

Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2016-10-25

Revisionsrapport ”Granskning av fastighetsunderhåll”

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning inom ovanstående område.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 13 februari 2017.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström
Ordförande



Nordanstigs kommun

**Granskning av fastighetsunderhåll
Revisionsrapport**

Advisory
KPMG AB
25 oktober 2016
Antal sidor: 15

Rapport fastighetsunderhåll.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Definitioner	4
10.	Styrande dokument och avtal	5
10.1	Ägardirektiv för Nordanstigs Bostäder AB	5
10.2	Förvaltningsavtal	5
11.	Dokumenterad strategisk fastighetsplanering	6
11.1	Lokalförsörjningsplan	6
11.2	Underhållsplaner – rutiner för framtagande och ajourhållning	8
12.	Budgetering och budgetprocess inkl styrning och uppföljning	9
12.1	Regler för komponentredovisning	9
12.2	Budgetprocessen – analys, styrning och uppföljning	9
12.3	Systematisk analys av kostnader i budgetarbetet	10
13.	Kommunstyrelsen styrning och uppföljning	11

1. Sammanfattning

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens strategiska fastighetsplanering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Kommunens förvaltningsfastigheter är i första hand till för att ge den kommunala verksamheten rätt förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. Det är samtidigt viktigt att fastigheternas ekonomiska värde bibehålls och att det finns en strategisk planering för hur fastighetsbeståndet ska utvecklas och förändras, som går i takt med den kommunala verksamheten förändrade behov.

Vår samlade bedömning är att styrning, uppföljning och strategisk fastighetsplanering vad det gäller kommunens förvaltningsfastigheter inte är tillfredsställande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen

- att tydliggöra rutiner, roller och mandat för kommunens fastighetsansvarige, verksamhetsansvariga och Nordanstigs Bostäder AB, vad det gäller strategisk fastighetsplanering, se avsnitt 11.1.
- att uppdra till förvaltning och bolag att presentera underhållsplaner för samtliga fastigheter som ska behållas, som underlag inför 2018 års budget, se avsnitt 11.2.
- att i samband med framtagande av budget för år 2017 göra en översyn och ny bedömning av investeringsbehov och årligt underhåll, utifrån de nya reglerna för komponentredovisning, se avsnitt 12.1.
- att genomföra en översyn av budgetprocessen för att åstadkomma en rationellare hantering, bland annat för att frigöra resurser för strategisk planering, se avsnitt 12.2.
- att endast i undantagsfall förändra investerings- och driftbudget under löpande budgetår, se avsnitt 12.2.
- att fastställa metod och rutiner för systematisk analys av fastighetsrelaterade kostnader inför kommande budgetarbete, se avsnitt 12.3.
- att i samband med översyn av direktiv och avtal tydliggöra krav och mått på effektivitet såsom lokalanvändning, energianvändning eller organisationens storlek/sammansättning, se avsnitt 13.
- att förtydliga styrningen av Nordanstigs Bostäder AB vad det gäller förvaltningen av kommunens förvaltningsfastigheter, se avsnitt 13.
- att ha en löpande kontakt med bolagets styrelse för att informera om ägarens förväntningar och följa upp bolagets effektivitet, se avsnitt 13.

2. Bakgrund

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens strategiska fastighetsplanering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Kommunens förvaltningsfastigheter är i första hand till för att ge den kommunala verksamheten bra rätt förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. Det är samtidigt viktigt att fastigheternas ekonomiska värde bibehålls och att det finns en strategisk planering för hur fastighetsbeståndet ska utvecklas och förändras, som går i takt med den kommunala verksamheten förändrade behov.

Det bör ske en löpande utvärdering av vilka fastigheter som ska bibehållas, förändras och avvecklas. Planeringen bör ske utifrån både verksamhetens behov och ägarens ekonomiska antaganden. Planeringen kan bestå av både en analys av verksamhetens framtida behov av lokaler, framtida hyresgästers förväntningar, en kartläggning av nuvarande skick och status på fastigheterna (både byggnader och mark), plan för att avyttra fastigheter, underhållsplaner för de fastigheter som ska behållas (både byggnader och mark) och investeringsplaner för de fastigheter som ska utvecklas.

