringarna i fastighetsbeståndet i allt väsentligt är tillräcklig.

Bedömningen baseras på att kommunen tillämpar regelbundna rutiner för översyn av fastighetsbeståndet och regelmässigt analyserar om kommunens fastighetsbestånd är väl anpassat till verksamhetens omfattning och behov, samt om lokalutnyttjandet är effektivt.

Vi noterar, om än det inte finns underlag att bedöma i vilken utsträckning kommunens åtgärder i fastighetsbeståndet har påverkat detta, att kommunstyrelsen och nämnderna sammantaget har uppvisat ett totalt positivt driftutfall sedan år 2005 på 60,5 mnkr och att kommunen har sedan år 2002 uppnått ett positivt årsresultat och ett positivt balanserat resultat samtidigt som kommunen under de senaste tio åren har tappat nästan 12 procent av befolkningen. Kommunens nettokostnadsandel uppgick åren 2002 – 2009 till mellan 89,2 och 93,5 procent att jämföra med en rimlig nivå enligt SKL viken maximalt bör uppgå till omkring 98 procent.

Vi noterar vidare att:

- vakansgraden på det helägda kommunala bostadsbolaget TOP bostäder AB var en procent åren 2006 – 2009 och att det endast finns ett överskott på kontors- och affärslokaler
- att det pågår ett arbete i kommunen med en större lokalöversyn
- att kommunen endast i begränsad omfattning för en dialog med andra fastighetsägare än LKAB/FAB i kommunen angående kommunens roll och agerande som stor fastighetsägare
- att styrdokument för förändringar i fastighetsbeståndet har reviderats i tillämpliga delar under år 2010, bl a har kommunstyrelsen reviderat dokumentet Riktlinjer för Strategisk lokalplanering för Gällivare kommunkoncern

Vi bedömer att kommunens fastighetsförsäljning sker på ett i allt väsentligt etiskt affärsmässigt sätt.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen enligt genomförda stickprov har fastställt och beslutat vilka fastigheter som ska säljas, i enlighet med kommunstyrelsens reglemente. Försäljningar har enligt stickproven fram till år 2008 skett genom främst annat anbudsförfarande. Kommunfullmäktige har beslutat om avyttring av fast egendom av större värde.

Vi noterar vidare att:

- kommunen sedan år 2009 har sålt fastigheter via mäklare men att annonser, öppningsprotokoll och inkomna anbud för fastigheter som har sålts via mäklare inte finns arkiverade hos Gällivare kommun, till skillnad mot rutinerna då kommunen själv säljer fastigheterna
- kommunen inte har gjort någon utvärdering av vilka ekonomiska effekter som har uppnåtts genom att tillämpa olika metoder för avyttring eller andra förändringar i fastighetsbeståndet, t ex genom anbud, försäljning via mäklare eller förhandling.

Vi bedömer avslutningsvis att styrningen och den interna kontrollen av förvaltningsuppdraget inte är tillräcklig.

Bedömningen baseras på att kommunen inte har upprättat ett avtal för förvaltningsuppdraget med det kommunala bostadsbolaget TOP bostäder AB. TOP bostäder skall enligt ägardirektiv förvalta kommunens fastighetsbestånd enligt upprättat avtal mellan kommunen och bolaget. Att ett sådant avtal aldrig har upprättats kan inte bedömas som tillfredsställande då TOP bostäder har förvaltat kommunägda verksamhetsfastigheter i det så kallade förvaltningsuppdraget alltsedan år 2006.

Vi noterar vidare att TOP bostäders förvaltning av förvaltningsuppdraget har utökats med bland annat en ekonomiadministration år 2009 och att kostnaderna för förvaltningsuppdraget i reala tal har minskat, då de i faktiska tal endast har ökat marginellt från 10,3 mnkr år 2006 till 10,5 mnkr år 2009 netto.

Mot bakgrund av granskningens resultat lämnas följande förslag att:

- kommunstyrelsen och service- och tekniknämnden, utöver den dialog som finns med LKAB/FAB, fortsätter att prioritera samverkan/dialog med andra fastighetsägare i kommunen ang kommunens roll och agerande som stor fastighetsägare
- kommunstyrelsen, enligt bolagets ägardirektiv, upprättar ett samarbetsavtal för förvaltningsuppdraget och säkerställer att TOP bostäder förvaltar kommunens fastighetsbestånd i enlighet med det avtal som upprättas. Detta dock med beaktande av att ett sådant avtal blir förenligt med de kommande förändringarna i upphandlingslagarna (fr o m 1/7 2010) respektive den nya sk Allbo-lagen som beräknas träda i kraft 1/1 2011
- kommunstyrelsen tillser att dokumentation av försäljningar av kommunens fastigheter via mäklare arkiveras i kommunen avseende annonser, inkomna anbud osv

2 Bakgrund, syfte och upplägg

2.1 Bakgrund

Behovet av föreliggande granskning har framkommit från revisorernas risk och väsentlighetsbedömning.

Kommunen är en stor fastighetsägare och förändringar i det kommunala fastighetsbeståndet sker tämligen frekvent. Det kan gälla försäljning av fastigheter, byggnader eller tomtmark. Det kan också avse ändrade upplåtelseformer för fastigheter och lokaler såsom uthyrning och arrendering.

Väsentligt är att kommunen agerar enligt de externa krav som kan följa av t ex upphandlingslagstiftningen men också att kommunen har ett internt regelverk för hur exempelvis förfrågningar, annonsering, anbudsgivning, förköpsrätt m m ska hanteras. Detta bl a för att säkerställa en likabehandling av intressenter av olika slag. Viktigt är också att tydliga delegationer finns inom området.

