

Uddevalla kommun

Granskning av underhåll av lokal- och fastighetsbestånd

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte	4
2.3. Revisionsfrågor	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod	4
3. Fastighetsavdelningen i Uddevalla kommun	5
4. Uddevalla kommuns underhåll av lokal- och fastighetsbeståndet	6
4.1. Finns upprättade underhållsplaner för fastigheterna och hur följs dessa?	6
4.2. Vad uppgår det eftersatta underhållet till?	7
4.3. Vad finns det för förklaringar till att de antagna riktlinjerna för lokalförsörjning och investeringspolicy samt riktlinjerna för internhyra ej har följts?	9
4.4. Har tekniska nämnden ändamålsenlig styrning och intern kontroll som säkerställer att hyresnivåerna täcker nödvändigt underhåll?	11
5. Jämförelseanalys	12
6. Vår bedömning	14
7. Referensförteckning	16

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uddevalla kommun granskat underhåll av lokal- och fastighetsbestånd. Syftet med granskningen är att klargöra hur tekniska nämnden sköter ansvaret för fastighetsunderhållet och om nämndens styrning och interna kontroll säkerställer att kommunala värden inte urholkas.

Utifrån ställda revisionsfrågor visar granskningen att:

- I det administrativa program (Repab) som används inom fastighetsavdelningen registreras uppgifter om ytor, ytskikt m.m. Detta genererar en schablonmässig underhållsplan per fastighet. En manuell genomgång av underhållsplanerna görs inför beslut om vilket underhåll som ska genomföras under året kopplat till budget. Detta då underhållsplanerna i Repab främst utgör förslag på vad som ska göras.
- Fastighetsavdelningen följer inte planerna i Repab fullt ut. Det beror på att planerna för samtliga fastigheter ännu inte är uppdaterade. Det pågår ett arbete med att uppdatera grunddatan i Repab så att rätt basmaterial finns för underhållsplanerna i systemet. Planerna för de fastigheter som ännu ej uppdaterats är dåligt underbyggda.

Även om planerna uppdateras har fastighetsavdelningen svårt att genomföra planerna i Repab. Detta beror bland annat på att det i kommunens riktlinje för internhyra framgår att underhållsinsatser ska användas som en budgetregulator för årsresultatet. Med detta menas att nämndens anslag för fastighetsunderhåll tilldelas utifrån kommunens ekonomiska utrymme och inte utifrån kartlagt underhållsbehov.

Ytterligare en anledning till att fastighetsavdelningen har svårt att genomföra planerna i Repab är att kommunens riktlinje för internhyra inte följs kopplat till indexuppräknning av debiterbart kvadratmeterpris för planerat underhåll i internhyran. Riktlinjerna tillämpas inte idag eftersom fullmäktige senare fattar beslut om hyresjusteringar separat. Detta innebär konkret att om de egna riktlinjerna följts så skulle utrymmet för underhåll ha ökats med ca 53 Mkr sedan 2006, vilket inte skett. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta initiativ till att justera riktlinjen för internhyra kopplat till indexjusteringen då den inte tillämpats sedan beslutet i kommunfullmäktige 2006.

- Det har inte varit möjligt att få fram en beräkning på hur stort det eftersatta underhållet är i fastighetsbeståndet. Vi gör i granskningen bedömningen att tekniska nämnden bör prioritera arbetet med att uppdatera Repab och underhållsplanerna för att få säkra prognoser på de närmaste årens underhållsbehov.
- Vi har baserat på ett antal antaganden, gjort en uppskattning av en "underhållsskuld" eller ett eftersatt underhåll för 2006-2010 som uppgår till ca 100 Mkr. Denna bedömning är dock högst preliminär. En del av detta belopp utgörs av ovan nämnda 53 Mkr. Den andra delen består i att delar av underhållsbudgeten används för "återinvesteringar" (underhåll) i redan avskrivna fastigheter, vilket inte är avsikten enligt kommunens riktlinje för internhyra. I riktlinjen för internhyra framgår att om en byggnad ska fortsätta att användas efter avskrivningstidens slut ska en återinvestering ske. Med detta menas att medel ska tas ur investeringsbudgeten istället för ur budget för planerat löpande underhåll. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta initiativ till att justera riktlinjen för internhyra kopplat till hantering av återinvesteringar så att verklighet och kommunens styrprinciper överrensstämmer.

- Enligt kommunens riktlinje för lokalförsörjning ska det finnas en lokalförsörjningsgrupp i kommunen som ansvarar för planering och samordning av lokalförsörjningsfrågor. Det finns ingen sådan grupp idag. Det är viktigt att det finns en lokalförsörjningsgrupp som har beslutsmandat att föreslå prioriteringar vad gäller investeringar mellan kommunens olika nämnder. Tekniska nämnden bör enligt vår mening lyfta denna fråga till kommunstyrelsen.
- Av granskningen har inget framkommit som tyder på att den interna styrningen och kontrollen inom tekniska nämnden, för att säkerställa att hyresnivåerna täcker nödvändigt underhåll, kan ifrågasättas. Tekniska nämnden har däremot inget mandat att besluta om hyresnivåer i enlighet med kommunens riktlinje för internhyra då fullmäktige fattar ett beslut i denna fråga, enligt punkten ovan.
- Vår jämförelseanalys visar att Uddevalla kommun avsätter mindre medel för underhåll än riktvärden från Repab och SABO. Av jämförelseanalysen framgår också att detta är ett problem som förekommer i fler kommuner.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Ernst & Young har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uddevalla kommun att granska kommunens hantering av underhållet av lokaler och fastigheter.

Kommunen äger fastigheter för skiftande verksamheter. När det gäller byggnader är syftet att i första hand tillgodose lokalbehovet för primära verksamheter såsom utbildning, vård och omsorg samt kultur och fritid. Tekniska nämnden ansvarar för kommunens fastighetsförvaltning.