Fastighetsförvaltningen ska ske på så effektivt sätt som möjligt, dvs det ska finnas en löpande uppföljning och analys av både drift och avhjälpande underhåll för att frigöra resurser för det planerade underhållet, vilket vidmakthåller fastighetens ekonomiska värde.

Nordanstigs kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att det saknas strategisk fastighetsplanering och att ett eftersatt underhåll på sikt kan leda till större kostnader. Revisorerna bedömer att det är *väsentligt* utifrån både verksamhetens kvalitet i tjänsterna och kommunens ekonomi att kommunen bedriver en ändamålsenlig och effektiv fastighetsförvaltning.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen bedriver en strategisk fastighetsplanering och effektiv fastighetsförvaltning.

Vi har därför granskat

- om det finns en dokumenterad strategisk fastighetsplanering t ex i form av analys av verksamhetens framtida behov av lokaler, framtida hyresgästers förväntningar, kartläggning av nuvarande skick och status på fastigheterna, plan för att avyttra fastigheter, underhållsplaner för de fastigheter som ska behållas och investeringsplaner för de fastigheter som ska utvecklas,
- om det finns rutiner för framtagande av underhållsplaner och om dessa uppdateras i samband med att åtgärder utförs,
- om det är tydligt definierat vad som är planerat underhåll (bibehållande), avhjälpande underhåll (akut underhåll) och verksamhetsanpassningar (hyresgäststyr),
- om det medel som reserverats i budget motsvarar fastställt underhållsbehov (underhållsplaner) eller jämförbara objekt i nationell statistik,

- om det finns en löpande uppföljning och analys av kostnaderna för drift och avhjälpande underhåll samt om det sker jämförelse med nationell statistik eller annan liknande fastighetsorganisation,
- om det finns rutiner och avtal som tydliggör ansvaret att uppdatera underlagen och vilket underlag kommunstyrelsen som ägarrepresentant får för att löpande följa fastighetsförvaltningens effektivitet och hur fastigheternas ekonomiska värde vidmakthålls.

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och den del av Nordanstigs bostäder AB som förvaltar de kommunala verksamhetslokalerna. En fördjupad granskning av de fastigheter som bedömts ska bibehållas under överskådlig tid har inte varit möjlig då det saknas underhållsplaner för kommunens fastigheter.

Nordanstigs kommun äger eller förvaltar i stort sett inga fastigheter eller anläggningar för fritids-, idrotts- eller kulturändamål. Granskningen har inte omfattat utformning av driftbidrag av föreningsägda anläggningar eller eventuella avtal om extern förhyrning mellan kommunens verksamheter och föreningar.

Granskningen omfattar år 2016.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Mål och budget 2016, med plan för 2017 och 2018
- Reglementen, bolagsordning och ägardirektiv
- Avtal
- Riktlinjer för ekonomistyrning

6. Ansvarig styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

Rapporten är sakgranskad av Monica Olsson, kommunstyrelsens ordförande, Margareta Tamm-Persson, ekonomichef, Birger Tellin, VD Nordanstigs Bostäder AB, Mats Widoff, verksamhetschef Teknik och hållbarhet och Thord Wannberg, verksamhetschef Samhällsutveckling och kommunikation. Stig Eng, ledningsutskottets ordförande, Fredrik Pahlberg, kommunchef, Björn Hylenius, ekonom, Katarina Bylin, ordförande Nordanstigs Bostäder AB har beretts möjligheten att sakgranska innehållet, men inte inkommit med något svar.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- ❖ Dokumentstudie av relevanta dokument så som
 - Förvaltningsavtal mellan Nordanstigs kommun och Nordanstigs bostäder AB avseende kommunens fastigheter, 2010-06-15
 - Bolagsordning för Nordanstigs bostäder AB, 2003-05-26
 - Ägardirektiv för Nordanstigs bostäder AB, 2011-05
 - Skol- och lokalresursplan 2009-2014,
 - Skolöversyn, PwC, januari 2014
 - Protokoll från kommunstyrelsen som rör lokalplanering
- ❖ Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Helene Ersson, kommunal revisor under ledning av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

