

*Granskning av
effektiviteten i
kommunens
fastighets-
förvaltning*

Olle Nilsson
Pär Månsson

Sandvikens kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och förslag till förbättringsåtgärder.....	2
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund och uppdrag	4
2.2.	Revisionsfråga	4
2.3.	Metod och källor.....	5
3.	Nuvarande organisation och ansvarsfördelning	6
4.	Det årliga uppdraget 2013	7
5.	Ekonomi	9
5.1.	Information om fastighetsförvaltningen.....	9
5.2.	Fastighetsförvaltningens ekonomiska utfall	9
5.3.	Investeringar och underhåll	10
5.4.	Anläggningsregister.....	11
5.4.1.	Rutiner och riktlinjer	11
5.4.2.	Avskrivningsprinciper	11
5.4.3.	Utrangeringsprinciper	12
5.4.4.	Kontroll och genomgång av anläggningsregisteret	12
6.	Internhyresrutin.....	13
7.	Lokalförsörjningsplan	14
8.	Granskningsresultat	15
8.1.	Utövar Kommunstyrelsen en tillräcklig styrning, samordning och uppföljning över förvaltningen av kommunens ägda fastigheter utifrån god ekonomisk hushållning?	15
8.2.	Hur ser budgetprocessen ut vad avser den ersättning som fastställs till Sandvikenhus AB?	15
8.3.	Hur är ansvarsfördelningen vad avser framtagande av underhållsplaner?. 16	
8.4.	Hur hanteras dialogen mellan kommunen och Sandvikenhus AB under löpande budgetår vad avser utvecklingen av drift- och underhållskostnader?	16
8.5.	Hur rapporteras uppföljningen av kostnadsutvecklingen till kommunen under löpande budgetår?.....	17
8.6.	Hur sker samordningen mellan verksamhetsdrivande förvaltningar, Sandvikenhus AB och kommunen vad avser behov av långsiktiga åtgärder i fastigheterna?	17

1. **Sammanfattning och förslag till förbättringsåtgärder**

På uppdrag av revisorerna i Sandvikens kommun har PwC genomfört en granskning avseende effektiviteten i kommunens fastighetsförvaltning. Sammanfattningsvis kan vårt svar på revisionsfrågan och de kontrollmål som satts upp av revisorerna formuleras i följande punkter.

- Enligt avtalet mellan kommunen och Sandvikenhus AB sker minst en årlig träff där bolaget ska rapportera om prognos och avvikelser inom det uppdrag man har att förvalta fastigheterna. Idag genomförs enligt uppgift två träffar per år mellan Kommunstyrelsens ordförande, teknisk chef och ledningen för Sandvikenhus AB. Det är givetvis bra, men frågan är om dessa träffar kan anses uppfylla behovet av styrning, samordning och uppföljning av verksamheten. Vi bedömer att det inte är tillräckligt.
- Kommunen har inte någon ekonomisk redovisning varken av resultat eller av prognos inom fastighetsförvaltningen på övergripande nivå under löpande verksamhetsår. Information om resultatet i fastighetsförvaltningen levereras från Sandvikenhus AB till kommunen efter avslutat verksamhetsår.
- Internhyran för kommande år beräknas utifrån kostnaderna i fastigheterna föregående år och sedan räknas hyresnivån schablonmässigt upp med 5 % per år. Det innebär att internhyresnivån det aktuella året baseras på två år gamla uppgifter. Internhyran kommuniceras med verksamhetsförvaltningarna inför respektive nämnds budgetprocess. Enligt uppgift deltar Sandvikenhus AB inte i processen att ta fram internhyran på annat sätt än att man levererar ekonomisk information.
- Koppling mellan budgetprocessen på detaljerad nivå, som hanteras av Sandvikenhus AB och processen på övergripande nivå saknas. På övergripande nivå sätts, i praktiken, endast ett belopp som omfattar det årliga uppdraget som sedan fördelas ut per fastighet inom bolaget. Frågan är om den detaljkunskap om fastighetsbeståndet som bolaget besitter tas tillvara på ett effektivt sätt. Det finns en risk att så inte är fallet.
- Den dagliga relationen och kontakterna mellan kommunen och Sandvikenhus AB fungerar bra, enligt de intervjuade. Man har återkommande, månatliga träffar där åtgärder redovisas och diskuteras. Åtgärderna tenderar dock att vara avhjälpande och akuta.
- Enligt uppgift finns inga underhållsplaner för kommunens fastigheter. Detta måste betraktas som en stor brist som, i värsta fall, kan komma att påverka kommunens förmögenhet i form av fastigheter på ett negativt sätt.