2.2 Revisionsfrågor

- Bedriver kommunstyrelsen, och ev övriga berörda nämnder, förändringar i fastighetsbeståndet på ett ändamålsenligt sätt?
- Utövar kommunstyrelsen, och ev övriga berörda nämnder, tillräcklig intern kontroll av detta?

Granskningen har skett utifrån följande kontrollmål;

- Vilka mål, riktlinjer och delegationer finns för hantering och förändringar i det kommunala fastighetsbeståndet?
- Finns rutiner för samverkan och dialog med andra fastighetsägare i kommunen angående kommunens roll och agerande som stor fastighetsägare?
- Hur sker styrningen avseende de delar av fastighetsbeståndet som hanteras av kommunala företag, främst TOP bostäder AB?
- Vilka rutiner finns för uppföljning, rapportering och kontroll?
- Vilka ekonomiska effekter har kommunen uppnått genom att tillämpa olika metoder för avyttring eller andra förändringar i fastighetsbeståndet, t ex anbud, försäljning via mäklare, förhandling?

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen är avgränsad till kommunens övergripande arbete inom kommunstyrelsens ansvarsområde.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med inköpschef, ordförandens i den lokala styrgruppen samt förvaltningschef och fastighetschef på service- och teknikförvaltningen. Även ordf och VD för Top bostäder AB har haft möjlighet att lämna information och synpunkter. I sammanhanget ska tydliggöras att granskningen inte omfattar förhållanden inom bolaget men den berör vissa aspekter på relationen mellan kommunen som ägare och Top bostäder som fastighetsförvaltare av de kommunala fastighetsbeståndet.

Slutligen har dokumentgranskning av aktuella beslut samt övergripande policy/strategi/plan för hantering av försäljning och uthyrning av fastigheter m fl dokument genomförts.

3 Granskningsresultat

3.1 Mål, riktlinjer och delegationer

Enligt rapporten från Statens bostadsnämnd *Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998 – 2005 om bostadsdelegationen och statens bostadsnämnd* har Gällivare kommun efter överenskommelse med Bostadsdelegationen minskat antalet bostäder i kommunen. Detta för att sanera det kommunala bostadsbolagets ekonomi, hitta långsiktiga hållbara lösningar på bostadsföretagets och berörda bostadsrättsföreningars ekonomiska problem.

Kommunen har även sedan 1990-talet upprättat en lista över reglerings- och saneringsfastigheter. I listan redovisas verksamhetslokaler som ej längre behövs i kommunen, det vill säga verksamhetslokaler som bör avvecklas genom försäljning eller rivning. I och med att kommunägda fastigheter förs upp på listan flyttas det ekonomiska ansvaret för avveckling av fastigheter från förvaltningarnas driftbudget till kommunstyrelsen som i förlängningen beslutar om lämpliga åtgärder. Vissa lokaler på listan är 4-5 år gamla då kommunen ännu inte har funnit någon köpare. Listan har allt sedan den upprättats reviderats kontinuerligt enligt de intervjuade (tabell 1).

Tabell 1: Reglerings- och saneringsfastigheter år 2010, Gällivare kommun

Fastighet	Benämning	Bruttoarea (m2)	Anmärkning
Lina 3:16	Sarkasvaara	267	Avveckling 2011
	Ritsem camping		
	Nilivaara Brand st.n	77	Ersättningslokal saknas
Hakkas 6:14	F.d P-hem	804	Försäljning 2010
	Kåkstan		Avvecklas före 2015
Ullatti 34:1	Brandstation/ föreningslokal	593	Avvecklas 2011
Ullatti	Skola	732	Avvecklingsbeslut
Ullatti	Byastuga		Regleras i särskilt avtal
Nattavaara	Nattavaara skola	524	Avvecklas 2011
Nilivaara	Gamla skola	437	Avvecklas 2011
Nilivaara	Skola	2 216	Avvecklas 2011
Malmberget 2:12	Gunillaskolan	8 928	Hysesavtal med LKAB Avvecklas före 2020
Gällivare 57:28	F.d centralförrådet	1 527	Försäljning 2010
Summa		Ca 16 105	

Volymen av reglerings- och saneringsfastigheter har även ökat kraftigt under år 2009 på grund av skolnedläggningar enligt rapporten Övergripande lokalöversyn i Gällivare kommun. Rapporten är fortfarande ett arbetsmaterial. Kommunstyrelsens arbetsutskott avser för närvarande att behandla rapporten den 2010-06-21.

Kommunfullmäktige beslutar den 2010-03-08, § 19 att anta förslag till Riktlinjer för Strategisk lokalplanering för Gällivare kommunkoncern och att kommunfullmäktiges beslut 2005-08-29, §163 upphör att gälla. Enligt dokumentet Strategisk lokalplanering för Gällivare kommunkoncern är det Gällivare kommuns lokalstyrgrupp som har till uppgift att arbeta övergripande med granskning och prövning av förvaltningarnas önskemål och behov av lokaler. Lokalstyrgruppen består av ordföranden i styrelsen, nämnderna, vice ordf Ks au (tillika ordf i lokalstyrgruppen) kommunchefen, förvaltningscheferna, fastighetschefen samt ordf och VD:n för TOP bostäder.

Enligt arbetsordning för lokalstyrgruppen fastställd av kommunstyrelsen den 2010-02-15, §20 ska koncernens lokalplanering utgå från det som ur koncernsynpunkt är det mest ekonomiska, rationella och funktionella för den aktuella situationen. Den slutgiltiga bedömningen gör kommunstyrelsen.