9. Definitioner

För att följa lagstiftningens krav på redovisning och för jämförelse mellan olika bolags fastighetsförvaltning i ekonomiska termer fördelas kostnaderna för fastighetsanknutna åtgärder normalt på

- planerat underhåll – för att bibehålla fastighetens värde. Underhållet går att planera i förväg, så som byte av fönster och tak eller omfattande ytskiktsreovering. I enlighet med de nya reglerna för komponentredovisning återstår endast åtgärder med kort teknisk och ekonomisk livslängd, dvs det som tidigare var att betrakta som löpande underhåll och reparationer. Åtgärderna har tidigare finansierats genom att reservera medel i den årliga driftbudgeten, men med de nya reglerna bedöms flertalet åtgärder komma att finansieras med investeringsmedel.
- avhjälpande underhåll – kallas ibland för löpande underhåll, akut underhåll eller reparationer och uppstår i samband med en oförutsedd händelse. Åtgärderna finansieras genom att reservera medel i den årliga driftbudgeten.
- verksamhetsanpassningar – åtgärder på fastigheten som föranletts av att hyresgästen har förändrat sin verksamhet. Hyresgästen finansierar normalt sett åtgärden. Är det att betrakta som en investering ska medel reserveras i kommunens investeringsbudget och

den årliga kapitalkostnaden belastar verksamhetens årliga driftbudget. Är det mindre åtgärder med kort ekonomisk och teknisk livslängd, finansieras de direkt via verksamhetens årliga driftbudget.

10. Styrande dokument och avtal

10.1 Ägardirektiv för Nordanstigs Bostäder AB

I både bolagsordningen och ägardirektivet fastställs ändamålet för Nordanstigs Bostäder AB som ett allmännyttigt bostadsbolag för att främja bostadsförsörjningen i Nordanstigs kommun. Syftet med att driva verksamheten i bolagsform är att åstadkomma effektivitetsvinster för dem som nyttjar bolagets tjänster. Det fastslås också att de bolagsrättsliga förutsättningarna ställer krav på hur kommunen kan leda sina bolag, och att kommunen och bolaget i samråd ska söka lösningar som tillgodoser båda dessa intressen.

Bolaget ska bland annat samverka och samordna verksamhet med kommunens övriga verksamheter för att uppnå positiva synergieffekter. Ägardirektivet reglerar bolagets möjligheter att själv fatta beslut gällande ny inriktning, större investeringar, större förvärv eller bildande av dotterbolag. Varje halvår ska bolaget avge rapport om pågående investeringar.

Våra kommentarer

Vad det gäller kommunens förvaltningsfastigheter är kommunen både ägare och kund och omfattar hälften av bolagets förvaltade kvadratmeter bruksarea (BRA).

Vi noterar att det inte finns något särskilt uppdrag eller mål som gäller bolagets förvaltning av kommunens förvaltningsfastigheter.

Det framgår inte heller av ägardirektivet att bolaget ska delge kommunstyrelsen någon planering inför kommande åtgärder eller bedömt behov så som underhållsplaner eller strategiska bedömningar vad det gäller kommunens förvaltningsfastigheter. Däremot återfinns kravet på upprättande av underhållsplaner i det upprättade förvaltningsavtalet.

10.2 Förvaltningsavtal

Nordanstigs kommun äger de fastigheter som används för kommunens egna verksamheter så som skola, barnomsorg, äldreomsorg, räddningsstationer och kontorslokaler för kommunförvaltningens administration. Totalt omfattar det knappt 30 objekt (varje objekt består av en eller flera juridiska fastigheter) på totalt 55 000 kvadratmeter. Nordanstigs bostäder AB förvaltar fastigheter i enlighet med det förvaltningsavtal som upprättades 2010-06-15. Årshyran för samtliga objekt är 34,9 mkr för år 2016. För varje objekt finns en fastställd hyra, och i hyran ingår kostnader för förvaltningsorganisation, mediaförbrukning samt avhjälpande och planerat underhåll. För år 2016 är avhjälpande och planerat underhåll budgeterat till 4,8 mkr för hela beståndet, vilket blir 87 kr per kvadratmeter.

Nordanstigs bostäder AB äger och förvaltar även gruppboheter för personer med funktionsnedsättning.

