

Granskning av bostadsförsörjning

Arjeplogs kommun

Februari 2023

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området bostadsförsörjning. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen respektive styrelsen i bostadsstiftelsen. Granskningen har inriktats mot följande områden:

1. Kommunens mål, riktlinjer och strategier
2. Kommunstyrelsens arbete med samordning, dialog och uppsikt
3. Stiftelsens styrning och kontroll
4. Måluppfyllelse

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens bostadsförsörjning - inom granskade områden - *varken* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll.

Underlag för revisionell bedömning återfinns i avsnitt 2.1-2.4.

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att riktlinjer för bostadsförsörjning tas fram för mandatperiod 2023-2026
- Att stiftelsen upprättar en verksamhetsplan. Planen bör bland annat bestå av mätbara mål och prioriterade aktiviteter för hur stiftelsen ska bidra till att främja kommunens bostadsförsörjning.
- Att kommunstyrelsen utvecklar sina arbetsformer att föra dialog och uppsikt med bostadsstiftelsen. Detta kan exempelvis komma till uttryck i en årlig uppsiktsplan.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Kommunens mål, riktlinjer och strategier	5
2.2 Samordning, dialog och uppsikt genom kommunstyrelsen	6
2.3 Stiftelsens styrning och kontroll	7
2.4 Måluppfyllelse	8
3. Avslutning	10
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	10
3.2 Rekommendationer	10

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har tillsammans med av fullmäktige utsedd revisor i bostadsstiftelsen bedömt det angeläget att göra en granskning inom området bostadsförsörjning. Val av granskningsområde har skett utifrån en bedömning av väsentlighet och risk.

Enligt lag ska varje kommun planera för bostadsförsörjning. Planeringen ska sammanfattas i riktlinjer som beslutas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Kommunen har möjlighet att överlåta vården av kommunala angelägenheter till andra organ. Kommunens bostadsförsörjning utövas i första hand genom stiftelsen Arjeploghus. I stiftelsens uppdrag ingår även att vara bostadsförmedlare. Stiftelsen är bildad av kommunen och styrelsens ledamöter utses av kommunfullmäktige.

Kommunen har fastställt övergripande mål för kommunens samlade verksamhet. Ett av dessa mål är att kommunens befolkning ska öka. Ett bristfälligt arbete med bostadsförsörjning kan riskera att fastställda mål inte uppnås.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen samt styrelsen i stiftelsen Arjeploghus. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att leda, samordna samt utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet. I stiftelsestyrelsens uppdrag ingår att fullgöra sitt kommunala ändamål.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisionens uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om kommunens bostadsförsörjning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Är kommunens övergripande styrning inom området ändamålsenlig? Fokus på mål, riktlinjer och strategier.
2. Utövar kommunstyrelsen i rimlig grad samordning, dialog samt uppsikt hur bostadsstiftelsen fullgör sitt verksamhetsuppdrag?
3. Utövar stiftelsestyrelsen i rimlig grad styrning och kontroll inom granskningsområdet?
4. Nås uppsatta mål för kommunens bostadsförsörjning?

Revisionsfråga 1 och 4 utgör underlag för om granskningsområdet hanteras på ett *ändamålsenligt sätt*. Övriga revisionsfrågor används för att pröva om den *interna kontrollen* inom området är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- Stiftelselagen 2:3
- Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) § 1-2
- Styrdokument inom kommun och stiftelse som rör granskningsområdet
- I övrigt se syfte och revisionsfråga

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till kalenderåret 2022. I övrigt se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta styrdokument samt kompletterande intervjuer med företrädare för kommunen respektive stiftelsen Arjeploghus. Följande har intervjuats:

- Kommunchef
- Verkställande funktionär, Arjeploghus

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfullt (grön); delvis uppfullt (gul); nej/ej uppfullt (röd).

2. Granskningsresultat

2.1 Kommunens mål, riktlinjer och strategier

Revisionsfråga 1: Är kommunens övergripande styrning inom området ändamålsenlig? Fokus på mål, riktlinjer och strategier.

lakttagelser

Av lag 2000:1383 framgår att varje kommun har en skyldighet att anta riktlinjer för bostadsförsörjning. Riktlinjerna ska antas av kommunfullmäktige och ska gälla för mandatperioden. I lagen regleras på övergripande nivå vad riktlinjerna ska innehålla. Riktlinjerna ska innehålla följande delar:

- Mål för utveckling av bostadsbestånd/bostadsbyggande
- Prioriterade aktiviteter för att uppnå mål
- Hur riktlinjer harmoniserar med nationella och regionala program för bostadsförsörjning.

Vidare anges att riktlinjerna ska baseras på en analys av dels demografisk utveckling dels bostadsbehov för särskilda grupper inom kommunen.

Ansvar för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige vilar på kommunstyrelsen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen under innevarande mandatperiod *inte* tagit fram förslag till riktlinjer för bostadsförsörjning. Det finns en medvetenhet inom organisationen att det saknas riktlinjer för perioden. Enligt uppgift kommer ett framtagande ske i samband med förestående översyn av kommunens översiktsplan.

