



Underhåll av fastigheter

Söderhamns kommun

Revisionsrapport

2010-12-12

Lennart Elfving



1. Inledning/bakgrund

I kommunens balansräkning utgörs en stor del av tillgångsmassans värde av fastigheter. Det är viktigt att kommunen har en ändamålsenlig organisation och rutiner för underhåll av dessa fastigheter såväl ur ett ekonomiskt som verksamhetsmässigt perspektiv.

2. Uppdrag

Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Att kartlägga och bedöma det arbete som kommunen gör avseende underhåll av sina fastigheter för att pröva om detta arbete är ändamålsenligt samt optimalt utifrån ett såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt perspektiv.

Kontrollmål/granskningsmål:

- Dokumenterade rutiner finns som säkerställer ett väl avvägt underhåll där objektens funktion och värde upprätthålls och kapitalförstöring undviks
- Årskostnaden som genererar underhållet är rimlig. Koppling finns till budgetprocessen.
- Gränsdragningen mellan investering och underhåll hanteras på ett korrekt sätt
- Andelen akut underhåll jämfört med förebyggande och planerat underhåll är på en rimlig nivå
- Den genererade summan ur underhållsprogrammet är rimlig. Eventuella neddragningar har hanterats på ett acceptabelt sätt
- De framtida effekter som det nuvarande underhållsprogrammet kan ge upphov till har analyserats och bedömts på ett tillräckligt sätt

3. Metod/avgränsning

Granskningen bygger på intervjuer med ansvariga handläggare och studier av relevant dokumentation. Granskningen behandlar kultur- och samhällsutvecklingsnämndens ansvarsområde, inom vilken Tekniska avdelningen inom Kultur- och samhällsutvecklingsförvaltningen (KUS-förvaltningen) svarar för förvaltningen av kommunens verksamhetsfastigheter.

4. Ekonomiska förutsättningar för fastighetsunderhåll

Kommunstyrelsen beslutade 2006 att behålla interndeberingssystem för lokaler och kost. Interndebering av lokaler, i fortsättningen benämnt internhyra, ska enligt kommunstyrelsens beslut grundas på självkostnad för

- fastighetsdrift, som omfattar förbrukningsavgifter, skötsel, m m. Kostnaden justeras årligen i samband med budgetprocessen genom avstämning mot verkliga kostnader.
- fastighetsunderhåll, som är ett fastlagt krontal per kvm och uppräknas årligen med KPI. För 2010 är beloppet 72 kr/kvm och innefattar akut och planerat underhåll, myndighetsförelägganden och åtgärder avseende säkerhet i lekutrustningar och gymnastikhallar
- den verkliga kapitaltjänstkostnaden för respektive lokal

Ovan redovisade principer för internhyran innebär att det ekonomiska utrymmet för underhåll kan förutses och beräknas till storlek, vilket underlättar fastighetsavdelningens planering. Grunder för beräkning av underhållets storlek baseras på inom fastighetsbranschen accepterade nyckeltal. Den budgetmässiga fördelningen av det ekonomiska utrymmet på planerat och akut underhåll och övriga åtgärder görs av fastighetsavdelningen. För 2010 är den ekonomiska ramen för underhåll ca 11,7 mkr med följande fördelning:

	Mkr
Planerat underhåll	Ca 7
Akut underhåll	Ca 3,5
Myndighetsförelägganden m m	Ca 0,7
Säkerhetsåtgärder lek och idrott	Ca 0,5

Av förvaltningen lämnade uppgifter för utfall 2009 för fastighetsförvaltningen inkl kapitaltjänstkostnader är enligt följande:

Mkr	Budget	Utfall
Förvaltningens kostnader inkl underhåll	110,7	118,3
Kostnader exkl underhåll	99,5	108,8
Ekonomiskt utrymme för underhåll	11,2	9,5

I nämndens årsredovisning lämnas en förklaring till differensen mellan budgeterat och planerat underhåll med innebörden att många fastigheter nyligen renoverats vilket lett till mindre behov av underhåll första åren samt att skadefallet blivit lägre än väntat. Enligt uppgift är den sammantagna lokalytan 2010 i kommunens fastigheter till underlag för underhållsplanering 163 678 kvm, vilket multiplicerat med 72 kr/kvm ger budgeterat ekonomiskt utrymme för underhåll ca 11,8 mkr.

Vår kommentar relaterat till granskningens syfte är att:

Enligt vår erfarenhet är det vanligt i kommuner att underhållsbudgeten för fastigheter är en kostnadsregulator i budgetprocessen men också för fastighetsförvaltningen, som drar ned på underhållsåtgärder när ekonomiska ramar inte räcker för drift och skötsel. I Söderhamn har man tagit det enligt vår uppfattning lovvärda initiativet att fastställa en princip för att beräkna det ekonomiska utrymmet för underhåll, vilket innebär att underhållsbudgeten är förutsägbar över tiden och överläter på fastighetsförvaltningens ansvar att planera underhållsåtgärder.

5. Fastighetsförvaltningen – organisation och rutiner

Förvaltningen av fastigheter har under de senaste tio åren varit under utredning inom Söderhamns kommun. En större organisatorisk förändring skedde för den 1 januari 2007 genom bildande av kultur- och samhällsutvecklingsnämnden (KUS), vilket medförde att dåvarande kultur- och fritidsnämndens byggnader och anläggningar samordnades med övrig fastighetsförvaltning inom kommunen. Kultur- och samhällsutvecklingsnämnden ansvarar för de frågor som har med samhällsutveckling i olika former att göra, vilket bland annat innefattar gator, vägar, parker och fastigheter. Tekniska avdelningen ansvarar för gator, vägar, offentlig belysning, parker och lekplatser, fastigheter inbegripet mark och byggnader.