Förvaltningsavtalet reglerar alla åtgärder som erfordras för fastigheternas och anläggningarnas underhåll, drift och förvaltning för att bibehålla fastigheternas värden och i bilaga till avtalet finns en upprättad ansvarsfördelning. Enligt avtalet ska Nordanstigs bostäder AB bland annat upprätta långsiktiga underhållsplaner per fastighet. Planerade underhållsåtgärder ska inför varje nytt verksamhetsår redovisas för verksamhetsansvarig personal, och avstämningsträffar ska hållas varje månad. Bolaget ska också genomföra gemensamma ronder med verksamhetschefer minst en gång per år avseende arbetsmiljö och brandskydd.

Bolaget har också i uppdrag att följa upp och bevaka förbrukning av el och värme varje månad.

Kommunen ska enligt avtalet besluta och reservera medel för investeringar på kommunens fastigheter som rör om- och tillbyggnader.

Våra kommentarer

Vi noterar att avtalet inte omfattar några krav på eller incitament för lokal-, energi- och/eller organisationseffektiviseringar, inte heller att underhållsplaner eller förbrukningsstatistik ska redovisas och analyseras till ägaren.

11. Dokumenterad strategisk fastighetsplanering

I samband med beslut om investering av en byggnad in-tecknas en del av den driftbudget som kommunen har till sitt förfogande under de närmaste 15-60 åren. Om befolkningen och därmed skattebasen minskar, minskar successivt det ekonomiska utrymmet för andra löpande utgifter så som personalkostnader. Lokalernas utformning är samtidigt en viktig del i verksamhetens förutsättning att ge högkvalitativa tjänster till medborgarna så som god äldreomsorg, bra utbildning och meningsfull fritid.

Kommunstyrelsen som fastighetsägare bör vara väl förtrogen med verksamhetens framtida behov av lokaler, framtida hyresgästers förväntningar och kartläggning av nuvarande skick och status på fastigheterna. Det bör finnas en plan för att avyttra fastigheter, underhållsplaner för de fastigheter som ska behållas och investeringsplaner för de fastigheter som ska utvecklas.

11.1 Lokalförsörjningsplan

Under år 2011 utreddes och presenterades en lokalförsörjningsplan för Nordanstigs kommuns samtliga verksamheter. Vid kommunstyrelsens beredning av ärendet lämnades två fördjupade utredningsuppdrag, gällande Bringsta och Backens skolor samt Fröstuna skola. Uppdragen ledde till en skolöversyn som redovisades för kommunstyrelsen 2014-03-13. I skolöversynen ingick en kartläggning av lokalkostnad per barn/elev och lokalyta per barn/elev, fördelad per skola. I utredningen noterades det att den genomsnittliga lokalytan per elev var mycket hög i kommunen, även om skillnaden var stor mellan olika skolor. Skolöversynen omfattade även en kartläggning av kommunens förskolor, men innehöll ingen analys eller slutsats gällande kommunens bestånd av förskolor.

Även byggnadens standard värderades på en femgradigskala, där betyget ”1” är sämst och ”5” är bäst. Tre skolor och två förskolor fick betyget ”2” och två skolor samt tre förskolor fick betyget ”4”. Ingen skola eller förskola fick betyget ”1” eller ”5”.

Utifrån skolöversynen beslutade kommunfullmäktige att avveckla en skolenhet; Fröstuna skola i Jättendal¹, vilken avvecklades under år 2015 och har fram till och med våren 2016 använts som asylboende. Sedan tidigare fanns även beslut att sälja eller riva annexet vid Artur Engbergs skola i Hassela².

Avveckling av Backens skola som högstadieskola beslutades redan år 2009³ och i Harmånger blev det då kvar skolverksamhet F-6, förlagd till Bringstaskolan. Eftersom barnantalet i åldern 1-5 år och F-3 ökade kraftigt under år 2008 bedömdes det finnas behov av hela Bringstaskolan och den dåvarande utbildningschefen för förskola, fritidshem och grundskola beslutade att flytta mellanstadiet från Bringstaskolan till den närliggande Backens skola.