Lokalstyrgruppens arbete skall ske i enlighet med ”Riktlinjer för Strategisk lokalplanering för Gällivare kommunkoncern”. Lokalstyrgruppen skall i sitt arbete ta fram samt arbeta utifrån lokalresursplanering, internhyra, nyckeltal, förvaltningsplaner, lokalrevisioner etc. Lokalstyrgruppen ska enligt intervjuerna upprätta förslag på fastigheter som bör säljas, rivas eller flyttas vilka sedan redovisas i listan för reglerings- och saneringsfastigheter.

Lokalstyrgruppen har enligt riktlinjerna i uppdrag att:

- granska, bereda samt yttra sig över alla framställningar om nya eller förändrade lokalbehov från kommunens verksamheter. Uppdraget omfattar, förutom egna lokaler, även beslut och villkor för inhyring av externa lokaler
- ansvara för ett bra planeringsunderlag i form av dokumentation för befintligt fastighetsbestånd
- ansvara för genomförande av lokalrevisioner
- informera inom kommunkoncernen angående nödvändigheten av ett kostnadseffektivt lokalnyttjande

Lokalstyrgruppen skall enligt riktlinjerna arbeta för:

- att ge kommunen bättre kontroll och styrning av fastighetshandlingen och lokalnyttjandet
- styrning och kontroll av alla strategiska investeringsbeslut gällande lokalfrågor

- hantering och handläggning av lokalfrågor utifrån ett fokus på övergripande koncernperspektiv med hänsyn till de verksamhetsmässiga behoven
- att samtliga beslut gällande lokalfrågor fattas med kvalificerade beslutsunderlag där en långsiktig strategi med integrering, samordning, äga/hyra ingår i beslutsunderlaget

Enligt dokumentet Strategisk lokalplanering för Gällivare kommunkoncern är målet för lokalförsörjning och fastighetsförvaltning att bidra till ökad lokaleffektivitet. Lokaleffektivitet förutsätter enligt dokumentet rätt mängd lokaler i förhållande till andra resurser, givet ekonomin på kort och lång sikt. Lokalplaneringseffektivitet uppnås vidare genom koncerntänkande. Det ekonomiska utrymmet skall genom lokaleffektivitet bli större för de kommunala verksamheterna; skola, äldreomsorg, barnomsorg, fritid, kultur etc. Gällivare kommun skall tillämpa följande styrmedel för att öka lokaleffektiviteten:

- Koncerntänkande
- Lokalstyrgrupp
- Organisation
- Lokalresursplanering
- Verksamhetsplanering
- Lokalbanksfunktion
- Internhyra
- Process för investeringsbeslut

Enligt kommunfullmäktigebeslut den 2004-12-13, §152 skall fastighetsfunktionen tillgodose verksamheterna med ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler. Kommunen:

- ska äga de fastigheter som behövs för den egna verksamheten där det är långsiktigt ekonomiskt fördelaktigt, ca 10 år. I annat fall skall kommunen hyra fastighet/lokal. Kommunens fastigheter ska vara funktionella och ha hög flexibilitet
- bör avyttra fastigheter som inte behövs för den egna verksamheten samt skall upprätta en plan för avyttring av sådana projekt
- ska regelbundet göra lokalrevision och bevaka att det verkligen finns verkliga och långsiktiga behov som grund för verksamheternas anskaffning av lokaler
- ska i sitt arbete med lokalförsörjning sträva efter att hålla nere de totala lokalytorna

Kommunfullmäktige har den 2009-05-11, §65 antagit underlag till kommunplan för år 2010 – 2012 med tillhörande budgetramar. Kommunplan för år 2010 – 2012 är upprättad utifrån kommunens styrmodell. Kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och service- och tekniknämnden har inte specifikt mål- och måttsett arbetet med fastighetsförvaltningen. Exempel på några av kommunstyrelsens mål enligt styrkortet redogörs enligt nedan.

Kommunstyrelsen har den 2009-09-21, §233 i styrkortet mål- och måttsett att under år 2010:

- genomföra ett visionsarbete (Nya Gällivare) i samverkan. Resultatet av arbetet redovisas den 2010-12-31
- att alla kommunala verksamheter verksamhetsplanerar under år 2010 med utgångspunkt i fördjupad översiktsplan
- att ett gemensamt planeringsunderlag ska gälla för all strategisk planering under år 2010
- att nämnder, styrelser och bolag arbetar utifrån ett gemensamt resursfördelnings-system. 2010-06-03 arbetar kommunen utifrån modellen
- kommunstyrelsen genomför dialogmöten med nämnder/styrelser/bolag. 2010-12-31 redovisas genomförda dialogmöten
- utveckla forum för intern samverkan
- verksamhetsstyrnings- och planeringsprocessen är i full drift på alla nivåer. 2010-12-31 arbetar alla berörda i processen
- kommunen anpassar sin struktur. 2010-12-31 redovisas genomförda och eller beslutade anpassningar

Enligt service- och tekniknämndens reglemente fastställt av kommunfullmäktige den 2009-01-26 §8 fullgör service- och tekniknämnden kommunens uppgifter inom bland annat byggnads- och anläggningsverksamhet samt drift och förvaltning av fastigheter. Enligt intervjuerna tar service- och tekniknämnden genom service- och teknikförvaltningen fram underlag för beslut, gör en värdering av de fastigheter som lokalstyrgruppen upprättat på listan för reglerings- och saneringsfastigheter.

