

Statusrapport

**Fastighetsunderhåll i kommunens
verksamhetslokaler**

2014-05-14

R Wallin

Telefon 011-23 05 34

roger.wallin@se.ey.com

Innehåll

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Syfte	2
2.2	Revisionsfrågor.....	2
2.3	Metod	2
2.4	Definitioner av begrepp.....	2
	<i>Drift: Innefattar mediaförsörjning, tillsyn och skötsel.</i>	<i>2</i>
2.5	Avgränsning	3
3	Lagkrav på underhåll.....	3
4	Budget för underhåll i kommunen.....	3
4.1	Nyckeltal för underhåll	4
4.2	Kommentar.....	5
5	Finns en långsiktig plan för det planerade underhållet?	5
5.1	Kommentar.....	6
6	Eftersatt underhåll	6
6.1	Budget och utfall.....	6
6.2	Internhyresprinciper	7
6.3	Kommentar.....	7
7	Analys.....	7

1 Sammanfattning

Kommunrevisionen i Valdemarsviks kommun har beslutat genomföra en granskning av frågor kring fastighetsunderhållet i kommunen. Syftet med granskningen har varit att

- dels granska att det finns en tydlig struktur för hantering av underhåll av fastigheter (såväl felavhjälpande som planerat) och att insatserna är budgeterade utifrån behov
- dels granska att det planerade underhållet bygger på framtagna underhållsplaner.

Den övergripande revisionsfrågan har varit: Finns det en ändamålsenlig hantering av underhållsfrågor i kommunen?

I granskningen har vi tagit del av aktuella dokument, intervjuat fastighetschef och chefsekonom. Rapporten har sakgranskats i kommunen.

I granskningen har följande framkommit.

Det har under flera år inte funnits ett dokumenterat underlag för de totala underhållsbehoven avseende verksamhetslokaler i kommunen. Den inventeringen är nu gjord. Det är tillfredsställande.

I granskningen har vi också sett att det budgeterats för lite resurser under många år till det samlade fastighetsunderhållet. Kommunen har enbart budgeterat för felavhjälpande underhåll och ingenting för planerat underhåll. Med den inventering som nu är gjord finns underlag för budgetering av även det planerade underhållet.

Utifrån det underlag som nu är framtaget i kommunen indikeras att underhållet av fastigheter varit och är eftersatt. Sammanlagt bedöms det planerade underhållet under de kommande tio åren behöva uppgå till drygt 33 mkr, eller drygt 3 mkr per år utöver de ca 1,3 mkr som avsätts nu för felavhjälpande underhåll.

Det är viktigt att kommunstyrelsen tar ställning till hur underhållsfrågorna skall hanteras. Det är också viktigt att kostnadsökningen av underhållet kan hanteras utifrån de principer som tagits kring internhyresprissättningen.

Vi lämnar följande rekommendationer:

- kommunstyrelsen behöver ta beslut om en långsiktig plan för planerat fastighetsunderhåll
- kommunstyrelsen behöver anvisa en årlig budget utifrån planen för det planerade underhållet
- kommunstyrelsen behöver anvisa en lösning för hur kommunen skall hantera ökade totala kostnader för underhåll

2 Inledning

Kommunrevisionen i Valdemarsviks kommun har beslutat genomföra en granskning av frågor kring fastighetsunderhållet i kommunen.

Fastigheter representerar sammantaget ett betydande värde. I kommunens senaste årsredovisning är verksamhetsfastigheter värderade till sammanlagt ca 61 mkr. Fastigheter behöver löpande underhållas för att det ekonomiska värdet inte skall urholkas. Enligt Plan – och bygglagen har också kommunen ett ansvar att långsiktigt upprätthålla värdet på sitt kapital i fastigheterna.

2.1 Syfte

Syftet med granskningen är att

- dels granska att det finns en tydlig struktur för hantering av underhåll av fastigheter (såväl felavhjälpande som planerat) och att insatserna är budgeterade utifrån behov
- dels granska att det planerade underhållet bygger på framtagna underhållsplaner.

2.2 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är: Finns det en ändamålsenlig hantering av underhållsfrågor i kommunen?