År 2009 flyttade högstadiet till Bergsjö och mellanstadiet blev kvar i lokalerna. Samtidigt tillkom det ytterligare elever då bland annat antalet nyanlända ökade. Verksamheten F-3 flyttade från Bringstaskolan till Backens skola och Bringstaskolan fylldes av förskoleverksamhet. Idag går cirka 150 elever i Backens skola, vilket ger 31 kvadratmeter per elev⁴.

Något politiskt beslut att avyttra Backens skola eller Bringstaskolan har inte fattats. Däremot har har byggnader i anslutning till både Bringstaskolan och Backens skola rivits.

I intervjuerna framkommer olika beskrivningar av vilka beslut som fattats och huruvida dessa efterlevs. Det uttrycks samtidigt en viss osäkerhet om vem som ansvarar för att aktualisera större förändringar så som framtagande av förslag på rivning, försäljning eller extern uthyrning. Det finns också en osäkerhet om vad som är bolagets förhandlingsmandat med externa intressenter och när ägaren ska involveras.

Det framkom dock i intervjun med kommunchefen att uppdraget att utreda fastigheters alternativanvändning eller förutsättningar att avyttra dem, ingår i det uppdrag som lämnats till den externa utredaren som också ska ta fram en lokalförsörjningsplan. Kommunens ekonomichef har samtidigt lyft frågan till kommunstyrelsen om behovet av att skriva ner det bokförda värdet på fastigheterna som ingår i Fröstuna skola i kommande bokslut, 5,5 mkr.

Den delen av lokalförsörjningsplanen från år 2011 som inte rör skolverksamheten har inte behandlats eller fastställts av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Däremot har ett nytt arbete påbörjats med att ta fram en ny lokalförsörjningsplan, nu i kombination med en bostadsförsörjningsplan. Arbetet leds av en extern resurs, där representanter från både verksamheterna, ägare och Nordanstigs Bostäder AB är engagerade.

Under år 2015 och 2016 har analysen av lokalbeståndet rört framför allt särskilda boenden för äldre. I dagsläget finns det tre särskilda boenden för äldre i kommunal regi och ett ytterligare som nyligen sålts till en privat företagskonstellation i Hassela. De nya ägarna planerar att ändra

¹ Kommunfullmäktige, 2015-06-08, § 65

² Kommunstyrelsen, 2011-11-10, § 258

³ Kommunfullmäktige, 2009-06-22, § 45

⁴ Uppgift om lokalytan, se rapport Skolöversyn, PwC, januari 2014

boendet från särskilt boende⁵ till så kallat trygghetsboende⁶. Förändringen till ett trygghetsboende förutsätter att kommunen har möjlighet att ersätta platserna i särskilt boende på annat håll i kommunen, då det bedöms finnas ett behov av oförändrat antal platser i särskilda boenden under överskådlig tid.

I intervjuerna framkom att bostäder för personer med funktionsnedsättning ägs och förvaltas av Nordanstigs Bostäder AB. Det saknas dock en sammanställning av behov och utformning av framtida boende hos kommunens fastighetsansvariga, men i samband med framtagande av lokal- och bostadsförsörjningsplanerna ska analysen av behovet av samtliga boendeformer, enligt uppgift ingå.

Våra kommentarer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra rutiner, roller och mandat för kommunens fastighetsansvarige, verksamhetsansvariga och Nordanstigs Bostäder AB, vad det gäller strategisk fastighetsplanering.

11.2 Underhållsplaner – rutiner för framtagande och ajourhållning

Enligt förvaltningsavtalet har Nordanstigs Bostäder AB i uppdrag att presentera underhållsplaner för varje objekt. Det framkom i intervjuerna att år 2010 gjordes ett omfattande arbete med externa resurser för att upprätta underhållsplaner för varje fastighet. De redovisade planerna visade på ett genomsnittligt underhållsbehov på mellan 4 och 6 miljoner kronor per år för kommunens förvaltningsfastigheter.

Efter redovisningen av underhållsplanerna beslutade kommunfullmäktige att öka budget för fastighetsunderhåll (totalt för serviceavtal, avhjälpande underhåll och planerat underhåll) från cirka 2 miljoner kronor till 3 miljoner kronor år 2011. Fram till år 2016 har budgeten från fastighetsunderhåll ökat till knappt 5 miljoner kronor. Det planerade underhållet motsvarar 1,8 miljoner kronor, vilket är betydligt lägre än vad som bedömdes vara behovet i underhållsplanerna år 2010. Idag upprättas enklare planer utifrån de medel som tilldelas för planerat underhåll, vilket innebär att det eftersatta underhållet inte kan särredovisas.