Enligt service- och tekniknämndens delegationsordning fastställd den 2000-12-12, § 9 och reviderade den 2003-09-30, § 133 av service- och tekniknämnden är förvaltningschefen delegat att:

- anvisa lokaler till interna hyresgäster vid behov efter samråd i kommunens ledningsgrupp

- hyressätta lokaler och bostäder i kommunens fastigheter med undantag av de lokaler och anläggningar som skall upplåtas enligt särskilt beslutade taxor och avgifter

Service- och tekniknämnden har den 2010-01-26, §11 i styrkortet mål och måttsett att under år 2010:

- lediga, färdigställda handels- och industritomter presenteras på hemsidan
- erbjuda anpassade affärs-/industrilokaler till attraktiva hyresnivåer för nyetablerade småföretag
- ett visionsarbete kring Nya Gällivare i samverkan genomförs under året
- utarbeta verksamhetsplaner utifrån Fördjupad översiktsplan
- förvaltningen ska bidra med fakta och kunskap till den strategiska samhällsplaneringen

Kommunstyrelsen fastställer enligt intervjuerna om fastigheterna på listan över reglerings- och saneringsfastigheter ska säljas, rivs eller flyttas. Kommunfullmäktige yttrar sig över större beslut exempelvis vid avyttring av fast egendom till ett värde av fem miljoner kronor per försäljningsobjekt enligt kommunstyrelsens reglemente.

Enligt kommunstyrelsens reglemente fastställt av kommunfullmäktige den 2009-01-26, § 12 skall kommunstyrelsen bland annat besluta i följande ärenden:

- utarrendera, uthyra eller annars upplåta fastighet som tillhör kommunen
- köp, försäljning, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen med stöd av plan- och bygglagen av fastighet eller fastighetsandel samt upplåta tomträtt inom av kommunfullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och övriga villkor
- ärenden enligt lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. som inte avser utövande av förköpsrätt vid aktieöverlåtelse
- i sådana mål och ärenden, där det ankommer på kommunstyrelsen att föra kommunens talan på kommunens vägnar träffa överenskommelse om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta avtal
- förvärva fast egendom inom ramen för av kommunfullmäktige anvisade budgetmedel
- avyttring av fast egendom till ett värde av fem miljoner kronor per försäljningsobjekt

Kommunstyrelsen ska enligt regementet även bland annat leda och samordna:

- den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten
- mark och bostadspolitik
- infrastruktur och kommunikationer

Enligt intervjuer använder Gällivare kommun anbudsprövning vid försäljning av fastigheter enligt vägledning av Inköpsreglemente § 6 fastställt av kommunfullmäktige 1993-12-13, §163 och reviderad av kommunfullmäktige 2005-02-07, § 4 om än reglementet inte reglerar försäljning av fast egendom. Enligt inköpsreglementet § 6 får inventarier, material och annan lös egendom, som av förvaltande styrelse eller nämnd har bedömts sakna värde i verksamheten, genom respektive nämnds försorg och i samråd med kommunstyrelsen försälas till allmänheten genom anbudsförfarande. I de fall administrationskostnaderna för försäljning av egendom genom anbudsförfarande inte står i rimlig proportion till vad försäljningen kan förväntas inbringa, får förvaltande styrelse eller nämnd avyttra egendomen på annat, lämpligt sätt.

3.2 Samverkan med andra fastighetsägare

Kommunens lokalstyrgrupp, som har till uppgift att arbeta övergripande med granskning och prövning av förvaltningarnas önskemål och behov av lokaler, samverkar med det helägda kommunala bostadsbolaget TOP bostäder AB (TOP) genom att VD:n och ordf deltar i kommunens lokalstyrgrupp.

Kommunen bjuder in andra fastighetsägare till dialog om exempelvis skrotbilar, reglering av tomtmark eller annat som är aktuellt för kommunen. TOP samarbetar med LKAB:s fastighetsbolag Fastighets AB Malmfälten (FAB) om uppsnyggningen i Malmberget under sommaren. TOP för också diskussioner med FAB om andra beröringspunkter där bolagen kan samarbeta.

Det förs kontinuerligt en dialog mellan kommunen och LKAB om samhällsomvandlingen i Gällivare/Koskullskulle/Malmberget. Kommunen och TOP för en dialog med LKAB och FAB om vibrationsmätningar och mätningar av sprickbildning i TOP bostäders fastigheter i Malmberget samt om bostadsförsörjningen. Kommunen för även en dialog med HSB och Riksbyggen angående bostadsförsörjningen i Gällivare.

Kommunen har i övrigt inte några fasta strukturerade rutiner för samverkan och dialog med andra fastighetsägare i kommunen angående kommunens roll och agerande som fastighetsägare. Kommunen har ingen dialog med andra fastighetsaktörer innan förändring av fastighetsbeståndet sker vid exempelvis avyttring (försäljning eller rivning).

I sammanhanget bör det nämnas att LKAB planerar att bygga 200 bostadslägenheter under de närmaste åren. Bostäderna skall ersätta bostäder i västra Malmberget som på grund av samhällspåverkan inte kan finnas kvar. För kommunen vore det enligt rapporten Övergripande lokalöversyn i Gällivare kommun önskvärt om dessa lägenheter byggs i närheten av områden med ledig kapacitet inom barnomsorg och skola, då lokaleffektiviteten blir bäst utifrån ett kommunalt perspektiv. Detta då nya lägenheter sannolikt medför krav på kommunen att ordna med barnomsorg och skola i de områden där de nya lägenheterna byggs.

Kommunen, TOP bostäder, Staten och Norrbottens länslandsting (NLL) hyr lokaler av varandra. Privata företag hyr lokaler av kommunen och det av kommunen till 60 procent ägda bolaget Matlaget hyr även lokaler av NLL. Lapplands kommunalförbund hyr lokaler av en extern hyresvärd i Malmberget.