Det finns en risk för att fastighetsunderhåll skjuts på framtiden, med högre framtida kostnader och kapitalförstöring som följd, om inte lokaler och fastigheter underhålls i enlighet med väl genomarbetade planer.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att klargöra hur tekniska nämnden sköter ansvaret för fastighetsunderhållet och om nämndens styrning och interna kontroll säkerställer att kommunala värden inte urholkas.

2.3. Revisionsfrågor

- Finns upprättade underhållsplaner för fastigheterna och hur följs dessa?
- Vad uppgår det eftersatta underhållet till? (det har i sammanhanget nämnts summor på hundratals miljoner kronor i eftersatt underhåll, hur relevanta är dessa siffror)
- Vad finns det för förklaringar till att den antagna riktlinjen för lokalförsörjning och investeringspolicy samt riktlinjen för internhyra ej har följts?
- Har tekniska nämnden ändamålsenlig styrning och intern kontroll som säkerställer att hyresnivåerna täcker nödvändigt underhåll?

2.4. Revisionskriterier

- Fullmäktiges beslut, mål och direktiv
- Uddevalla kommuns styrdokument för kommunens fastighetsförvaltning (se avsnitt 4.3 för en beskrivning av riktlinjerna för lokalförsörjning, riktlinjerna för internhyra samt investeringspolicy)
- Nämndens styrkort
- Jämförelser med regler för underhåll i andra kommuner och privata fastighetsbestånd

2.5. Metod

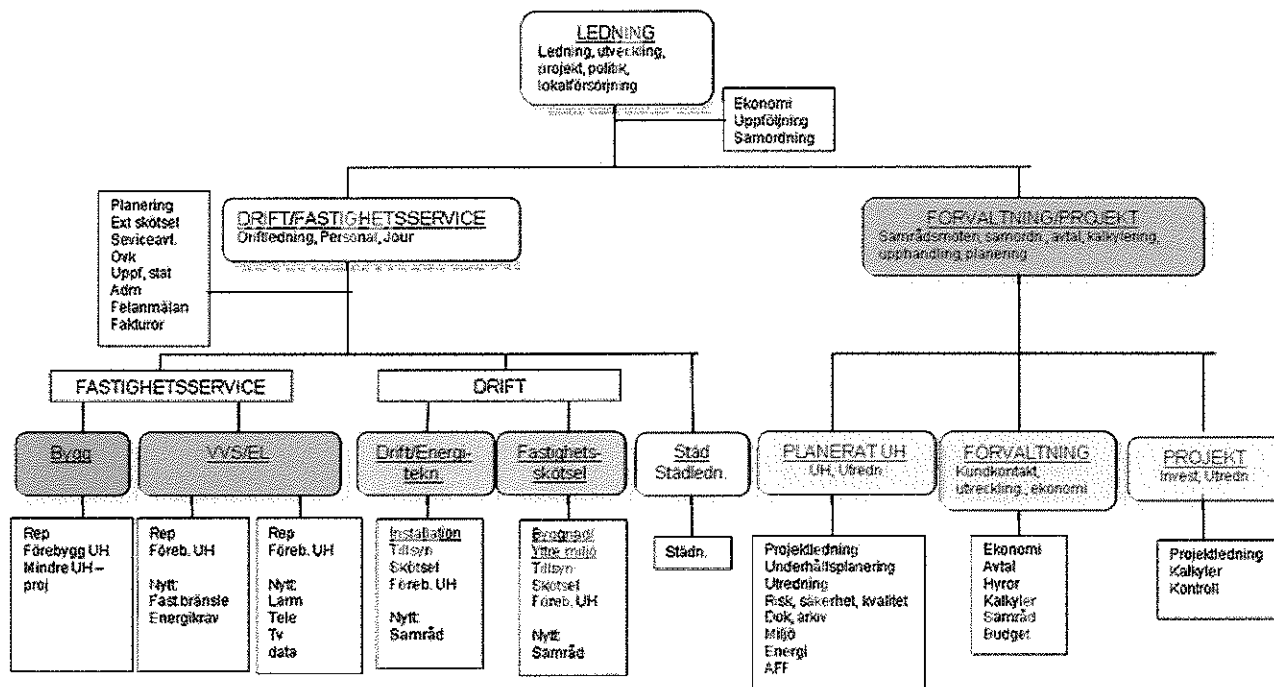
Granskningen genomförs genom:

- Insamling och analys av relevant dokumentation
- Intervjuer med fastighetschef, chefen för sektion förvaltning och projekt samt ekonom tekniska förvaltningen.

Teknisk chef, fastighetschef och chefen för sektion förvaltning och projekt har fått möjlighet att sakfelsesgranska rapporten.

3. Fastighetsavdelningen i Uddevalla kommun

Fastighetsavdelningen delas in i två sektioner, drift och fastighetservice samt förvaltning och projekt. Inom sektionen förvaltning och projekt finns enheten planerat underhåll med ansvar för underhållsplanerna för kommunens fastigheter.



En av målsättningarna och ett av uppdragen för 2010-2012 för fastighetsavdelningen är försäljning av fastigheter som inte längre krävs eller kommer att krävas för den kommunala verksamheten. Mellan åren 2005-2009 har försäljning skett för 91,5 Mkr. Försäljningsnivån bedöms för åren 2010-2013 uppgå till 125 Mkr.