- En långsiktig, strategisk syn på utvecklingen av kommunens fastighetsbestånd tycks inte finnas.
- I samband med vår granskning har vi eftersökt ekonomisk information samt genomfört en kartläggning av rutiner vad avser kommunens anläggningsregister. Vår bedömning med anledning av detta kan sammanfattas i att vi kan se att det finns sårbarhet i handläggningen av ekonomirutinerna.

Utifrån våra iakttagelser lämnar vi följande förslag till förbättringsåtgärder.

- **Styrning, uppföljning och samordning av fastighetsförvaltningen på en strategisk nivå bör utvecklas.** Sett till den betydelse fastighetsförvaltningen har både vad avser kommunens ekonomi och förvaltningarnas förutsättningar för att bedriva verksamhet är vår bedömning att såväl rutiner för styrningen som uppföljningen på såväl strategisk som detaljnivå bör utvecklas.
- **Utveckla budgetprocessen samt metoder för att ta fram nivån på internhyran.** Vi bedömer att det är av yttersta vikt att man skapar en budgetprocess med deltagande såväl från de som har detaljkunskaper om fastighetsbeståndet och behoven av skötsel och underhåll som från de som nyttjar lokaler för verksamhet och de som på en strategisk nivå ansvarar för fastighetsförvaltningen. Underlaget för fastställande av internhyran baseras på gamla uppgifter och bör kunna utvecklas.
- **Prioritera arbetet med att skapa underhållsplaner för fastigheterna och att ta fram en lokalförsörjningsplan för kommunens verksamheter.** Vi bedömer att en balanserad planering med en långsiktig horisont utgör grunden för en god fastighetsförvaltning.
- **Rutinerna avseende Tekniska kontorets ekonomihandläggning bör säkerställas.** I samband med vår granskning har vi iakttagit att det finns en sårbarhet i ekonomihandläggningen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund och uppdrag

Sandvikens kommun äger idag fastigheter till ett totalt anskaffningsvärde om cirka 1,7 miljarder kr. Av detta är anskaffningsvärdet i de fastigheter där kommunen bedriver verksamhet cirka 1,3 miljarder. I dessa fastigheter bedrivs främst skolverksamhet samt vård och omsorg. Kommunstyrelsen ansvarar för fastighetsförvaltningen i kommunen och det Tekniska kontoret har förvaltningsansvaret. Tekniska kontoret har ingen egen genomförandeorganisation, utan man agerar beställare av tjänster. Tjänster för drift- och underhållsåtgärder samt genomförande av investeringar i fastigheterna genomförs av det helägda bolaget Sandvikenhus AB genom ett årligt uppdrag.

Förvaltningen av kommunens fastigheter fördes över till Sandvikenhus AB 2001. Målet med förändringen var, enligt uppgift, att skapa synergier i kommunkoncernen, vilket definierades i några miljoner kronor per år. Inledningsvis svarade SH för hela processen, inklusive internhyresrutinen. 2002 fördes mark och exploateringsverksamheten tillbaka till kommunen. 2003 genomfördes samma åtgärd vad avser lokalvård och verksamhetsvaktmästeri. Efter detta har resurser skapats i kommunen för att ansvara för fastighetsförvaltningen och att hantera ett beställaransvar i relation till tjänster som genomförs av Sandvikenhus AB inom ramen för det årliga uppdraget.

Effektiviteten i fastighetsförvaltningen är av största vikt ur flera perspektiv. För det första är förutsättningen för att värdet i den förmögenhet som kommunen har i fastigheterna, totalt cirka 1,7 miljarder kr, inte ska försämrats, en effektiv förvaltning av drift- och underhåll samt investeringar. För det andra utgör en effektiv fastighetsförvaltning en förutsättning för att de kommunala förvaltningarna ska ha ändamålsenliga lokaler att bedriva verksamhet i och att de som nyttjar lokalerna inte drabbas av arbetsmiljöproblem beroende på en ineffektiv fastighetsförvaltning.

Revisorerna i Sandvikens kommun har mot bakgrund av detta samt utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys beslutat att genomföra en granskning avseende effektiviteten i kommunens fastighetsförvaltning. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen.

2.2. Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan som revisorerna ställer är om Kommunstyrelsen utövar en tillräcklig styrning, samordning och uppföljning över förvaltningen av kommunens ägda fastigheter utifrån god ekonomisk hushållning?

Kontrollmål/kontrollområden:

- Hur ser budgetprocessen ut vad avser den ersättning som fastställs till Sandvikenhus AB?