Kommunen har ett underskott på verkstadslokaler då främst entreprenörer till LKAB efterfrågar verkstadslokaler. Kommunen har ett utbudsöverskott på skollokaler efter skolnedläggningarna år 2009. Kommunen har även ett överskott av affärs- och kontorslokaler. Det är liten eller ingen efterfrågan på handels- och kontorslokaler enligt kommunens kö för industri – och affärslokaler.

Kommunens externa hyresintäkter för kommunens uthyrda verksamhetslokaler till externa aktörer var 8,7 mnkr år 2009. Exempelvis hyr kommunen ut Gunillaskolan i Malmberget till LKAB.

Inom äldreomsorgen hyr kommunen lokaler från externa fastighetsägare för totalt 25 mnkr. Kommunen hyr för omsorgens räkning totalt:

- 11 429 m² lokaler inklusive 163 lägenheter av NLL
- 11 691 m² lokaler inklusive 142 lägenheter av TOP

Socialförvaltningen förmedlar även 38 lägenheter som TOP hyr ut efter anvisningar från socialförvaltningen som har ett eget kösystem för detta. Socialförvaltningen står dock inte för risk och kostnader vid eventuella vakanser.

Vakansgraden hos TOP var mellan 0,62 – 1,13 procent åren 2006 – 2009 vilket innebär att det råder ett efterfrågeöverskott på bostäder hos TOP. Migrationsverket hyr lägenheter av TOP bostäder men deras verksamhet har minskat de senaste åren.

3.3 Uppdragsfastigheter

Enligt måldokument för Gällivare kommuns fastigheter från 2005-03-30 är det övergripande målet att beställarfunktionen skall tillgodose verksamheterna med ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler. Inriktningsmålen är att:

- Kommunen ska äga de fastigheter som behövs för den egna verksamheten där det är långsiktigt ekonomiskt fördelaktigt, ca 10 år. I annat fall skall kommunen hyra fastigheter/lokaler.
- Kommunens fastigheter ska vara funktionella och ha hög flexibilitet.
- Kommunen bör avyttra fastigheter som inte behövs för den egna verksamheten samt skall upprätta en plan för avyttring av sådana objekt.
- Förvaltningen av kommunens fastigheter ska bedrivas så att fastigheternas funktionella, estetiska och ekonomiska värde bibehålls.
- Fastighetsförvaltningen ska bedrivas kostnadseffektivt och med syfte att lokalerna skall nyttjas optimalt. Det innebär att olika alternativ till lokallösningar skall utredas och investeringskalkyler upprättas för varje lokalalternativ.
- Internhyressystemet ska vara utformat så att det bidrar till att öka kostnadsmedvetandet hos lokalanvändarna. Det skall finnas incitament som uppmuntrar till sparsamhet när det gäller lokalytor, energiförbrukning och andra driftskostnader.
- Möjligheten för lokalanvändarna att vidareuthyra och dubbelutnyttja lokaler skall uppmuntras.
- Kommunens lokalförsörjning är en stödverksamhet som genom samordning mellan olika verksamheter på bästa sätt ska förse verksamheterna med lokaler.
- Kommunen ska regelbundet göra lokalrevision och bevaka att det finns verkliga och långsiktiga behov som grund för verksamheternas anskaffning av lokaler.
- Kommunen ska i sitt arbete med lokalförsörjning sträva efter att hålla nere de totala lokalytorna.
- Lokalplaneringsgruppen är alltid remissinstans i strategiska lokalförsörjningsfrågor.
- PM ”Strategisk lokalplanering för Gällivare kommun” utgör vägledning i detaljarbetet med lokalplanering.

Enligt intervjuer är det service- och teknikförvaltningen som för kommunen verkställer utförandet av förvaltningsuppdraget.

Enligt ägardirektiv för TOP reviderat av kommunfullmäktige den 2005-12-05, § 237 skall bolaget bedriva sin verksamhet på affärsmässiga villkor och sträva efter en ekonomisk utveckling som ger förutsättningar för en ekonomisk stabilitet och att klara nödvändiga reinvesteringar. Då bolaget ingår i Gällivare kommuns koncernbildning skall bolaget aktivt samverka med kommunen och de övriga bolagen som ingår i koncernen för att uppnå synergieffekter och effektiviseringar. Bolaget skall långsiktigt arbeta för konsolidering i syfte att minska kommunens risktagande som ägare. ”TOP skall förvalta kommunens fastighetsbestånd enligt upprättat avtal mellan kommunen och bolaget.”

De mål, strategier och policys som kommunfullmäktige antagit liksom andra regler och riktlinjer inom kommunkoncernen gäller som kompletterande ägardirektiv för bolaget enligt ägardirektiv för TOP. Vi noterar dock att TOP upplever att vissa oklarheter finns angående vilka övergripande policys antagna av Kf efter 2005 som i praktiken ska gälla för TOP.

Kommunfullmäktige beslutade 2004-03-29, § 76 att som ägardirektiv uppdra åt TOP att svara för huvudmannskapet för en samordnad fastighetsförvaltning. Fullmäktige beslutade att uppdraget skall regleras genom ett så kallat förvaltningsavtal och uppdrog åt kommunstyrelsen att samordna och svara för genomförandet av kommunens del i övergången till samordnad fastighetsförvaltning i TOP.

Enligt § 5 bolagsordning för TOP bostäder AB fastställd av kommunfullmäktige den 2005-12-05, § 238 äger bolaget endast efter medgivande av kommunstyrelsen förvärva eller avhända sig bebyggd eller obebyggd fastighet respektive tomträtt till sådan fastighet.