Under de senaste fem åren har fastighetsavdelningen arbetat med att skapa strukturer för verksamheten. Bland annat har kartläggning av behov av underhåll och återinvesteringar i fastighetsbeståndet prioriterats. År 2006 startade ett projekt med att arbeta fram riktlinjer och rutiner för fastighetsförvaltningen i kommunen. Målet med projektet var att tydliggöra ansvarsuppgifter och arbetsuppgifter, att upprätta tydliga riktlinjer och rutiner för avdelningen, att verka för ett större helhetsansvar för fastighetspersonalen samt att ge personalen möjlighet till att bättre planera och prioritera arbetsuppgifter. Projektet är genomfört och riktlinjer och rutiner är framtagna. Exempelvis framgår av dessa vem som ansvarar för uppdateringar av underhållsplaner.

En stor del av fastighetsavdelningens intäkter kommer från interna hyresavtal där kommunen själv sätter upp reglerna för hur hyressättning och lokalförsörjning ska fungera. Under 2006 beslutade kommunfullmäktige om de gemensamma dokumenterade riktlinjerna för internhyra och för lokalförsörjning¹. Detta för att skapa långsiktighet för både hyresvärd (fastighetsavdelningen) och för hyresgäster (kommunens verksamheter).

Enheten planerat underhåll på fastighetsavdelningen ansvarar för att upprätta och uppdatera systemet för underhållsplaner.

¹ Riktlinjer för lokalförsörjning och riktlinjer för internhyra, båda antagna av kommunfullmäktige den 14 juni 2006.

Inom underhållsterminologin görs vanligen en uppdelning mellan planerat underhåll och akut underhåll. Planerat eller periodiskt underhåll utförs med längre intervaller än ett år och syftar till att bevara byggnadens funktionalitet och värde och utgörs ofta av större åtgärder utvändigt eller invändigt.

Akut underhåll eller löpande åtgärder är åtgärder som är förorsakade av oförutsedda händelser, exempelvis skadegörelse, eller uppstådda brister i material eller utrustning.

Inom fastighetsbranschen används olika arealbegrepp. BTA, bruttoarea, står för ytan som omsluter hela byggnaden (inklusive ytterväggarna). BRA, bruksarea, står för yta innanför väggarna.

4. Uddevalla kommuns underhåll av lokal- och fastighetsbeståndet

Nedan redogörs för revisionsfrågorna utifrån dokumentationsstudier och intervjuer.

4.1. Finns upprättade underhållsplaner för fastigheterna och hur följs dessa?

Det system som fastighetsavdelningen använder för hantering av fastighetsbeståndet heter Summarum. I Summarum finns hyresavtal och hyresnivåer m.m. Den del i systemet som används för löpande underhåll kallas Repab. Samtliga fastigheter läggs in i Repab, alla rum mäts upp och beskrivningar av ytskikt och rum m.m. läggs in. Programmet gör sedan en schablonmässig beräkning över vilket underhåll som ska göras i vilken fastighet och när.

Under 2009 påbörjades en uppdatering av Repab och behovet av löpande underhåll, vilken fortfarande pågår. Uppdateringen innebär att grundmaterial i systemet uppdateras. Anledningen till att systemet inte är fullt uppdaterat är att förvaltningen inte hunnit med detta arbete. Uppdateringen genomförs genom att fastigheter inventeras och behov av planerat underhåll utreds och behovet läggs in i Repab. I vissa fastigheter är inte underhållsbehovet lika omfattande som underhållsplanen visar. Underhåll kan då skjutas fram i tiden. I andra fastigheter är underhållsbehovet mer omfattande än planen och ett mer omfattande underhåll än planen bör utföras.

Beräkningen över det löpande underhållsbehov som framgår i Repab per fastighet och år överrensstämmer inte helt med verkligt underhållsbehov. Det här beror på att Repab främst inriktar sig på byggnationer och inte tar hänsyn till installationer eller mark. Fastighetsavdelningens uppskattning är att ca 40 procent av underhållsbehovet utgörs av installationer och mark.

Utifrån den information som finns att ta fram i Repab och den kunskap som fastighetsavdelningen har kring fastigheternas skick upprättas planen för planerat underhåll för verksamhetsåret. Fastighetsavdelningen följer inte planerna i Repab fullt ut på grund av att planerna är dåligt underbyggda för den del av fastighetsbeståndet som ännu ej uppdaterats.

I kommunens riktlinje för internhyra framgår att om en byggnad ska fortsätta att användas efter avskrivningstidens slut ska en återinvestering ske. Fastighetsavdelningen tillämpar i dagsläget 33 år som avskrivningstid. Underhållet av kommunens fastigheter släpar efter eftersom kommunen inte gör återinvesteringar i tid. Det här medför att den budget som finns för planerat underhåll även måste användas till underhåll i redan avskrivna fastigheter samt att fastighetsavdelningen tvingas göra mer akut underhåll på fastighetsbeståndet. Det som finns med i underhållsplanen för 2010 är en blandning av underhåll på både avskrivna och oavskrivna ("återinvesteringar") fastigheter.

Kommunfullmäktige har fattat beslut om kommunens riktlinjer för internhyra. Dessa innebär bl.a. att debitering för planerat underhåll ska ske med 95 kr/m² och år i prisnivå 2005. Riktlinjen kopplat till debitering för planerat underhåll tillämpas inte idag eftersom fullmäktige fattar beslut om hyresjusteringar separat. Hade riktlinjen för internhyra tillämpats hade debitering varit 110 kr/m² jämfört med dagens 79 kr/m².

På grund av att riktlinjerna för internhyra inte följs kopplat till indexuppräknning av debiterbart kvadratmeterpris för planerat underhåll i internhyran (se vidare avsnitt 4.4) har fastighetsavdelningen inte någon möjlighet att underhålla fastigheterna enligt behov (utifrån underhållsplanerna i Repab och fastighetsavdelningens egen kunskap om fastigheternas skick) då budget inte tillåter detta. Enligt samma riktlinje ska posten för underhållsinsatser användas som en budgetregulator för årsresultatet. Med detta menas att nämndens anslag för fastighetsunderhåll tilldelas utifrån kommunens ekonomiska utrymme och inte utifrån kartlagt underhållsbehov.