- Hur är ansvarsfördelningen vad avser framtagande av underhållsplaner?
- Hur hanteras dialogen mellan kommunen och Sandvikenhus AB under löpande budgetår vad avser utvecklingen av drift- och underhållskostnader?
- Hur rapporteras uppföljningen av kostnadsutvecklingen till kommunen under löpande budgetår?
- Hur sker samordningen mellan hyresgästerna (verksamhetsdrivande förvaltningar), förvaltaren (Sandvikenhus AB) och fastighetsägaren (kommunen) vad avser behov av långsiktiga åtgärder i fastigheterna?

2.3. Metod och källor

Granskningen bygger på genomgång av styrdokument i form av kommunens uppdrag 2013 till Sandvikenhus AB, Sandvikens kommuns budget 2013, Sandvikens kommuns ägardirektiv till Sandvikenhus AB 2010, Sandvikens kommuns årsredovisning 2012 och Sandvikenhus AB:s årsredovisning 2012.

Utöver genomgång av styrdokument har intervjuer gjorts med kommunens ekonomichef, tekniske chef, chefen för kunskapsförvaltningen, VD och fastighetschefen för lokaler i Sandvikenhus AB.

Under granskningen genomfördes en workshop med de intervjuade som deltagare. Dessutom deltog den administrativa chefen och medarbetare inom ekonomifunktionen i Sandvikenhus AB, revisorerna Jan Hiller och Lars Åresund samt Pär Månsson och Olle Nilsson, PwC.

Granskningen genomfördes under juni – oktober 2013.

3. Nuvarande organisation och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen ansvarar för förvaltningen, underhåll och investeringar i kommunens fastigheter. Kommunstyrelsen beslutar varje år att, som ägare tilldela Sandvikenhus AB ett årligt uppdrag som bl a innehåller fastighetsförvaltningen. För uppdraget har Kommunstyrelsen, enligt uppdraget avsatt en ersättning. Innehållet i det årliga uppdraget redovisas i avsnitt 3.

Tekniska kontoret, som ingår i Kommunstyrelsens förvaltning har förvaltningsansvaret som fastighetsägare och har ett strategiskt ansvar för underhåll och investeringar i fastighetsinnehavet. I detta ansvar ingår att löpande betala ut ersättningen för uppdraget till Sandvikenhus AB. Utöver detta ansvarar Tekniska kontoret för internhyresrutinen. Internhyran är Tekniska kontorets interna ersättning för att bedriva fastighetsförvaltning och den innefattar intern ränta och avskrivningar samt vissa övriga omkostnader. För detta ansvar anser man sig ha tillräckliga resurser idag.

Sandvikenhus AB ansvarar enligt det tilldelade uppdraget och förfogar därmed över de medel som ställts till förfogande i uppdragsbeskrivningen. Det innebär att bolaget upprättar en egen, detaljerad budget på fastighetsnivå. Det innebär att Tekniska kontoret vare sig upprättar eller förfogar över budgeten för fastighetsförvaltning och – underhåll. Sandvikenhus AB ansvarar också för genomförande av de investeringsåtgärder som Kommunfullmäktige beslutar om. Även för investeringsåtgärder upprättar bolaget en detaljerad budget.

Sandvikenhus AB och Tekniska kontoret har månatliga träffar på handläggarnivå där man avhandlar akuta behov av underhållsåtgärder och pågående arbeten samt bedömning av investeringsbehov. För detta ändamål har man, enligt uppgift begränsade resurser i form av budgetmedel.

Verksamhetsförvaltningarna har dialog både med Tekniska kontoret och Sandvikenhus AB vad avser behov av anpassningar av lokaler och intern hyra. Tekniska kontoret har fyra träffar per år med representanter för verksamhetsförvaltningarna.

4. *Det årliga uppdraget 2013*

Det årliga uppdraget för 2013 beslutade Kommunstyrelsen att ge Sandvikenhus AB i december 2012. Övergripande sägs i uppdragsbeskrivningen att bolaget inom överenskomna ekonomiska ramar ska ta de initiativ som behövs för att nå uppställda mål och i övrigt hos kommunen väcka de frågor som föranleds av uppgiften som ingår i uppdraget.

När det gäller fastighetsförvaltning har Kommunstyrelsen överlämnat följande uppgifter till bolaget.