Kommunstyrelsen beslutade 2005-06-07, § 179 att anta det principiella utkastet till samarbetsavtal mellan Gällivare kommun och TOP avseende gemensam fastighetsförvaltning, samt att delegera till kommunstyrelsens arbetsutskott att anta det slutgiltiga avtalet. Kommunstyrelsen beslutade dock själv 2005-09-12, § 189 att anta föreliggande förslag till samarbetsavtal (samarbetsavtalet 06 - 08) mellan Gällivare kommun och TOP bostäder AB vilken avsåg att löpa mellan 2006-01-01 till och med 2008-06-30. TOP bostäder AB antog avtalet 2005-10-21 § 127. Varken TOP eller Gällivare kommun har dock under-tecknat samarbetsavtalet 06 – 08 men bägge parter hänvisar till detta samarbetsavtal vid de genomförda intervjuerna, och huvuddragen i avtalet har fastställts såväl av Ks som TOP:s styrelse.

Kommunens tidigare förslag ligger kvar medan TOP under år 2009 har utarbetat nytt förslag på avtal för förvaltningsuppdraget. Inget av avtalsförslagen har ännu inte accepterats av motparten. Enligt service- och tekniknämndens verksamhetsberättelse enligt kommunens årsredovisning 2008 skulle revideringen av avtalet varit klart före sommaren 2009.

Enligt samarbetsavtalet 06 – 08 skall TOP förvalta Gällivare kommuns fastighetsbestånd i enlighet med upprättad fastighetsförteckning. TOP har enligt samarbetsavtalet ett uppdrag som avser ekonomisk, teknisk fastighetsförvaltning samt drift och underhåll av byggnader och mark.

TOP tar enligt samarbetsavtalet ett helhetsansvar för samtliga åtgärder och insatser, ekonomiskt och tekniskt, som löpande krävs för att byggnader och mark ska fungera ändamålsenligt för verksamheterna. TOP saknar dock insyn i kommunens intäkter och sätter heller inte internhyrorna för de kommunala verksamhetslokalerna.

Gällivare kommun och TOP skall enligt samarbetsavtalet:

- aktivt verka för att gemensamt söka och utnyttja möjliga samordnings- och volymeffekter och att genomföra detta arbete i en förtroendefull anda.
- genom en kontinuerlig och tät dialog hålla varandra informerade om frågor som berör samarbetsavtalet och samråda med varandra innan åtgärder vidtas eller förändringar av väsentlig betydelse genomförs, som kan påverka samarbetsavtalet.

Syftet med den samlade fastighetsförvaltningen är enligt samarbetsavtalet att:

- effektivt söka och uppnå stordrifts- och kompetensfördelar för kommunens fastighetsförvaltning av lokaler.
- samordningen ska leda till fördelar för både Gällivare kommun, dess lokalanvändare och TOP och därmed till bästa totalresultatet för Gällivare kommun-koncern som helhet.

Den 2010-03-23 kan konstateras att TOP enligt intervjuer, årsredovisningar och protokoll förvaltar Gällivare kommuns fastighetsbestånd enligt följande, TOP:

- har ersatts av Gällivare kommun med 10,5 mnkr netto år 2009 för kostnaderna för förvaltningsuppdraget att jämföra med 10,3 mnkr år 2006
- har övertagit cirka 25 anställda från kommunen. I och med överförandet har TOP bostäder även fått en planringsavdelning.
- har bytt underhållsplaneringssystem till SUMMARUM vilket används både för TOP bostäders och kommunens fastighetsbestånd
- tar fram förslag på underhålls- och investeringsplaner för förvaltningsuppdraget
- utför underhåll och ombyggnationer enligt de beslut som kommunen tar för respektive objekt
- handhar från år 2009 ekonomiadministrationen för de kommunala fastigheter som TOP har fastighetsförvaltningen för.

Uthyrning av industrifastigheter, budgetering, prioritering av underhåll och investeringar, samt beslut om större förändringar i fastighetsbeståndet kvarstår i kommunens regi. TOP och service- och teknikförvaltningen för en dialog kring förvaltningsuppdraget gällande underhållsprioriteringar och personalens resursfördelning med kommunens fastighetschef som ägarombud för förvaltningsuppdraget.

Uppföljning av hur förvaltningsuppdraget och underhållet bedrivs görs vid regelbundna planeringsträffar. Detta är någonting som parterna även skulle göra enligt samarbetsavtalet enligt vilken parterna ska samråda med varandra innan åtgärder vidtas eller förändringar av väsentlig betydelse genomförs, som kan påverka samarbetsavtalet.

Kommunens tidigare uppföljning i ekonomisystemet med nyckeltal har inte ersatts med annan uppföljning men ett arbete pågår f n med detta. Förvaltningsuppdragets kostnader för ekonomiadministration är ej heller reglerat var sig muntligt eller via samarbetsavtal.

3.4 Uppföljning, rapportering och kontroll

Efter att kommunstyrelsen fastställt att försäljning ska ske har kommunens fastigheter åren 1998 – 2008 annonserats ut via annonser i lokaltidningar, annonsblad och kommunens hemsida. Upplysningar om objekten har lämnats av fastighetschefen. Anbuderna för objekten har inlämnats till, öppnats och signerats av Gällivare kommun, Inköpsavdelningen. Inköpsavdelningen har enligt intervjuer öppnat ett anbudsdiarium för varje fastighet.