4.1.1. Iakttagelser

Fastighetsavdelningen följer inte planerna i Repab fullt ut. Det beror på att planerna för samtliga fastigheter ännu inte är uppdaterade. Det pågår ett arbete med att uppdatera grunddaten i Repab så att rätt basmaterial finns för underhållsplanerna i systemet. Planerna för de fastigheter som ännu ej uppdaterats är dåligt underbyggda.

4.1.2. Bedömning

Även om planerna uppdateras har fastighetsavdelningen svårt att genomföra planerna i Repab. Detta beror bland annat på att det i kommunens riktlinje för internhyra framgår att underhållsinsatser ska användas som en budgetregulator för årsresultatet. Med detta menas att nämndens anslag för fastighetsunderhåll tilldelas utifrån kommunens ekonomiska utrymme och inte utifrån kartlagt underhållsbehov.

Ytterligare en anledning till att fastighetsavdelningen har svårt att genomföra planerna i Repab är att kommunens riktlinje för internhyra inte följs kopplat till indexuppräknning av debiterbart kvadratmeterpris för planerat underhåll i internhyran. Riktlinjerna tillämpas inte idag eftersom fullmäktige senare fattar beslut om hyresjusteringar separat. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta initiativ till att ändra riktlinjen så att den efterföljs.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta initiativ till att justera riktlinjen för internhyra kopplat till hantering av återinvesteringar så att verklighet och kommunens styrprinciper överensstämmer

4.2. Vad uppgår det eftersatta underhållet till?

Det finns inom fastighetsavdelningen inget framräknat belopp på hur mycket det eftersatta underhållet uppgår till. Repab uppdateras löpande och det finns ingen möjlighet att gå tillbaka i systemet för att granska tidigare upprättade planer och stämma av dessa mot utfall. Därför har vi inte heller kunnat utföra stickprov på hur stor en eventuell underhållsskuld är totalt eller per fastighet.

Det har också, på grund av att Repab ännu inte är fullt uppdaterat, varit svårt att i dagsläget göra en bedömning av det behov av underhåll som finns för 2011 och 2012 kopplat till budget. När samtliga fastigheters underhållsplaner är uppdaterade kommer det vara möjligt att jämföra behov av underhåll i Repab på hela fastighetsbeståndet med budget för planerat underhåll.

När Repab uppdateras, i samband med de besiktningar som görs, läggs nya eller ändrade intervall för underhåll in i systemet. Det medför i flera fall att underhåll skjuts på framtiden eller görs med längre intervall mellan varje tillfälle än vad Repabs beräkningar anger.

Utifrån Repabs nyckeltal har fastighetsavdelningen arbetat fram ett underlag för bedömning av hur stor kostnaden för det planerade underhållet bör vara i en fastighet som skrivs av på 33 år. Utifrån detta framgår att kostnaden för underhåll är ca 110 kr/m² (BRA, bruksarea, dvs. yta innanför väggarna) per år. Kommunen särskiljer i budgeten kostnader för akut underhåll som uppgår till 30 kr/m² för 2010.

Vi har nedan gjort en uppskattning av den differens som uppkommer mellan det planerade underhåll som bör göras enligt förvaltningens beräkningar baserat på Repab (se tabell debitering kr/m² enligt kommunens riktlinje för internhyra) och det beslut som fullmäktige fattar angående hyresjustering exklusive kapitalkostnader för interna lokaler (se tabell debitering kr/m² enligt beslut från fullmäktige).

Tabell 1. Nyckeltal för Uddevalla kommun

	Debitering kr/m ² enligt Riktlinjen för internhyra	Debitering kr/m ² enligt beslut från fullmäktige	Differens kr/m ²	Kvadratmeter verksamhetslokal er	Minskat planerat underhåll
2010	110	79	31	285 000	8 835 000
2009	110	76	34	285 000	9 690 000
2008	108	72	36	285 000	10 260 000
2007	103	70	33	285 000	9 405 000
2006	99	46	53	285 000	15 105 000
					53 295 000

Av tabellen framgår att resurser för planerat underhåll för åren 2006-2010 i nämndens budget har minskat med ca 53,3 Mkr mot vad som enligt förvaltningens beräkningar skulle behöva göras för att följa underhållsplanerna med en avskrivningstid om 33 år. När återinvestering skett i en fastighet efter 33 år påbörjas en ny underhållsperiod för fastigheten där kostnaden beräknas till 110 kr/m².

Utöver ovanstående bör hänsyn tas till att delar av budget för planerat underhåll används till underhåll i fastigheter som är avskrivna och där återinvesteringar ej gjorts. Enligt kommunens riktlinje för internhyra ska återinvestering göras om en byggnad ska fortsätta att användas efter avskrivningstidens slut.

Enligt de uppgifter som vi fått uppgår planerat underhåll i avskrivna fastigheter till 8 – 10 Mkr 2009 och till 12 – 15 Mkr 2010. Hade återinvesteringar genomförts hade dessa medel istället kunnat användas för planerade underhållsåtgärder enligt underhållsplanerna.

Vid ett antagande om att ca 10 Mkr av budgeten för det planerade underhållet används för underhåll av redan avskrivna fastigheter under perioden 2006-2010, uppgår det belopp som används för underhåll i redan avskrivna fastigheter till ca 50 Mkr under perioden.

Utifrån fastighetsavdelningens beräkningar bör planerat underhåll utföras med 110 kr/m² för 2010 för att hålla en nivå på underhållet enligt med nyckeltal i Repab. Detta, tillsammans med att återinvesteringar inte görs i rätt tid indikerar att planerat underhåll kan ha gjorts med ett ca 100 Mkr för lågt belopp under perioden 2006 – 2010 enligt våra högst preliminära beräkningar.