- Teknisk förvaltning, drift och skötsel av kommunens fastigheter för administration och verksamhet samt ägda eller förhyrda bostäder och lokaler. Ny-, till- och ombyggnad av fastigheter i egen regi eller genom anlitan av entreprenör. Den förvaltade ytan inom ramen för uppdraget är 258 834 kvm.
- Bolaget ansvarar för att förvaltade lokaler och bostäder är sunda, effektiva och ändamålsenliga med ett så gott underhåll som givna ekonomiska ramar tillåter och att de sköts på ett sätt som överensstämmer med Kommunens syn på ett långsiktigt hållbart samhälle samt god ekonomisk hushållning.

I de överlämnade uppgifterna ingår.

- Upphandling, samordning och ledning av konsultuppdrag och entreprenader, inom verksamhetsområdet.
- Underlag till kommunens yttranden och utlåtanden inom bolagets verksamhetsområde.
- Inom bolagets verksamhetsområde biträda Kommunen, alternativt företräda, Kommunen såsom ombud i ärenden inför myndigheter och i förhållande till enskilda efter samordning med Tekniska kontoret.
- Mindre utrednings- och projekteringsuppdrag ingår i den fasta ersättningen.
- Större uppdrag får endast beställas skriftligen av Kommunstyrelsens ombud.

För tolkning och löpande anpassning av uppdraget har kommunen och bolaget varsitt ombud. Det sägs i uppdragsbeskrivningen att ombuden skall ha behörighet att företräda respektive part i dessa frågor och man anger att kommunens ombud är den tekniske chefen och Sandvikenhus ombud är den verkställande direktören.

Utöver detta anges uppdragsbeskrivningen att kommunen och bolaget ska sammanträda vid minst ett protokollfört tillfälle varje år. Deltagare vid dessa möten skall vara Kommunstyrelsens ordförande och den tekniske chefen samt bolagets

styrelseordförande och vd. Bolaget skall inför denna träff redovisa hur genomförandet av uppdraget fortgår samt prognos och avvikelser mot budget.

Den yttersta restriktionen för genomförande av den överlämnade verksamheten är de medel som ställs till förfogande. Vid över- eller underförbrukning av medel skall detta regleras genom omfördelning mellan olika överlämnade uppgifter eller genom ökad eller minskad ersättning enligt vad parterna vid varje tillfälle kommer skriftligen överens om.

Den totala ersättningen till Sandvikenhus AB 2013 är 100 886 000 kr. I förhållande till 2012 är det en minskning med c:a 2 000 000 kr. Denna minskning är, enligt uppgift föranledd av att fastighetsbeståndet har minskat genom försäljningar.

Investeringsprojekt inom ramen för den överlämnade verksamheten skall administreras av bolaget. Vid genomförande projekt svarar bolaget för genomförandet med egna eller externa resurser och får ersättning för utlägg och egna insatser enligt den kommunala självkostnadsprincipen. Respektive projekt skall löpande rapporteras och skriftligen redovisas till kommunens ombud varje månad.

För samtliga projekt skall en skriftlig ”beställning” tillsändas bolaget innan projektstart. Med detta ändamål krävs att bolaget tar fram en anslagsbegäran med innehåll av tidsplan, teknisk förkalkyl, inkomna offerter och relevant teknisk dokumentation som ska ligga till grund för investeringsbeslutet.

5. Ekonomi

5.1. Information om fastighetsförvaltningen

I kommunens årsredovisning för år 2012 beskrivs förhållanden som rör kommunens fastighetsförvaltning under redogörelsen för Kommunstyrelsens verksamhet enligt följande.

Man konstaterar att den tekniska verksamheten har ett underskott i förhållande till budget om c:a 8,8 mkr. Det beror, enligt årsredovisningen, delvis på ökade energikostnader för Sandbacka Park under perioden 2010 – 2011. Kommunen har under året försålt ett antal fastigheter med realisationsförluster som följd. Dessutom beslutade Kommunstyrelsen om nedskrivning av två fastigheter med sammanlagt 2,2 mkr. Orsaken till nedskrivningen är att man planerar att sälja fastigheterna. Enligt årsredovisningen fattade Kommunstyrelsen beslutet med anledning av den positiva prognosen som fanns för året. Den positiva prognosen, och senare resultatet, berodde främst på att ett engångsbelopp på 37 mkr återbetalats från AFA-försäkringen, under 2012.

I årsredovisningen sägs också att Kommunfullmäktige beslutade i juni om en satsning på underhåll med anledning av den positiva ekonomiska prognosen för året. Man beslutade att avsätta ett engångsbelopp på totalt 6 mkr för underhåll av kommunala fastigheter, samt underhåll av gång- och cykelbanor.

Vidare sägs att Tekniska kontoret under året har varit kallade till Kommunstyrelsen med anledning av ekonomiska svängningar i de månatliga prognoserna.