Kommunstyrelsen beslutar efter delgivning av inkomna anbud slutligen att, som regel, sälja fastigheten vartefter ett köpekontrakt upprättas. Således beslutar Ks om och signerar försäljning av fastigheter. Sållda fastigheter rapporteras till lokalstyrgruppen vilka avför fastigheterna från listan för reglerings- och saneringsfastigheter.

Kommunstyrelsen har exempelvis bland annat efter lokalstyrgruppens samt service- och tekniknämndens förslag den:

- 2002-06-17, § 136 beslutat att sälja del av Sjöjungfrun 2, f.d. Parkskolan till högsta anbudsgivare för 611 tkr. 2 st anbud hade inkommit. Det andra anbudet var 225 tkr.
- 2002-06-17, § 133 beslutat att sälja Lasarettet 2 till högsta anbudsgivare för 311 tkr. 4 anbud hade inkommit varav det näst högsta anbudet var 250 tkr.
- 2002-06-17, § 132 beslutat att sälja Ullatti 17:13 och Ullatti 17:35 till högsta anbudsgivare för 111 tkr. Tre anbud hade inkommit varav det näst högsta anbudet var 78 tkr.
- 2007-04-10, § 118 delegerat till kommunstyrelsens arbetsutskott att genomföra försäljning av Finnstaskolan och att köpeskillingen uppgår till 111 tkr då ett anbud har inkommit om 111 tkr.

Fastighetschefen har ej deltagit i beredningen av ärendena ovan p.g.a. jäv.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar även den 2007-04-23, § 98:

- att del av Malmberget 8:1, Berganden 2, Berganden 5, Berganden 6, Berganden 9, Berganden 10, Berganden 11 och berganden 12 (Finnstaskolan) försäljs för en köpeskilling om 111 tkr

Enligt kommunstyrelsens regemente fastställd av kommunfullmäktige den 2009-01-26, § 12 beslutar kommunstyrelsen om alla större förändringar i fastighetsbeståndet. Sedan år 2009 har fastigheterna sålts via mäklare. Detta förfarande görs främst enligt intervjuer för att nå ut med annonserna utanför kommunen.

Inkomna anbud till mäklare utvärderas av fastighetschefen, lokalstyrgruppen och kommunstyrelsen. Annonser, öppningsprotokoll och inkomna anbud från fastigheter sålda via mäklare finns inte arkiverade hos Gällivare kommun.

År 2009 beslutar kommunstyrelsen:

- 2009-02-16, § 9 att överlåta anläggningar belägna på rastplatsen vid Skrövbron och att Gällivare landsbygd ekonomiska förening (GLEF) står för samtliga drift- och underhållskostnader.
- 2009-02-16, § 12 att anta erbjudandet om köp av Banverkets kontor inklusive avstyckad tomt ur fastigheten Järnvägen 100:1 i Gällivare för en köpeskilling om 2 000 000 kr och att uppdra till firmatecknare att upprätta samt underteckna erforderligt avtal.
- 2009-04-20, § 57 att fastigheterna Trumman 4 och Trumman 5 får säljas genom fastighetsmäklare. Kommunstyrelsen beslutar 2009-11-16, § 262 att fastigheterna Trumman 4, Pianostigen 15, säljs för en köpeskilling av 700 000 kronor och att fastigheten Trumman 5, Pianostigen 17, säljs för en köpeskilling av 755 000 kronor.
- 2009-08-24, § 130 att fastigheterna Hakkas träffpunkt, Hakkas 6:13, och Skaulo träffpunkt, Suotjärvi 16:59, avyttras i befintligt skick.
- 2009-08-24, § 131 att lämna ärendet utan erinran då TOP bostäder AB anhåller hos kommunstyrelsen om tillstånd att sälja sex stycken lägenheter i Hakkas via mäklare, i enlighet med § 5 Bolagsordning för TOP bostäder AB
- beslutar 2009-09-21, § 220 att Gällivare kommun förvärvar fastigheten Gällivare 12:501.
- Kommunstyrelsen föreslår 2009-09-03, § 153 att kommunfullmäktige beslutar att fastigheten Poppeln 3 i Gällivare förvärvas.

- Kommunfullmäktige beslutar 2009-10-05, § 171 att fastigheten Poppeln 3 i Gällivare förvärvas för en köpeskilling om 2 200 000 kronor.
- Kommunfullmäktige beslutar 2010-03-08 § 10 att medge till TOP bostäder AB att genom om- och tillbyggnad tillskapa 27 trygghetsbostäder.

Kommunstyrelsen har den 2008-09-01, § 144 beslutat att uppta information om Malmberget som stående punkt på dagordningen. Under dessa punkter på dagordningen informerar bland annat LKAB om marknadsförutsättningarna för LKAB, om mätning av deformationszoner i Malmberget samt om bolagets långsiktiga förutsättningar. Information ges om möten med allmänheten, om möte med näringslivsministern och om projekt City Move.

3.5 Ekonomiska effekter

Kommunen har inte gjort någon sammanställning av de ekonomiska effekter som kommunen uppnått genom att tillämpa olika metoder för avyttring eller andra förändringar i fastighetsbeståndet t ex genom anbud eller försäljning via mäklare. Timmarna för försäljningsarbetet har exempelvis inte bokförts då anläggningarna såldes i egen regi vilket försvårar en jämförelse med år 2009 då fastigheter sålts via mäklare.

Fördelarna att sälja fastigheter via mäklare är enligt intervjuerna att mäklarens annonser når ut utanför den lokala marknaden. Enligt intervjuer så har försäljning via mäklare fångat upp ett intresse för bland annat flerfamiljshus och industrifastigheter som tidigare har varit svårsålda.