4.2.1. Iakttagelser

Det har inte varit möjligt att gå tillbaka i systemet Repab för att göra en beräkning av hur stort det eftersatta underhållet är. Repab uppdateras löpande och det är bara framtida underhållsplaner som finns inlagda. Vi har, baserat på olika antaganden, gjort en uppskattning av storleken på den "underhållsskuld" som uppkommit mellan 2006 och 2010 och vår preliminära beräkning indikerar en nivå kring 100 Mkr.

4.2.2. Bedömning

Av vår granskning framgår att det finns ett eftersatt underhåll avseende planerat underhåll i fastighetsbeståndet. Det har varit svårt att beloppsbestämma detta eftersatta underhåll. Vi gör i granskningen bedömningen att tekniska nämnden bör prioritera arbetet med att uppdatera Repab och underhållsplanerna för att få säkra prognoser på de närmaste årens underhållsbehov.

4.3. Vad finns det för förklaringar till att de antagna riktlinjerna för lokalförsörjning och investeringspolicy samt riktlinjerna för internhyra ej har följts?

4.3.1. Riktlinjer för lokalförsörjning

Av kommunens riktlinje för lokalförsörjning från 2006 framgår att tekniska nämnden ansvarar för kommunens samtliga lokaier. I riktlinjen anges att det ska finnas en lokalförsörjningsgrupp som ansvarar för planering och samordning av lokalförsörjningsfrågor. Det saknas i dagsläget en lokalförsörjningsgrupp i enlighet med riktlinjen för lokalförsörjning. Detta leder till att det inte finns någon funktion som ansvarar för prioritering av nämndernas investeringsbehov.

Enligt de styrprinciper som finns i kommunen avseende lokaler² ska varje förvaltning ansvara för sin egen lokalförsörjning. Varje förvaltning upprättar lokalprogram på kort (1-3 år) och på lång sikt (4-10 år). Tekniska kontoret har regelbundna möten med respektive förvaltning avseende lokalförsörjningen.

Enligt fastighetschef och chef för förvaltning och projekt krävs det att en lokalförsörjningsgrupp får bestämmandestatus avseende prioriteringar och kan lämna rekommendationer avseende prioriteringar av investeringar till kommunstyrelsen. I dagsläget har tekniska nämnden samma mandat som övriga förvaltningar i denna fråga. I kommunens investeringsplan för 2011-2020 framgår att investeringsbehovet ökar markant. Det kommer därmed att bli svårare för förvaltningarna att få igenom sina investeringsbehov framöver varför det kommer att bli viktigt med prioriteringar och beslutsfattande kring detta.

4.3.2. Investeringspolicy

Ett av Uddevalla kommuns finansiella mål är att investeringar i den skattefinansierade verksamheten i sin helhet ska finansieras med egna medel.

Enligt Tekniska kontoret följs investeringspolicyn bortsett från de begränsningar som finns avseende ekonomin. Investeringsplanen för 2011-2020 är omfattande och prioriteringar måste ske.

² Bilaga 1 till Riktlinjer för lokalförsörjning

4.3.3. Riktlinjer för internhyra

Av fastighetsavdelningens förvaltning av 350 000 m² lokaler är 285 000 m² förvaltningslokaler. För dessa lokaler sätts hyran i form av internhyra.

Enligt kommunens riktlinje för internhyra framgår att självkostnadsprincipen gäller vid internhyressättning. Enligt kommunens riktlinje ska hyran täcka driftskostnader, kapitalkostnader samt kostnader för planerat underhåll under avskrivningstiden. Av granskningen har det framkommit att hyran inte täcker samtliga av dessa delar (se avsnitt 4.4.).

Av kommunens riktlinje för internhyra som fastställdes 2006 framgår att debitering för planerat underhåll ska uppgå till 95 kr/m² och år i prisnivå 2005. Genomförandet av riktlinjerna för internhyra har skjutits på framtiden varje år sedan beslutet 2006.

Fullmäktige fattade 2009-09-16 beslut om att hyresjustering exklusive kapitalkostnader för interna lokaler för år 2010 sker med 0,7 procent (beräknat KPI³) istället för den indexjustering som finns angiven i riktlinjer för internhyra, beslutad den 14 juni 2006. Hade riktlinjen för internhyra tillämpats hade debitering varit 110 kr/m² jämfört med dagens 79 kr/m².

Enligt fastighetsavdelningens beräkning motsvarar detta inte förväntad kostnadsökning (se avsnitt 4.4.). För att klara ökningen för driftskostnader, kapitalkostnader och planerat underhåll minskas underhållsbudgeten. Detta sker i enlighet med riktlinjerna för internhyra där det framgår att underhållsinsatser används som en budgetregulator för årsresultatet.

Av kommunens riktlinje framgår vidare att:

”Underhållsinsatser används som en regulator för årsresultatet. Överskott och underskott skall ge ett ackumulerat 0-resultat över en 10-års period. För objekt eller grupper av objekt som ger årliga underskott/överskott kan hyran höjas/sänkas”

Självkostnaden för hyra är idag ca 600 kr/m² (ett genomsnitt). Marknadshyran i Uddevalla kommun för externt förhyrda lokaler uppgår till ca 800 – 1 000 kr/m².

Enligt tekniska kontorets budgetredogörelse är ett flertal av kommunens byggnader avskrivna (ca 45 procent enligt fastighetsavdelningens presentation 2010-06-01) och i stort behov av renovering alternativt av att ersättas med nya lokaler. I detta avseende följs inte riktlinjerna för internhyra och tilldelade medel för planerat underhåll används där istället medel för återinvestering skulle använts.