I samband med vår granskning har vi haft svårigheter att få fram ekonomisk information. Detta, främst, beroende på sjukdom. Detta är givetvis förhållanden som är svåra att förutse, men det exponerar samtidigt en sårbarhet om ansvaret inte fullt ut kan axlas av andra i organisationen vid medarbetares frånvaro.

5.2. Fastighetsförvaltningens ekonomiska utfall

Enligt uppgift görs inte någon särskild redovisning eller uppföljning av ekonomin för fastighetsförvaltningen i kommunen, vare sig månadsvis eller vid årets slut. Utfallet för fastighetsförvaltningen redovisas som en del av de övriga verksamheterna inom Tekniska kontoret.

Tekniska kontoret har, för vår räkning tagit fram ett resultat och en jämförelse mellan utfall och budget för 2012 för fastighetsförvaltningen. Sammanställningen omfattar kostnader och intäkter för kommunens fastighetsförvaltning. Den ser ut enligt följande.

Fastighetsförvaltning 2012 i kr	Utfall	Budget
Interna hyror	152 341 187,51	159 677 000,16
Externa hyror	66 387 942,50	66 605 000,04
Årligt uppdrag	-100 517 000,30	-100 317 000,00
Övrigt	-34 313 679,08	-25 379 000,18
Ränta	-42 761 333,39	-45 160 000,08
Avskrivningar	-52 320 214,92	-53 962 999,92
Kommunbidrag	3 100 000,00	-900 000,00
Summa	-8 083 097,68	563 000,02

Först kan vi notera att fastighetsförvaltningen, enligt sammanställningen har ett underskott i relation till budget på c:a 8 mkr. Som vi nämnt tidigare sades orsaken till det totala underskottet för den tekniska verksamheten på 8,8 mkr bl a ökade energikostnader i Sandbacka Park. En översiktlig genomgång av underlaget till sammanställningen visar att energikostnaderna inom fastighetsförvaltningen överstiger budget med c:a 4,6 mkr samt att reaförluster på fastigheter tagits upp till 3,1 mkr. Den senare posten fanns inte med i budgeten. Reaförlusterna har troligen påverkat såväl räntekostnader som avskrivningar positivt och minskningen av dessa poster motsvarar i stort reaförlusterna. Vi noterar också att budgeten för internhyra överstiger utfallet med drygt 7 mkr. Denna intäktsminskning har, enligt uppgift sin grund i en överbudgetering av internhyran och orsaken till detta har vi inte lyckats klarlägga.

5.3. Investeringar och underhåll

Investeringar som beslutas av Kommunfullmäktige utförs under ledning av Sandvikenhus AB. Det innebär att bolaget ansvarar för såväl projektering som genomförande och uppföljning av investeringarna. Investeringsprocesserna följs av Tekniska kontoret i första hand genom den löpande kontakten mellan kontoret och bolaget. Rapportering till Kommunstyrelsen sker, enligt uppgift på så vis att man löpande får information om ett urval av investeringar, bl a större investeringar i fastigheter.

Vi har svårt att fånga ekonomisk information på en objektnivå om genomförda investeringar under 2012. I den ekonomiska information som Sandvikenhus AB ger till kommunen i form av en excel-fil finns uppgifter om "Kommuninvesteringar". I denna fil är genomförda investeringar 2012 upptagna till ett betydligt större belopp, 81 mkr i Sandvikenhus AB:s redovisning än vad som är angivet som budgeterade medel, 63 mkr. Efter justeringar under året av investeringsbudgeten i kommunen uppgick den slutligen till 91 mkr. Detta ska ställas i relation till de förbrukade 81 mkr. Vilket torde betyda att alla beslutade investeringar inte genomförts under året.

För att kunna genomföra planerade åtgärder i fastigheterna bör man upprätta underhållsplaner för varje objekt. Sådana underhållsplaner saknas.

5.4. Anläggningsregister

Av kommunen årsredovisning 2012 framgår att följande redovisningsprinciper gäller avseende materiella anläggningstillgångar:

Anläggningstillgångar har i balansräkningen upptagits till anskaffningsvärde med tillägg för utgifter som höjer tillgångens standard och/eller förbättrar dess servicepotential och med avdrag för planenliga avskrivningar och eventuella nedskrivningar. Erhållna investeringsbidrag hanteras från och med 2010 i enlighet med RKR 18, men omräkning har ej skett av historiska värden utan de reducerar anskaffningsvärdet i enlighet den tidigare redovisningsprincipen. Lånekostnader aktiveras ej. Avskrivningar påbörjas när tillgången är färdig att tas i bruk. De av RKR föreslagna avskrivningstider i intervall, för olika typer av tillgångar, ligger till grund för bedömningen av en tillgångs nyttjandeperiod. I samband med större ombyggnationer av fastigheter omprövas nyttjandeperioden och justeras för berörda anläggningsobjekt. Inventarier vars anskaffningsvärde uppgår till mindre än 20 000 kr anses vara inventarier av mindre värde och aktiveras därför inte. För att en utgift ska redovisas som en anläggningstillgång krävs dessutom att tillgången har en nyttjandeperiod på minst tre år.