De frågor som skall belysas i granskningen är:

- Görs skillnader mellan felavhjälpande underhåll och planerat underhåll budgettekniskt?
- Finns en långsiktig plan för det planerade underhållet av lokaler?
- Bygger den långsiktiga planen på en genomarbetad modell för underhållet?
- Hur stort är det eftersatta underhållsbehovet?
- Finns det acceptans bland brukare om hur kostnader för det planerade underhållet skall hanteras?

2.3 Metod

Granskningen är gjord i form av genomgång av budgetdokument, principer för internhyror i kommunen, gjorda utredningar av fastighetsunderhållet och intervjuer med fastighetschefen.

2.4 Definitioner av begrepp

I frågor som rör fastigheter är det viktigt att definiera en del begrepp. Man skiljer på drift, underhåll och investering.

Drift: Innefattar mediaförsörjning, tillsyn och skötsel.

Felavhjälpande underhåll: Är underhåll som syftar till att återställa en funktion som händelsevis fått en oacceptabel försämring till följd av skadegörelse eller uppstådda brister. Insatsen bekostas inom ett år och tas normalt inom driftbudgeten.

Planerat underhåll: Är underhåll som är planerat till tid, insats och omfattning. Underhållsplan är en långsiktig plan på mellan tre och 20 års sikt.

Investering: Är en åtgärd som innebär att funktionen förbättras jämfört med ursprunglig standard. Man skiljer oftast mellan utbytesinvestering, nyinvestering, effektivitetsinvestering och kvalitetshöjande investeringar.

Det finns ett samband mellan akut underhåll och planerat underhåll. För lågt planerat underhåll under lång tid kan leda till betydande akuta underhållsåtgärder.

Det finns också ett samband mellan underhåll och investeringar. Om en fastighet inte underhålls överhuvudtaget under lång tid kan det bli aktuellt med nyinvestering istället för underhåll. Det finns också i praktiken en flytande gräns mellan underhåll och investeringar i och med att det planerade underhållet blir eftersatt. Det som görs så småningom kanske är ett underhåll men hanteras budgettekniskt som en investering.

Erfarenheten från flera kommuner är att insatser för planerat underhåll inte är tillräckligt budgeterade. Det leder till två samverkande effekter på sikt. För det första blir det akuta felavhjälpande underhållet periodvis för stort i förhållande till den avsatta budgeten. För det andra blir lokalerna så småningom i sådant skick att de ersätts med nya via investeringsbudgeten. Det blir ofta en dyrare lösning än att successivt budgetera för ett långsiktigt planerat underhåll. För en fastighetsägare är det viktigt att få en balans mellan de aktuella åtgärderna.

2.5 Avgränsning

Granskningen avgränsas till frågor om hur akut felavhjälpande underhåll och planerat underhåll hanteras i kommunen.

3 Lagkrav på underhåll

I bygglagstiftningen sägs att den som äger en fastighet också har ansvar för underhållet av fastigheten. Plan- och bygglagen innehåller därför bestämmelser om att den som äger en fastighet och inte underhåller den kan ställas till svars av byggnadsnämnden i kommunen.

Underhållsplaneringen kan ske med eller utan dokumenterade underhållsplaner. Underhållsplanerna kan ses som en prioritering av nödvändiga underhållsinsatser som är tidssatta. De dokumenterade planerna har fördelar. De kan avse olika tidsperioder. De dokumenterade planerna kan ha olika hög grad av information. Alltför långa tidshorisonter bör undvikas eftersom relevansen i uppgifterna minskar med tiden. De dokumenterade underhållsplanerna ger en handlingsberedskap, underlättar ett långsiktigt budgetarbete och skapar förutsättningar för kostnadseffektiva upphandlingar.

4 Budget för underhåll i kommunen

Budgeten för underhåll av fastigheter i Valdemarsvik uppgick till omkring 1,5 mkr under år 2013. Hela budgeten avsåg akuta insatser, det fanns inte några resurser avsatta för långsiktigt planerat underhåll. Det fanns inte i formell mening heller någon fastställd plan för planerat underhåll av fastigheter i kommunen.

Det akut felavhjälpande underhållet användes för olika insatser som t.ex. ommålning/tapetsering på hyresgästers önskemål eller fastighetsförvaltningens initiativ.