4.3.4. Iakttagelser

Enligt kommunens riktlinje för lokalförsörjning ska det finnas en lokalförsörjningsgrupp i kommunen. Det saknas idag en lokalförsörjningsgrupp i enlighet med riktlinjen för lokalförsörjning. Investeringspolicyn följs bortsett från de begränsningar som finns i ekonomin. Tekniska nämnden saknar förutsättningar att tillämpa kommunens riktlinje för internhyra eftersom fullmäktige fattar beslut om hyresjusteringar separat, vilket inte följer riktlinjen.

4.3.5. Bedömning

Vår bedömning är att tekniska nämnden bör lyfta frågan om att tillse att det finns en lokalförsörjningsgrupp som har beslutsmandat att föreslå prioriteringar avseende investeringar mellan kommunens olika nämnder till kommunstyrelsen som kan fatta beslut i frågan.

³ Konsumentprisindex

Vidare anser vi att kommunstyrelsen bör ta initiativ till att justera kommunens riktlinje för internhyra kopplat till indexjusteringen eftersom den inte har tillämpats sedan beslutet om riktlinjen fattades år 2006.

4.4. Har tekniska nämnden ändamålsenlig styrning och intern kontroll som säkerställer att hyresnivåerna täcker nödvändigt underhåll?

Då fullmäktige inför budget 2010 och 2011 (sedan 2006) fattat beslut om att kommunens riktlinje för internhyra inte ska tillämpas begränsas tekniska nämnden möjligheter att säkerställa att hyresnivåerna täcker nödvändigt underhåll.

I Tekniska kontorets budgetredogörelse 2009-09-25 framgår att fullmäktigebeslutet om att internhyran höjs med 0,7 % inte motsvarar förväntad kostnadsökning, "*vilken får tas ur underhållsanslaget*".

Ny beräkning av underhållsintervaller och avskrivningstider är gjord 2010. Av denna framgår den beräkning som fastighetsavdelningen gjort för att komma fram till nivån på underhållet (i enlighet med vad som framgår i riktlinjer för internhyra). Av denna framgår att kostnaden för underhåll är **110 kr/m²** för att klara det löpande underhållet enligt systemets beräkningar av underhållet under avskrivningstiden.

Fullmäktiges beslut innebärande att internhyran höjs med 0,7 procent innebär att enligt tekniska att budgeterat underhåll uppgår till ca **79 kr/m²** år 2010. Jämfört med ovanstående så uppstår en differens om 8 Mkr.

Av 2010 års budget på 28 Mkr för planerat underhåll går ca 12-15 Mkr till underhåll i avskrivna fastigheter. För 2009 uppgick motsvarande siffra till 8-10 Mkr.

Sparkrav på ytterligare 2 Mkr inför budget 2011 för tekniska nämnden innebär en ytterligare minskning av resurser för planerat underhåll.

I planeringsdialogen inför 2011-2013 framgår att:

"Beslut om begränsningar i uppräknigen av kostnader som inte motsvarar den budgeterade självkostnaden och ytterligare sparkrav innebär en minskning av resurser för planerat underhåll. Detta medför att avdelningen inte kan ansvara för utlovad kvalitet"

Fullmäktige beslutade att hyreskostnader exkl. kapitalkostnader för interna lokaler för 2011 ska ske med två procent istället för i enlighet med den indexjustering som framgår i riktlinjer för internhyra (KF 2010-06-08).

Enligt fastighetschef och enhetschef för förvaltning och projekt har nämnden informerats löpande om att resurser fattas för löpande underhåll samt investeringsbehovet.

4.4.1. Iakttagelser

Tekniska nämnden har utifrån Repabs underhållsplaner beräknat ett belopp per kvadratmeter som ska täcka det planerade underhållet under avskrivningstiden 33 år. Utifrån denna beräkning har kommunens riktlinje för internhyra tagits fram. Sedan riktlinjen togs fram har fullmäktige årligen beslutat om att göra avsteg från riktlinjen då man fattat beslut om vilka hyreshöjningar som får genomföras.

Nämnden håller på att uppdatera Repab så att systemet innehåller korrekt information avseende underhållsbehovet på fastigheterna.

4.4.2. **Bedömning**

Vår bedömning är att det finns en god kunskap om fastigheternas behov av underhåll på fastighetsavdelningen men tekniska nämnden bör prioritera arbetet med att uppdatera Repab och underhållsplanerna.

Då fullmäktige beslutar om att frångå kommunens riktlinje för internhyra begränsas tekniska nämnden möjligheter att utföra det underhåll som bör göras enligt Repab och fastighetsavdelningens egen bedömning av behov av underhåll.

Låg grad av återinvesteringar leder till att stor andel av budgeten för planerat underhåll går till redan avskrivna fastigheter vilket minskar möjligheten till att utföra underhåll enligt med underhållsplaner.

Vår bedömning är att det finns en god intern styrning och kontroll inom tekniska nämnden för att säkerställa att hyresnivåerna täcker nödvändigt underhåll. Dock har tekniska nämnden i dagsläget inget mandat att besluta om hyresnivåer i enlighet med kommunens riktlinje för internhyra. I planeringsdialogen inför 2011-2013 framför tekniska nämnden att de inte kan ansvara för utlovad kvalitet.

5. **Jämförelseanalys**

Uddevalla kommun har inte gjort någon jämförelse av kostnader för planerat underhåll med andra kommuner utan använder sig av statistik från Repab och SKL (Sveriges kommuner och landsting).

Senast SKL presenterade en rapport över nyckeltal och jämförelsetalsundersökning inom kommunens fastighetsförvaltning var 2006, denna avsåg statistik från 86 kommuner för 2005. I rapporten presenteras en genomsnittlig kostnad för underhåll för lokaler oavsett lokalkategori om 69 kr/m².

Om vi räknar upp denna siffra med KPI får vi en siffra för 2009 på 74 kr/m². Denna kan jämföras med siffran på 79 kr/m² för Uddevalla kommun i budget 2010 och 110 kr/m² i fastighetsavdelningens beräkningar.