Kommunens verksamhet styrs på övergripande nivå genom verksamhetsplan/budget som årligen beslutas av kommunfullmäktige. I verksamhetsplan 2022 anges att ett viktigt strategiskt område är att skapa planberedskap för bostäder. I kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår att verkställa fullmäktiges beslut.

Styrningen av bostadsstiftelsens verksamhet sker i första hand genom följande styrdokument:

1. Stiftelsens stadgar
2. Inriktningsdirektiv som återfinns i den övergripande verksamhetsplan som årligen beslutas av kommunfullmäktige

Granskning av ovanstående dokument visar att dessa i låg grad reglerar de områden som anges i lag 2000:1383 (se stycke 1 ovan).

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunens övergripande styrning inom området *inte* är ändamålsenlig. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har inte tagit fram förslag till riktlinjer för bostadsförsörjning för mandatperiod 2019-2022
- Den styrning som sker genom kommunens övriga styrdokument motsvarar inte krav som ställs i lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Vi rekommenderar att styrelsen säkerställer att riktlinjer för bostadsförsörjning tas fram för mandatperiod 2023-2026.

2.2 Samordning, dialog och uppsikt genom kommunstyrelsen

Revisionsfråga 2: Utövar kommunstyrelsen i tillräcklig grad samordning, dialog samt uppsikt hur bostadsstiftelsen fullgör sitt verksamhetsuppdrag?

lakttagelser

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att leda, samordna samt utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet. Detta inkluderar verksamhet som bedrivs i stiftelseform. Enligt kommunstyrelsens reglemente (KF 2021) ska KS vara aktiv och initiera de åtgärder för att fullgöra styrelsens ledningsfunktion inom området.

Av avsnitt 2.1 framgår att kommunens styrning av bostadsstiftelsen i första hand kommer till uttryck i stiftelsestadgar respektive inriktningsdirektiv. Enligt inriktningsdirektiv ska kommun och stiftelse utveckla sitt samarbete. Samverkan ska i första hand ske när det gäller att utveckla alternativa boendeformer för äldre.

Granskningen kan inte finna att kommunstyrelsen under 2022 varken preciserat hur den ska säkerställa att fullmäktiges inriktningsdirektiv verkställs eller fullgöra sin uppsiktsplikt över bostadsstiftelsen.

En genomgång visar att kommunstyrelsen inte behandlat några ärenden som rör samordning och dialog med företrädare för stiftelsen under granskningsperioden. I intervjuer framkommer att det på verksamhetsnivå förts en inledande dialog mellan företrädare för kommun respektive stiftelse hur samarbete mellan parterna ska utvecklas.

Enligt lag ska kommunstyrelsen utöva uppsikt över bostadsstiftelsen. Vi noterar att stiftelsens stadgar inte ger vägledning för hur kommunstyrelsen ska fullgöra sin uppsikt. Det enda formkrav som ställs på stiftelsen är att den årligen ska tillsända kommunen årsredovisning och tillhörande revisionsberättelse.

Granskningen visar att kommunstyrelsens uppsikt framför allt kommit till uttryck i samband med behandling av Arjeplogs kommuns årsredovisning 2021 samt delårsrapport 2022. I dessa rapporter lämnas information om bostadsstiftelsens verksamhet och ekonomi. En brist är att rapporterna saknar redovisning hur stiftelsen fullgjort sitt kommunala ändamål.

När det gäller bostadsstiftelsens årsredovisning noteras att den utgjort underlag inför fullmäktiges beslut i frågan om ansvarsfrihet för år 2021. Kommunstyrelsen har inte behandlat stiftelsens årsredovisning som ett underlag för att fullgöra sin uppsikt.

Avslutningsvis noteras att styrelseprotokoll från bostadsstiftelsen inte har delgivits kommunstyrelsen under granskningsperioden. I intervju framkommer att det på verksamhetsnivå sker återrapportering från stiftelse till kommun i fråga om efterlevnad av inriktningsdirektiv (vakansgrad).

Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området endast *delvis* är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Genom att bostadsstiftelsens verksamhet inkluderats i kommunens delårsrapport 2022 respektive årsredovisning 2021 kan kommunstyrelsen verifiera att den utövat viss uppsikt över bostadsstiftelsen.
- När det gäller områdena samordning respektive dialog kan kommunstyrelsen inte belägga att den vidtagit några åtgärder under perioden.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen prövar formerna för hur den ska utveckla samordning och dialog med bostadsstiftelsen. När det gäller uppsikt föreslås att kommunstyrelsen antar en övergripande uppsiktsplan som bland annat omfattar bostadsstiftelsen.

2.3 Stiftelsens styrning och kontroll

Revisionsfråga 3: Utövar stiftelsestyrelsen i rimlig grad styrning och kontroll inom granskningsområdet?

lakttagelser

Av föregående avsnitt framgår att instiftaren Arjeplogs kommuns styrning av stiftelsen sker genom dels stiftelsestadgar dels inriktningsdirektiv.