Ekonomikontoret ansvarar för inregistrering av samtliga investeringar i anläggningsreskontran. En medarbetare handlägger anläggningsregistret, men kompetensen finns hos ytterligare tre medarbetare.

Manuell registrering sker av uppgifter från investeringsredovisningen till anläggningsreskontran. Däremot sker maskinell överföring avseende avskrivningar till redovisningen. Avskrivningar beräknas och integreras månadsvis efter aktivering av avslutade investeringar utförts.

5.4.1. Rutiner och riktlinjer

Investeringspolicyn (KF § 6, 23/2 2009) fastställer kommunens principer för anskaffning av en anläggningstillgång, samt hur avskrivningar, nedskrivningar, försäljningar och utrangeringar ska bedömas.

I kommunens Ekonomiska styrprinciper och styrmodell (KF §83, 18/6 2007) finns bland annat fastställt att Tekniska kontoret ansvarar för investeringsäskanden. I denna tydliggörs även att avseende gränsen för vad som betraktas som inventarier är 20 000 kr och att det inte är tillåtet att summera ihop fler inköp av lägre värde för att komma upp i mer än 20 000 kr, och motsvarande att det inte är tillåtet att dela upp större investeringar i delbelopp för att understiga investeringsgränsen.

5.4.2. Avskrivningsprinciper

Avskrivningstiden bedöms individuellt per investeringsprojekt i samband med aktivering av investeringen. En uppdelning görs avseende mark och byggnad.

I dag sker ingen komponentavskrivning. Då detta inte sker finns det en risk att avskrivningstiderna, totalt, är för långa. För att förbättra hanteringen driver kommunen ett projekt tillsammans med de kommunala bolagen avseende anläggningar och avskrivningar. Bakgrunden är det förändrade regelverket som

aktiebolag är berörda av. Arbetet är framåtsyftande och beskrivs som ett, hittills, mycket lyckat projekt.

En genomgång av kommunens fastigheter sker och resultatet ska därefter utgöra underlag för sammanvägd fördelning och vara ett avskrivningsunderlag för samtliga fastigheter. Avsikten är att från år 2014 ska korrigerings ske.

5.4.3. Utrangeringsprinciper

Avseende fastigheter finns ingen rutin för genomgång av utrantering i samband med t.ex ombyggnation.

5.4.4. Kontroll och genomgång av anläggningsregisteret

En genomgång av anläggningsregistret genomfördes inför byte av redovisnings-system år 2004. Samtliga anläggningar som överfördes från det gamla anläggningregistret stämdes av mot kommunens eget fastighetsregister. Efter detta har det inte genomförts någon genomgång av anläggningsregistret. Det har heller inte skett någon avstämning av anläggningsregistret mot lagfarter på fastigheterna. En inventering av anläggningstillgångarna bör ske och i samband med denna bör avstämning ske mot fastigheternas lagfarter.

6. *Internhyresrutin*

Tekniska kontoret ansvarar för internhyresprocessen och tecknar avtal med verksamhetsförvaltningarna. Man beräknar således nivån på internhyran och överlämnar förutsättningarna till verksamhetsförvaltningarna.

Fram till 2011 lämnade Sandvikenhus AB ett förslag till budget för fastighetsförvaltningen till kommunen. Sedan 2011 hanterar kommunen internhyran utan samråd med bolaget. Tekniska kontoret erhåller efter verksamhetsårets slut en sammanställning av bolagets kostnader för drift- och underhåll samt investeringar på fastighetsnivå. Denna sammanställning utgör grund för beräkningen av internhyran för kommande verksamhetsår. Kostnaderna för fastigheten ökas sedan schablonmässigt med 5 % vilket ska motsvara kostnadsökningen. Det upplevs, enligt de intervjuade som en brist då underlaget som används för budgetering är ett år gammalt och då man använder sig av en schablonmässig uppräkningsmetod. Den nuvarande nivån på internhyran omfattar inte, enligt Sandvikenhus AB resurser till underhåll av fastigheterna medan man inom kommunen anser att det till begränsad del finns resurser till underhåll.