Repab presenterar nyckeltal uppdelat på olika lokaler som skolor, förskolor, vårdbyggnader och kontor m.m. Varje del är uppdelad på ett riktvärde samt statistik. Riktvärden beskriver lokaleffektivitet, förbruknings- och kostnadsnivåer som en välskött fastighet bör kunna uppnå. Riktvärdena kan enligt fastighetsavdelningen användas som mål eller riktvärde för årskostnadsanalyser och som underlag vid kalkyler.

Repabs nyckeltal avseende skolor som exempel visar på följande belopp för 2010:

Riktvärde för typfastighet låg	96 kr/m ² BRA
Riktvärde för typfastighet medel	149 kr/m² BRA
Riktvärde för typfastighet hög	220 kr/m ² BRA

Uddevalla kommuns bestånd av verksamhetslokaler består till stor del av skolor, varför vi använder denna typ av fastighet som exempel. Om Repabs riktvärde för en typfastighet me-

del på 149 kr jämförs med Uddevalla kommuns genomsnittliga belopp på planerat underhåll per kvadratmeter på 110 kr för 2010 finner vi en differens.

I budget 2010 uppgår det genomsnittliga kvadratmeterpriset i Uddevalla kommun till 79 kr/m². Om indexuppräknningen hade gällt fullt ut hade 110 kr/m² tillämpats. Tekniska nämnden har i sin beräkning på 110 kr/m² bara innefattat 75 procent av avskrivningstiden. Resterande 25 procent utgörs av underhåll som beräknas göras i samband med återinvesteringar. Vid omräkning till 100 procent framgår ett belopp på 147 kr/m². Detta belopp ligger nära Repabs riktvärde för en typfastighet medel.

Repabs statistik kring skolor ligger från 12 kr/m² till 128 kr/m². Motsvarande riktvärde som Repab presenterar för typfastighet medel avseende förskolor är 158 kr/m².

Vi har kontaktat fem kommuner för att genomföra jämförelser mot Uddevalla kommun när det gäller planerat underhåll.

Av den jämförelseanalys som vi genomfört framgår att det inom området fastighetsförvaltning och fastighetsunderhåll är svårt att göra jämförelser mellan kommuner. Det finns ingen klar definition på vad som ingår i begreppet planerat underhåll och vad som innefattas i begreppet verksamhetslokaler. I flera fall delar man upp kostnader för olika verksamhetstyper för sig, exempelvis skolor, äldreboenden m.m. I andra fall särredovisas inte drift och underhåll i budgeten. Inte heller akut underhåll och planerat underhåll särredovisas.

Av den analys som gjorts mellan kommunerna har de problem som nämnts ovan framkommit. Det har varit svårt att få fram underlag som bygger på samma bakgrundsfaktorer. Nedan har vi ändå sammanställt en tabell som jämför de uppgifter vi fått fram när vi diskuterat med respektive kommun.

Tabell 2. Jämförelse av nyckeltal mellan fem kommuner

	Budgeterad kr/m ² för planerat underhåll 2010	Budget planerat underhåll 2010	Yta (m ²) verksamhetslokaler	Genomsnittlig internhyra	Befolkningsmängd 31/12 2009 (SKL)
Uddevalla	79 kr/m ²	28 Mkr	285 000	600 kr/m ²	51 518
Skövde	50-60 kr/m ²	27 Mkr varav 18 Mkr till planerat underhåll och 9 Mkr till akut underhåll	390 000	saknas uppgift	50 984
Östersund*	55 kr/m ²	21 Mkr	382 000	saknas uppgift	59 136
Kalmar	81 kr/m ²	46 Mkr	350 000	520-950 kr/m ²	62 388
Varberg	120 kr/m ²	33 Mkr	249 000	saknas uppgift	57 439
Norrtälje	ca 150 kr/m ²	33 Mkr	227 000	saknas uppgift	55 927

*beloppet 21 Mkr avser utfall 2009 vilket ligger i ungefärlig nivå med budget 2010. Kvadratmeterpriset baseras på totala fastighetsbeståndet om 382 000 m².

Den bild som framkommer vid jämförelsen överrensstämmer med det som Repab och SKL:s statistik visar på, att det skiljer sig åt mellan kommunerna avseende vad som avsätts till planerat underhåll och vilket kvadratmeterpris respektive kommun kommunicerar till oss avseende planerat underhåll.

Uddevalla kommun, liksom flera av de andra kommunerna, avsätter mindre medel för underhåll än riktvärden från Repab och SABO.

Dock måste vi återigen reservera oss för att tolkningen av de här siffrorna beror på vilken typ av verksamhetslokaler som respektive kommuns totala lokalbestånd utgörs av (skola, fritidsanläggningar, äldreboenden) samt i vilken grad budgeterat belopp på planerat underhåll inbefattar återinvesteringar, akut underhåll m.m. Dessutom, för Uddevalla kommuns del så ingår underhåll i avskrivna fastigheter i de 79 kr/m² ovan, vilket påverkar beräkningen och således vilket underhåll som utförs.

SABO AB⁴ utger årligen en skrift över Hyresindikatorer. För 2010 framgår att när räntorna kraftigt minskade i början på 2000-talet valde många bolag att öka sitt underhåll. Det utrymme för underhåll som skapades när den generella räntenivån gick ner har stabiliserat sig på 150 kr/m². SABO AB anger också i skriften att underhållsnivån tidigare var en budgetregulator. Enligt SABO AB har behoven av underhållsinsatser bara ökat de senaste åren. Av skriften framgår att det är troligt att underhållets andel av hyran för allmännyttiga bostadsföretag kommer att behöva öka ytterligare i framtiden.

Sammantaget visar jämförelseanalysen att Uddevalla kommun avsätter mindre medel för underhåll än vad riktvärden från Repab och SABO AB visar på. Av jämförelseanalysen med andra kommuner framstår detta som ett problem som förekommer i fler kommuner.