4.1 Nyckeltal för underhåll

Det finns inte något enkelt nyckeltal för beräkning av planerat underhåll att tillgå på nationell nivå. Sveriges kommuner och landsting (SKL) gör inte längre sammanställningar av statistik över kommunernas underhållskostnader för fastigheter.

För att ändå komma fram till en möjlig utgångspunkt för en bedömning finns en del olika alternativ som man kan använda sig av.

En sådan modell är att se på fördelningen mellan planerat underhåll och akut felavhjälpande underhåll. Ett riktvärde vid en sådan utgångspunkt brukar vara att det planerade underhållet skall utgöra 70-80 procent av det samlade underhållet i kommunen.

Med denna utgångspunkt är budgeten för det planerade underhållet noll kronor för närvarande i kommunen.

Ett annat sätt kan vara att använda sig av de riktvärden som man kan få fram via konsultföretaget REPAB.

Riktvärden för årskostnad kr/kvm Bruttoarea (BTA)

	Grundskola F-3 eller gymnasium*	Grundskola F-6*	Grundskola typ F-9 eller 6-9*
Felavhjälpande underhåll	13	25	47
Planerat underhåll	103	159	234

*Olika typfastigheter

Utifrån detta kan man göra en teoretisk beräkning vad budgeten för det planerade underhållet borde uppgå till i Valdemarsviks kommun varje år. Om man utgår från att det finns ca 23 000 kvm skollokaler inkl. förskolor och anger ett genomsnittspris på 160 kr/kvm i planerat underhåll skulle det årliga planerade underhållet motsvara en kostnad av ca 3,6 mkr.

Ett tredje sätt kan vara att beräkna kostnaderna utifrån en modell som vi tagit del av i Stockholms läns landsting. Utredningen gjordes för några år sedan. I den undersökte man sambandet mellan kostnader för planerat underhåll och drift (inkl. akuta underhållsåtgärder).

När kostnaderna för det planerade underhållet blev för låga ökade kostnaderna för driften. Det värde som man kom fram till var att det planerade underhållet borde motsvara en kvmkostnad/BTA (bruttoarea) på mellan 115-140 kr och år. Om kostnaden var lägre än 115 kr/kvm BTA blev driftskostnaden högre. Var kostnaden för det planerade underhållet högre än 140 kr/kvm BTA påverkades inte driftskostnaden nämnvärt, dvs. den samlade kostnaden blev omotiverat hög.

Den optimala budgeten för både drift och planerat underhåll skulle med det resonemanget innebära att det planerade underhållet skulle kunna beräknas till en kostnad mellan 115 och 140 kr per kvm.

Om vi utgår från att samma resonemang skulle vara tillämpligt i Valdemarsviks kommuns verksamhetslokaler och räknar med att det finns totalt ca 37 000 kvm får vi en årlig budgeterad kostnad av ca fem mkr i planerat underhåll. Beloppet bygger då på antagandet att vi avsätter 130 kr/kvm i planerat underhåll och att det finns ca 37 000 kvm verksamhetslokaler i kommunen. Till denna kostnad skall läggas den budget som krävs för det akuta underhållet.

4.2 Kommentarer

Det är inte tillfredsställande att det enbart finns en budget för det akuta underhållet. All erfarenhet visar att en kommun behöver ha en rimlig balans mellan budget för akut felavhjälpande underhåll och planerat underhåll. Att enbart budgetera för felavhjälpande underhåll medför på sikt högre kostnader totalt för kommunen. Den effekten är inte förenlig med kraven att bedriva en verksamhet kostnadseffektivt. I förlängningen kan effekten också bli att nuvarande generationer för över kostnader till kommande generationer, vilket dessutom står i strid med intentionerna i lagen om god ekonomisk hushållning.

Oavsett vilken av modellerna ovan som används för beräkning av kostnaderna för det planerade underhållet visar beräkningarna att kommunen behöver budgetera mellan fem och sex mk för planerat underhåll varje år – utöver den ca 1,5 mkr som budgeteras för akuta felavhjälpande underhåll.