Instiftaren har inte utfärdat anvisning för hur styrning och kontroll av stiftelsens uppdrag ska utformas. I stadgar ställs inget krav på att stiftelsen styrs genom verksamhetsplan och budget. Fullmäktiges inriktningsdirektiv ger dock uttryck för att stiftelsen årligen ska upprätta verksamhetsplan.

Lagstiftning om bostadsförsörjning (2000:1383) betonar att arbetet med bostadsförsörjning ska planeras och målsättas av ansvariga organ.

För att fullgöra stiftelsens uppdrag måste styrelsen bygga upp system och verktyg för ledning, styrning, uppföljning, kontroll och rapportering samt säkerställa att dessa verktyg tillämpas på avsett sätt. En bristfällig styrning och kontroll kan riskera att stiftelsens verksamhet inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Vi kan inte finna att styrelsen närmare preciserat hur styrning av stiftelsens verksamhet ska utformas på övergripande nivå, exempelvis i form av ett årshjul.

Granskningen visar att styrelsens styrning under 2022 i första hand skett genom beslut av budget. Styrelsen har inte fastställt verksamhetsplan eller motsvarande för perioden. Styrelsen har inte heller formulerat mätbara mål för hur den ska fullgöra sitt kommunala ändamål, det vill säga att främja bostadsförsörjningen inom kommunen.

Under 2022 har styrelsen haft sex protokollförda sammanträden. Vi noterar att styrelsens dagordning innehåller ett antal fasta punkter, däribland rapportering från verkställande funktionär. Samlad instruktion för rapportering till styrelsen har inte beslutats av styrelsen.

Övergripande uppföljning av verksamheten sker i första hand genom delårsbokslut och årsredovisning. Dessa rapporter lämnar information i vilken grad stiftelsen bedriver verksamheten inom tilldelad budget. Rapporterna lämnar varken redovisning/bedömning i vilken grad stiftelsen fullgjort sitt kommunala ändamål eller inriktningsdirektiv.

I övrigt noteras att styrelsen löpande fått information från pågående reinvesterings-/underhållsprojekt. För år 2022 beräknas stiftelsen driva verksamheten inom beslutad budget.

Bedömning

Vår bedömning är att stiftelsens styrning och kontroll inom granskningsområdet är *otillräcklig*. Bedömningen baseras på följande:

- Styrelsen har inte fastställt mål och planer för hur stiftelsen ska bidra till att främja kommunens bostadsförsörjning.
- Styrelsen har inte tydliggjort formerna hur stiftelsen ska verkställa inriktningsdirektiv som utfärdats av kommunfullmäktige.
- Styrelsen har inte följt, utvärderat samt återrapporterat i vilken grad stiftelsen fullgjort sitt kommunala ändamål, dvs. främja bostadsförsörjningen inom kommunen.

För framtiden föreslås att styrelsen utvecklar styrning/kontroll inom redovisade områden.

2.4 Måluppfyllelse

Revisionsfråga 4: När uppsatta mål för kommunens bostadsförsörjning?

lakttagelser

I lagstiftning ställs krav på att kommunal verksamhet ska fastställa mål för området bostadsförsörjning.





Av tidigare avsnitt framgår att varken kommunstyrelsen eller bostadsstiftelsen har formulerat mål inom området. Följaktligen saknas förutsättningar för revisionen att granska i vilken grad verksamheten nått uppsatta mål för kommunens bostadsförsörjning.

Bedömning

Till följd av att granskade organ inte fastställt mål för kommunens bostadsförsörjning saknas underlag för revisionen att bedöma verksamhetens måluppfyllelse.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Kommunens mål, riktlinjer och strategier (underlag för att bedöma ändamålsenlighet)	Ej uppfyllt	
2. Samordning, dialog och uppsikt genom kommunstyrelsen (underlag för att bedöma intern kontroll)	Delvis uppfyllt	
3. Stiftelsens styrning och kontroll (underlag för att bedöma intern kontroll)	Ej uppfyllt	
4. Måluppfyllelse (underlag för att bedöma ändamålsenlighet)	Går ej att bedöma	

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens bostadsförsörjning - inom granskade områden - *varken* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll.

Underlag för revisionell bedömning återfinns i avsnitt 2.1-2.4.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att riktlinjer för bostadsförsörjning tas fram för mandatperiod 2023-2026
- Att stiftelsen upprättar en verksamhetsplan. Planen bör bland annat bestå av mätbara mål och prioriterade aktiviteter för hur stiftelsen ska bidra till att främja kommunens bostadsförsörjning.
- Att kommunstyrelsen utvecklar sina arbetsformer att föra dialog och uppsikt med bostadsstiftelsen. Detta kan exempelvis komma till uttryck i en årlig uppsiktsplan.

Februari 2023

Bo Rehnberg

Uppdrags- och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Arjeplogs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-11-08. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.