Av kommunens årsredovisningar framgår att de försäljningar som gjorts under perioden 2005 – 2009 av kommunens anläggningstillgångar, i syfte att långsiktigt sänka driftkostnaderna, totalt gett ett överskott på cirka 13,0 mnkr, dvs försäljningsintäkterna översteg de bokförda värdena. År 2004 gav försäljningarna ett överskott men det överskottet framgår inte av årsredovisningen. År 2002 gav ett underskott på -4,6 mnkr. Eventuella försäljningar år 2000, 2001 och 2003 särredovisas inte i årsredovisningarna.

Under samma period har nedskrivningar gjorts av anläggningstillgångar för 49,2 mnkr. Nedskrivningar görs av det bokförda värdet då en anläggningstillgång exempelvis säljs eller rivs, det vill säga då anläggningen inte längre representerar något värde för sitt ursprungliga syfte.

Kommunen konstaterar i rapporten från Statens bostadsnämnd *Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998 – 2005 om bostadsdelegationen och statens bostadsnämnd* efter överenskommelse med Bostadsdelegationen att ”de åtgärder som följer av denna överenskommelse såvitt nu kan bedömas ger kommunen förutsättningar att uppnå ekonomisk balans fr.o.m. år 2000.”

Balanskravet införs år 2000, som ett instrument för att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommuners ekonomi och utgör en grundförutsättning för en långsiktig stabil finansiell utveckling. Enligt kommunallagen kapitel 8, §5 skall, om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Kommunen har uppnått en ekonomi i balans åren 2002 – 2009 enligt Gällivare kommuns årsredovisningar samtidigt som kommunen under de senaste tio åren har tappat 10 procent av befolkningen (från 20 540 invånare december 1999 till 18 533 invånare december 2009).

I vilken utsträckning de åtgärder som följde av överenskommelsen med statens bostadsnämnd kan ha bidragit till kommunens balanserade resultat åren 2002 – 2009 finns inte underlag att bedöma.

Enligt intervjuer uppskattas att kommunen sedan början av 1990-talet har avyttrat mellan 20 – 30 tusen kvadratmeter industri- och affärslokaler genom rivning eller försäljning. Kommunen har inte gjort någon sammanställning över hur kommunens driftskostnader har påverkats av avyttringen av fastigheter.

Det kan konstateras enligt kommunens årsredovisningar att perioden 2000 – 2009 har det skett en minskning av det bokförda värdet av:

- verksamhetsfastigheter med 118,0 mnkr (från 356,8 mnkr till 238,8 mnkr)
- publika fastigheter med 15,1 mnkr (från 80,5 mnkr till 65,4 mnkr)
- fastigheter för annan verksamhet med 20,5 mnkr (från 47,0 till 26,5 mnkr).

Det bokförda värdet på fastigheter för affärsverksamhet har ökat med 8,1 mnkr från 196,9 mnkr till 205,0 mnkr,

Kommunens nettoinvesteringar uppgår totalt till 340,9 mnkr sedan år 2000. Under de senaste fem åren är investeringarna i genomsnitt 2,5 procent av de totala intäkterna, vilket enligt Kommunexperten nr 2 år 2009 är i nivå med vad en befolkningsmässigt stagnerande kommun som Gällivare bör ligga på. Enligt Kommunexperten finns det ingen risk att kommunen drar på sig stora framtida drift- och underhållskostnader då investeringarna ligger på en normal nivå. Sammanlagda avskrivningar uppgår till 424,2 mnkr och sammanlagda nedskrivningar till 49,2 mnkr under samma period.

Anläggningsskapitalet, det vill säga skillnaden mellan anläggningstillgångar minus kommunens långfristiga skulder, har ökat med 120,0 mnkr samtidigt som de materiella anläggningstillgångarna sammantaget har minskat med 161,8 mnkr. Kommunens långfristiga skulder har minskat med 295,9 mnkr, det egna kapitalet har ökat med 251,0 mnkr och de kortfristiga placeringarna har ökat med 54,2 mnkr i bokfört värde under perioden.

Åren 2000 – 2004 redovisade styrelsen och nämnderna ett totalt negativt driftutfall mot budget på -54,3 mnkr. Styrelsen och nämnderna har uppvisat ett totalt positivt driftutfall mot budget på 60,5 mnkr sedan år 2005.

Nettokostnadernas andel av skatteintäkter och statsbidrag, ett nyckeltal som även påverkas av driftkostnader för fastigheter, uppgick åren 2002 – 2009 till mellan 89,2 och 93,5 procent. År 2000 var nettokostnadsandelen 95,3 procent och år 2001 var nettokostnadsandelen 97,1 procent.

Med verksamhetens nettokostnader avses kostnader minus intäkter i den löpande verksamheten hos nämnder och styrelser samt avskrivningar av anläggningstillgångar. I nettokostnaderna är samtliga interna poster från- dragna. Nettokostnadernas andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämningsbidrag visar hur stor del av intäkterna som går till den löpande verksamheten. En rimlig nivå bör högst ligga omkring 98 procent enligt SKL, eftersom en stor del av investeringarna ska finansieras med skatteintäkter. Nyckeltalet är viktigt eftersom det visar sambandet mellan intäkt- och kostnadsutvecklingen för den löpande verksamheten över åren. Om nettokostnaderna ökar i en snabbare takt än skatteintäkterna kan det vara ett tecken på kommande ekonomiska svårigheter.

Utan att minska nettokostnaderna eller höja utdebiteringen får kommunen i så fall mindre över för att klara framtida investeringar. En långsiktig balans förutsätter att intäkter i form av skatteintäkter, statsbidrag med mera ökar minst i samma takt som nettokostnaderna.