6. Vår bedömning

Utifrån våra revisionskriterier och uppställda revisionsfrågor gör vi följande bedömningar:

- Fastighetsavdelningen följer inte planerna i Repab fullt ut. Det beror på att planerna för samtliga fastigheter ännu inte är uppdaterade och således därför i flera fall är schablonmässiga och dåligt underbyggda. Tekniska nämnden bör prioritera arbetet med att uppdatera underhållsplanerna i Repab.

Även om planerna uppdateras har fastighetsavdelningen svårt att genomföra planerna i Repab. Detta beror bland annat på att det i kommunens riktlinje för internhyra framgår att underhållsinsatser ska användas som en budgetregulator för årsresultatet. Med detta menas att nämndens anslag för fastighetsunderhåll tilldelas utifrån kommunens ekonomiska utrymme och inte utifrån kartlagt underhållsbehov.

Ytterligare en anledning till att fastighetsavdelningen har svårt att genomföra planerna i Repab är att kommunens riktlinje för internhyra inte följs kopplat till indexuppräknning av debiterbart kvadratmeterpris för planerat underhåll i internhyran. Riktlinjerna tillämpas inte idag eftersom fullmäktige senare fattar beslut om hyresjusteringar separat. Detta innebär konkret att om de egna riktlinjerna följts så skulle utrymmet för underhåll ha ökats med 53 Mkr sedan 2006, vilket inte skett. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta initiativ till att ändra riktlinjen så att den efterföljs.

- Det har inte varit möjligt att få fram en beräkning på hur stort det eftersatta underhållet är avseende planerat underhåll i fastighetsbeståndet. Vi gör i granskningen bedömningen att tekniska nämnden bör prioritera arbetet med att uppdatera Repab och underhållsplanerna för att få säkra prognoser på de närmaste årens underhållsbehov.

⁴ Sveriges allmännyttiga bostadsföretag


7. Referensförteckning

- Riktlinjer för lokalförsörjning (antagen av kommunfullmäktige den 14 juni 2006)
- Riktlinjer för internhyra (antagen av kommunfullmäktige den 14 juni 2006)
- Investeringspolicy (antagen av kommunfullmäktige den 11 maj 1999)
- Presentation Fastighetsavdelningen, daterad 2010-06-01 (Power Point presentation)
- Budgethandlingar: Förutsättningar för budget 2010 tekniska nämnden - anvisningar för budgetarbetet 2010 och verksamhetsplan 2010-2012, Budget 2010 och Verksamhetsplan 2010-2012
- Beräkning planerat underhåll
- Protokoll kommunfullmäktige 2009-09-16, kommunens flerårsplan 2010-2012 med budget 2010
- Protokoll kommunfullmäktige 2010-06-08, kommunens flerårsplan 2011-2013 med budget 2011
- Tekniska kontoret, plan för underhåll 2010
- Underlag Tekniska kontoret sammanställning planerat underhåll 2006-2009
- www.offentligafastigheter.se
- Fastighetsnyckeln 2006
- Repabs jämförelser
- Kommunens investeringsplan 2010, daterad 2009-09-25
- Telefonsamtal med företrädare för Skövde kommun, Norrtälje kommun, Östersunds kommun och Varbergs kommun.
- SABO AB, Vilken väg går vi 2010

- Vi har, baserat på ett antal antaganden, gjort en uppskattning av en "underhållsskuld" eller ett eftersatt underhåll för 2006-2010 som uppgår till ca 100 Mkr. Denna bedömning är dock högst preliminär. En del av detta belopp utgörs av ovan nämnda 53 Mkr. Den andra delen består i att delar av underhållsbudgeten används för "återinvesteringar" i redan avskrivna fastigheter vilket inte är avsikten enligt kommunens riktlinje för internhyra. I riktlinjen för internhyra framgår att om en byggnad ska fortsätta att användas efter avskrivningstidens slut ska en återinvestering ske, det vill säga budget ska tas ur investeringsbudgeten istället för ur budget för planerat löpande underhåll. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta initiativ till att justera riktlinjen för internhyra kopplat till hantering av återinvesteringar så att verklighet och kommunens styrprinciper överrensstämmer
- Enligt kommunens riktlinje för lokalförsörjning ska det finnas en lokalförsörjningsgrupp i kommunen som ansvarar för planering och samordning av lokalförsörjningsfrågor. Det finns ingen sådan grupp idag. Det är viktigt att det finns en lokalförsörjningsgrupp som har beslutsmandat att föreslå prioriteringar vad gäller investeringar mellan kommunens olika nämnder. Tekniska nämnden bör enligt vår mening lyfta denna fråga till kommunstyrelsen.
- Av granskningen har inget framkommit som tyder på att den interna styrningen och kontrollen inom tekniska nämnden, för att säkerställa att hyresnivåerna täcker nödvändigt underhåll, kan ifrågasättas. Tekniska nämnden har däremot inget mandat att besluta om hyresnivåer i enlighet med riktlinjen för internhyra då fullmäktige fattar ett beslut i denna fråga.
- Avslutningsvis framgår av den analys som gjorts av Uddevalla kommuns nyckeltal kring underhållskostnader jämfört med branschstatistik och statistik från andra kommuner att det är svårt att jämföra nyckeltal. Vår jämförelseanalys visar att Uddevalla kommun avsätter mindre medel för underhåll än riktvärden från Repab och SABO. Av jämförelseanalysen framgår också att detta är ett problem som förekommer i fler kommuner.

Göteborg den 27 oktober 2010


Ann-Britt Johansson
Certifierad kommunal revisor


Vilhelm Rundquist
Certifierad kommunal revisor


Lina Tjernberg
Förvaltningsrevisor