5 Finns en långsiktig plan för det planerade underhållet?

Det har funnits inventeringar av underhållsbehovet i kommunens verksamhetslokaler tidigare. Dessa inventeringar har mest varit underlag bland tjänstemän i prioritering av insatser när budgeten medgivit det. Inventeringen har som regel inte varit kostnadsberäknad i detalj. Det har heller inte funnits något beslutat dokument i kommunstyrelsen avseende någon långsiktig underhållsplan.

Bland tjänstemännen har det under hösten 2013 pågått ett intensivt arbete att ta fram underlag för bedömning av underhållsbehov, kostnader och tidsplaner för hur olika projekt skall planeras.

Bedömt planerat invändigt underhållsbehov, 2015-2024, Valdemarsviks kommun, tkr

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	totalt
skolor	2 450	2 520	2 294	1 250	1 400	675	2 980	1 575	2 300	1 800	19 244
förskolor	100		565	1 000	345	700		250	280		3 240
servicehus	120			300							420
totalt	2 670	2 520	2 859	2 550	1 745	1 375	2 980	1 825	2 580	1 800	22 904

Det totala underhållsbehovet invändigt under tioårsperioden 2015-2024 motsvarar närmare 23 mkr i dagens penningvärde, vilket motsvarar ca 2,3 mkr per år under den aktuella perioden. Under år 2014 har kommunen budgeterat 1,3 mkr för felavhjälpande underhåll.

Fastighetschefen har löpande redovisat underhållsbehoven i kommunens budgetberedningar. Några formella beslut är ännu inte tagna om en plan för hantering av långsiktigt planerat underhåll.

Bedömt planerat utvändigt underhållsbehov, 2015-2024, Valdemarsviks kommun, tkr

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	totalt
skolor	1 365	1 250	579	1 547	2 307	1 122		500		1 000	9 670
förskolor	150			170				75		516	911
servicehus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
totalt	1 515	1 250	579	1 717	2 307	1 122		575		1 516	10 581

Det utvändiga underhållsbehovet bedöms uppgå till sammanlagt drygt tio mkr fram till år 2024 på skolor och förskolor.

Totalt uppgår det bedömda planerade underhållsbehovet (in- och utvändigt) till ca 33,5 mkr under hela perioden fram till 2024. Det motsvarar en årlig kostnad på drygt tre mkr. Utöver denna kostnad har kommunen en budgetpost på ca 1,3 mkr för felavhjälpande underhåll, vilket gör att allt underhållsbehov under de kommande tio åren kommer att uppgå till mellan 4,5 och fem mkr per år (under förutsättning att det felavhjälpande underhållet klaras inom ramen för nuvarande budget och att någon förändring inte behöver övervägas.)

Bedömningen är gjord utifrån okulärbesiktningar och historisk erfarenhet bland drifttekniker. Den besiktning som är gjord omfattar enbart skolor och förskolor. Ytterligare besiktningar kommer att göras under 2014. Målsättningen för tjänstemännen är att omvandla gjorda besiktningar i särskilda kalkyler för de olika objekten.

5.1 Kommentar

Det underlag som tagits fram visar att kommunen behöver budgetera för minst drygt tre mkr ytterligare per år för att klara både invändigt och utvändigt planerat underhållsbehov. Detta under förutsättning att kommunen behåller nuvarande verksamhetslokaler. Det vore tillfredsställande om det underlag som tjänstemännen tagit fram kan utgöra ett styrdokument för det långsiktiga planerade underhållet i kommunen.

Det kan vara värt att jämföra de egna bedömningarna med de bedömningsmodeller som redovisas i rapporten. Det viktiga är att insatserna framöver för det planerade underhållet blir "rätt" avvägda oavsett om bedömningen som ligger till grund för budgeteringen bygger på egna bedömningar eller andra bedömningsmodeller.

6 Eftersatt underhåll

Tjänstemännen i kommunen gjorde en inventering av underhållsbehovet år 2010 och konstaterade då att det fanns många lokaler som var i akut behov av underhåll. Kommunen har därefter avsatt ca 1,5 mkr för felavhjälpande underhåll varje år, men bedömningen 2010 var att det behövdes mer resurser.