Inom Tekniska avdelningen är den administrativa förvaltningen av fastigheter organiserat med en förvaltare, en byggprojektledare och en underhållsingenjör. Fastighetsdriften inrymmer driftschef och tolv tjänster som fastighetsskötare.

I granskningen har vi tagit del av dokumentation som legat till grund för den organisation för fastighetsförvaltningen som vi nu ser. För effektiv fastighetsförvaltning arbetar man med fem styrmedel:

- KUS roll som fastighetsförvaltare
- Internhyror
- Interna spelregler
- Modell för handläggning av investeringsärenden
- Lokalförslöjningsgruppen

I KUS roll som fastighetsförvaltare ligger fokus på effektiv drift och lokalanskaffning och serviceinriktat förhållningssätt balanserat med en överprövning av verksamheternas krav och lokalnyttjande. Tekniska avdelningen ska varje år följa upp sin verksamhet genom att i en enkätundersökning mäta lokalnyttjarnas uppfattning om lokalernas ändamålsenlighet, inom- och utomhusmiljö och bemötande hos personalen. Syftet med internhyran är att skapa kostnadsmedvetenhet och därmed incitament för effektiv lokalanvändning. Hantering av lokaler och mellanhavanden mellan förvaltare och brukare finns angivna i dokumentet Internhyra i Söderhamns kommun, som anger de interna spelreglerna. Det finns också en modell för handläggning av investeringsärenden.

År 2004 tog kommunstyrelsen beslut om införande av en lokalförsörjningsgrupp med målsättningen att på en övergripande nivå samordna och planera lokaler för att få en effektiv och välplanerad lokalförsörjning och hantering av lokalfrågor. Lokalförsörjningsgruppen är underställd kommunstyrelsen och består av teknisk chef (sammankallande), ekonomichef, vd för Faxeholmen samt förvaltningscheferna för de stora lokalnyttjande förvaltningarna. I lokalförsörjningsgruppen hanteras frågor om lokalanskaffning/-avveckling, dvs strategisk fastighetsfrågor som har betydelse för planering av underhållsätgärder. Tekniska chefens medverkan innebär därför en viktig kunskapsåterföring till underhållsingenjörens planering av underhållsätgärder.

Underhållsingenjören beskriver den operativa underhållsplaneringen enligt följande:

Tekniska avdelningen har tillgång till ett datorbaserat underhållsprogram (Summarum). Underhållsprogrammet upplevs emellertid alltför detaljerat och därför omständligt, varför främsta användningen av programmet är för prissättning av åtgärder. I praktiken bygger underhållsplanen på den kunskap om underhållsbehov som samlats under året och på årlig okulärbesiktning (under oktober) tillsammans med berörda fastighetsskötare. Möten sker med verksamhetsföreträdare vilket tillsammans med teknisk inventering bildar underlag för den preliminära "önskelistan" med underhållsätgärder. Därefter sker prioritering för att inrymma åtgärderna inom given ekonomisk ram. Förslag till underhållsplan lämnas för tekniske chefens godkännande och verksamheterna som information. Tekniska chefen föredrar underhållsplanen för lokalförsörjningsgruppen.

En möjlig förbättring av processen skulle kunna vara sambandet med mer utvecklad och tydligare strategi för kommunens ägande och långsiktigt behov av lokaler för undvikande av eventuell risk för olönsamma underhållsätgärder i lokaler som står inför avveckling eller ombyggnad. Detta är en fråga som hänger samman med planering av den kommunala verksamheten mot bakgrund av omvärld och politiska ambitioner.

6. Gränsdragning investering/underhåll

Interna spelregler i dokumentet Internhyra beskriver skillnaden mellan investeringsutgift och driftkostnader med praktiskt språkbruk. Det bör därför inte råda oklarhet om skillnaden i samband med planering av underhålls- respektive investeringsätgärder. Det finns vidare i material inför översyn av fastighetsförvaltning en väl beskriven investeringsprocess, som är levande genom ett utkast till översyn av hantering av bygginvesteringar från 2010 som vi tagit del av.

7. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning i granskningen är enligt följande:

- **Dokumenterade rutiner för underhållsplanering finns i den meningen att ansvar för underhållsplanering är utlagt på Tekniska avdelningen och är definierat i**



organisationen.

- **Den sammantagna underhållskostnaden (akut och planerat underhåll) är bestämd till storlek genom att kostnaden är knuten till ett av förvaltningen accepterat nyckeltal och kopplat till kostnadsindex.**
- **Gränsdragning mellan investering och underhåll är beskriven i interna spelregler och investeringsprocessen finns beskriven**
- **Andelen akut underhåll jämfört med förebyggande och planerat underhåll är på en rimlig nivå**
- **Budgeterad nivå för underhåll är på en nivå som överensstämmer med vad man finner i kommunala fastighetsförvaltningar.**
- **Fastighetsförvaltningen bedömer själva att underhållet för kommunens fastigheter har förbättrats och att nuvarande rutiner innebär erforderliga underhållsmedel**

2010-12-12

Lennart Elfving