Förutsättningarna för kommande års internhyra lämnas till verksamhetsförvaltningarna under sommaren. Internhyran ingår i ramen för verksamhetsförvaltningen.

7. *Lokalförsörjningsplan*

Som vi tidigare har sagt är kommunens fastigheter det allra största tillgångsslaget i balansräkningen. Det innebär att skötseln och underhållet av fastigheterna är en viktig del av kommunens goda ekonomiska hushållning. Brister i skötsel och underhåll riskerar att påverka kommunens förmögenhet negativt. Utöver detta är ju fastigheter och lokaler en förutsättning för att kommunal verksamhet och service kan bedrivas. Ändamålsenliga lokaler är en förutsättning för den kommunala servicen.

För att uppnå en god ekonomisk hushållning vad avser fastigheterna och för att kunna erbjuda verksamheterna ändamålsenliga lokaler bör man ha en övergripande planering och en strategi för hur fastighetsbeståndet ska utvecklas och hur användandet av lokalerna utvecklas.

Kommunen saknar idag en strategi för detta. Enligt uppgift pågår ett arbete med att ta fram en lokalförsörjningsplan i kommunen. I samband med vår granskning har vi också fått information om att man inom kunskapsförvaltningen driver en process där man tar fram behov av lokaler i verksamheten för de närmaste tre åren.

8. Granskningsresultat

Utifrån den genomförda granskningen besvarar vi i de följande avsnitten revisionsfrågan och de kontrollmål för granskningen som ställts av revisorerna i Sandvikens kommun.

8.1. Utövar Kommunstyrelsen en tillräcklig styrning, samordning och uppföljning över förvaltningen av kommunens ägda fastigheter utifrån god ekonomisk hushållning?

Vi noterar att Kommunstyrelsen vare sig har löpande eller periodisk information om fastighetsförvaltningen under verksamhetsåret. Någon systematiserad uppföljning sker inte under året och information om hur fastighetsförvaltningen har utvecklats finns inte beskriven i kommunens årsredovisning.

Enligt kommunens uppdrag till Sandvikenhus AB träffar Kommunstyrelsens ordförande och den tekniske chefen bolagets ordförande och vd minst en gång per år. Idag genomförs enligt uppgift två träffar per år. Det är givetvis bra, men frågan är om dessa träffar kan anses uppfylla behovet av styrning, samordning och uppföljning. Vi bedömer att det inte är tillräckligt. Sett till den betydelse fastighetsförvaltningen har både vad avser ekonomi och förutsättningar för att bedriva verksamhet är vår bedömning att såväl styrning som uppföljning och samordning av fastighetsförvaltningen på en strategisk nivå bör utvecklas.

8.2. Hur ser budgetprocessen ut vad avser den ersättning som fastställs till Sandvikenhus AB?

Ersättningen till Sandvikenhus AB har hittills fastställts i egentlig mening utan någon bedömning av underhållsbehov. Enligt uppgift finns en ambition att skapa resurser för underhåll och det har hittills resulterat i punktinsatser från kommunens sida. Sandvikenhus AB deltar, enligt uppgift inte i budgetprocessen på annat sätt än att man levererar ekonomisk information. Koppling mellan budgetprocessen på detaljerad nivå, som hanteras av Sandvikenhus AB och processen på övergripande nivå saknas. På övergripande nivå sätts, i praktiken, endast ett belopp som omfattar det årliga uppdraget som sedan fördelas ut per fastighet inom bolaget. Frågan är om den detaljkunskap om fastighetsbeståndet som bolaget besitter tas tillvara på ett effektivt sätt. Det finns en risk att så inte är fallet.

Vi bedömer att det är av yttersta vikt att man skapar en budgetprocess med deltagande såväl från de som har detaljkunskaper om fastighetsbeståndet och behoven av skötsel och underhåll som från de som nyttjar lokaler för verksamhet och de som på en strategisk nivå ansvarar för fastighetsförvaltningen. Till alla delar tycks inte detta fungera idag.

Internhyran för kommande år beräknas, som vi tidigare beskrivit utifrån kostnaderna i fastigheterna föregående år. Dessa kostnader räknas schablonmässigt upp med 5 %. Det innebär att internhyresnivån baseras på två år gamla uppgifter. Internhyran kommuniceras med verksamhetsförvaltningarna inför respektive nämnds budgetprocess. Vår bedömning är att processen för att ta fram internhyran bör utvecklas.