6.1 Budget och utfall

	Budget	Utfall
2011	1 994 500	1 984 348
2012	2 074 500	1 022 702
2013	1 231 000	888 709

Budgeten för felavhjälpande underhåll har varierat under de tre åren. Utfallet har genomgående blivit lägre än budget, dvs. underhållet har begränsats i förhållande till vad som ursprungligen var budgeterat.

En del av det pågående underhållet under de aktuella åren har inkluderat åtgärder som borde ha vidtagits tidigare, men någon närmare precisering av hur stort det eftersatta underhållet är uttryckt i kronor är inte möjligt att få fram. Tjänstemännen bearbetar dessa underlag i mer exakta kalkyler för de olika berörda objekten för närvarande. Dessutom förefaller det vara så att några av objekten kan komma att rivas och i några fall övervägs till och med försäljning av fastigheter.

6.2 Internhyresprinciper

Fullmäktige tog under hösten 2013 beslut om principer för internhyror i kommunen (kf 72/2013).

Grundprincipen är att självkostnadshyra per objekt skall gälla. Det är samma modell som gäller i flertalet kommuner. Modellen innebär i korthet följande för hantering av underhållsfrågor i verksamhetslokaler.

Principen innebär att lokalhyran för verksamheten skall inte påverkas av felavhjälpande och planerat underhåll. Fastighetsförvaltningen är nollbudgeterad och får fakturera hyreskostnaden för hyresgästen med en tolfedel per månad.

Stora investeringar skall vara bedömda i förväg och planerna tas fram i dialog mellan verksamhet och fastighetsförvaltning. Blir det aktuellt med större renoveringar kan hyran höjas till följd av standardförbättring. Om verksamheten vill göra lokalanpassningar utöver de som ingår i de centrala planerna får dessa betalas av verksamheten via tilläggsavtal.

6.3 Kommentar

Principerna för hyressättning är rimliga, men med tanke på det stora underhållsbehov som tidigare inte tillgodosetts bedöms dessa inte kunna klaras med mindre än att kommunstyrelsen bestämmer hur finansieringen av det eftersatta underhållsbehovet skall vägas av mot andra kostnader i kommande tio års budgetarbete. Den internhyra som nu gäller bygger enbart på ett årligt underhåll av ca 1,3 mkr och de beräkningar som finns indikerar att detta belopp behöver skrivas upp med minst drygt tre mkr per år i tio år. Detta under förutsättning att kommunen behåller nuvarande verksamhetslokaler.

7 Analys

I granskningen skulle vi besvara frågor kring underhållet.

Vi kan konstatera att kommunen under flera år inte haft ett dokumenterat underlag för de totala underhållsbehoven bland sina verksamhetslokaler. Den inventeringen är nu gjord. Det är tillfredsställande.

I granskningen har vi också sett att det budgeterats för lite resurser under många år till det samlade fastighetsunderhållet. Kommunen har enbart budgeterat för felavhjälpande underhåll och ingenting för planerat underhåll. Med den inventering som nu är gjord finns underlag för budgetering av även det planerade underhållet.

Utifrån det underlag som nu är framtaget i kommunen indikeras att underhållet av fastigheter varit och är eftersatt. Sammanlagt bedöms det planerade underhållet under de kommande tio åren behöva uppgå till drygt 33 mkr, eller drygt 3 mkr per år utöver de ca 1,3 mkr som avsätts nu för felavhjälpande underhåll.

Det är viktigt att kommunstyrelsen tar ställning till hur underhållsfrågorna skall hanteras. Det är också viktigt att kostnadsökningen av underhållet vägs av mot andra satsningar och kan hanteras utifrån de principer som tagits kring internhyresprissättningen.

Med tanke på att det planerade underhållet varit eftersatt i många år framstår det som viktigt att insatserna framöver blir "rätt avvägda" i förhållande till behov.

Vi lämnar följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör ta beslut om en långsiktig plan för planerat fastighetsunderhåll
- Kommunstyrelsen bör anvisa en årlig budget utifrån planen för det planerade underhållet
- Kommunstyrelsen bör anvisa en lösning för hur kommunen skall hantera ökade kostnader för underhåll i förhållande till rådande internhyresprincip