8.3. Hur är ansvarsfördelningen vad avser framtagande av underhållsplaner?

Enligt uppgift finns inga underhållsplaner för kommunens fastigheter. Detta måste betraktas som en stor brist som, i värsta fall, kan komma att påverka kommunens förmögenhet i form av fastigheter på ett negativt sätt. Vi bedömer att det borde vara en prioriterad åtgärd att starta ett arbete som syftar till att ta fram underhållsplaner för kommunens fastighetsbestånd.

Enligt uppgift har ett arbete påbörjats att ta fram en lokalförsörjningsplan. Vikten av detta arbete kan inte nog understrykas och bör, vid sidan om arbetet med att skapa underhållsplaner, vara en prioriterad uppgift för ansvariga inom kommunens fastighetsförvaltning.

8.4. Hur hanteras dialogen mellan kommunen och Sandvikenhus AB under löpande budgetår vad avser utvecklingen av drift- och underhållskostnader?

Den dagliga relationen och kontakterna mellan kommunen och Sandvikenhus AB fungerar bra. Man har återkommande, månatliga träffar där åtgärder redovisas och diskuteras. Åtgärderna tenderar att vara avhjälpande och akuta.

På en mer övergripande nivå bör Tekniska kontorets och Kommunstyrelsens kontroll och uppföljning av fastighetsförvaltningen förbättras. Vår granskning visar att man inte har någon ekonomisk redovisning varken av resultat eller av prognos inom fastighetsförvaltningen på övergripande nivå under löpande verksamhetsår. Information om resultatet i fastighetsförvaltningen levereras från Sandvikenhus AB till kommunen efter avslutat verksamhetsår.

Fastigheterna är kommunens allra största tillgångsslag och vi bedömer att man borde ha en bättre kontroll och uppföljning. Annars finns risk att tillståndet på tillgångsmassan – fastigheter – försämras eller att fastighetsbeståndet inte överensstämmer med det behov som finns i den kommunala verksamheten.

Det finns en risk att rollfördelningen mellan Tekniska kontoret och Sandvikenhus AB kan skapa ineffektivitet genom att det sker löpande kontakter mellan handläggare på Tekniska kontoret och Sandvikenhus AB för att åtgärder ska genomföras i den löpande verksamheten. Med anledning av de bristande resurserna för underhållsåtgärder finns det en risk att man försöker lösa periodiskt underhåll med akuta åtgärder, vilket också kan medföra att investeringsmedel används till

underhåll. Det finns också en risk att suboptimeringar uppstår, d v s att man löser problem utan att se till övergripande, strategiska bedömningar. Rollfördelningen kan också bidra till att otydlighet uppstår för verksamhetsförvaltningarna eller att åtgärder i fastigheterna, som behöver genomföras med anledning av förändringar i verksamhetsförvaltningarnas behov, försenas.

8.5. Hur rapporteras uppföljningen av kostnadsutvecklingen till kommunen under löpande budgetår?

Som vi tidigare sagt rapporteras ingen uppföljning till Tekniska kontoret eller till Kommunstyrelsen under löpande budgetår. Åtminstone inte dokumenterad. På handläggarnivå genomförs löpande, månatliga träffar och på övergripande nivå sker en årlig träff mellan Kommunstyrelsens ordförande, teknisk chef och Sandvikenhus AB:s ordförande och vd.

Vi bedömer det som en stor brist att Tekniska kontoret inte på en övergripande nivå följer utvecklingen av fastighetsförvaltningen samt att inte Kommunstyrelsen erhåller periodiska rapporter om fastighetsförvaltningens utveckling, såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt.

I samband med vår granskning har vi eftersökt ekonomisk information samt genomfört en kartläggning av rutiner vad avser kommunens anläggningsregister. Vår bedömning med anledning av detta kan sammanfattas i att vi kan se att det finns sårbarhet i handläggningen av ekonomirutinerna. Vi kan se att det finns ett visst personberoende i handläggningen.

8.6. Hur sker samordningen mellan verksamhetsdrivande förvaltningar, Sandvikenhus AB och kommunen vad avser behov av långsiktiga åtgärder i fastigheterna?

Med anledning av vad vi sagt tidigare konstaterar vi att samordningen mellan aktörerna fungerar bra på handläggarnivå, men om man ser utifrån behovet av långsiktiga åtgärder menar vi att det saknas. En långsiktig, strategisk syn på utvecklingen av kommunens fastighetsbestånd tycks inte finnas. Det har, enligt uppgift påbörjats ett arbete för att ta fram en lokalförsörjningsplan, men hur detta ska få uttryck i långsiktiga åtgärder i fastigheterna saknas.

2014-01-27

Olle Nilsson

Projektledare

Pär Månsson

Uppdragsledare