En ambition som framkom i intervjun med kommunens fastighetsansvarige är att varje fastighetsskötare ska kunna bedöma behov av underhåll på de fastigheter denne ansvarar för. Dessa bedömningar borde, enligt vår uppfattning kunna sammanställas av Nordanstigs bostäder AB och redovisas för kommunens fastighetsansvarige som sammanväger detta med verksamhetsansvarigas bedömningar av verksamhetens behov av lokalanpassningar.

Våra kommentarer

⁵ Rätten till plats på särskilt boende fås utifrån individuell bedömning av behovet. Det sker av äldreomsorgens biståndshandläggare, med stöd av socialtjänstlagen (SoL).

⁶ Från och med 15 november 2016 är det möjligt att söka statligt investeringsstöd för hyresbostäder för äldre (över 65 år). Några av kraven var att en av hyresgästerna i varje lägenhet skulle vara över 65 år och att hyresvärden tillhandahåller gemensamhetslokaler. Det finns också ekonomiskt stöd för bemanning. Tillgång till lägenheten fås genom kötid och ingen individuell behovsbedömning görs.

Utifrån de underhållsplaner som gjordes år 2010 och att budgeten för fastighetsunderhåll inte under något år har varit i nivå med konstaterat behov, bedömer vi att det finns en överhängande risk att det eftersatta underhållet orsakar kommunen både ekonomisk skada och icke ändamålsenliga lokaler.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att uppdra till förvaltning och bolag att presentera underhållsplaner för samtliga fastigheter som ska behållas, som underlag inför 2018 års budget.

12. Budgetering och budgetprocess inkl styrning och uppföljning

12.1 Regler för komponentredovisning

Sedan förvaltningsavtalet skrevs har reglerna för komponentredovisning⁷ införts vilket innebär att även kostnader för åtgärder som traditionellt har betraktats som planerat underhåll och därmed ingått i den årliga driftsbudgeten till viss del ska belasta investeringsbudgeten. På kort sikt innebär det att driftbudgeten kan minska med det som tidigare varit planerat underhåll och investeringsbudgeten ökas i samma omfattning. Den årliga kostnaden kommer de närmaste åren att vara lägre då det endast är den årliga kapitalkostnaden som belastar driftbudgeten. Däremot kommer den ökade aktiveringen av kostnader att på sikt medföra högre anskaffningsvärden, redovisade värden och årliga avskrivningar.⁸

Vid bokslutet för år 2016 övergår Nordanstigs kommun till komponentavskrivning. Det innebär att den årliga kostnaden för avskrivningar minskar med 1,5 mkr. Ingen förändring har gjorts i budgeten för 2016 dvs kostnaden för planerat underhåll i driftbudgeten har inte minskat och utrymmet för underhållsåtgärder i investeringsbudgeten har inte heller ökat.

Våra kommentarer

Vi bedömer att de nya reglerna för komponentredovisning bör få konsekvenser på nuvarande driftbudget för planerat underhåll samt utrymmet i investeringsbudgeten för underhållsåtgärder.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att i samband med framtagande av budget för år 2017 göra en översyn och ny bedömning av investeringsbehov och årligt underhåll, utifrån de nya reglerna för komponentredovisning.

12.2 Budgetprocessen – analys, styrning och uppföljning

Inför varje år sker en redovisning från Nordanstigs Bostäder AB över vilka åtgärder som har högsta prioritet under det kommande året. Åtgärdernas omfattning planeras utifrån den budget för planerat underhåll som återstår sedan övriga drifts- och organisationskostnader budgeterats. Redovisningen lämnas till både verksamhetens företrädare och fastighetsansvarig vid kommunen för dialog och samplanering med Nordanstigs Bostäder AB.

⁷ Rådet för kommunal redovisning (RKR), 2013

⁸ Komponentredovisning av fastigheter i förvaltningar, SKL, 2014

I den årliga budgeten samredovisar Nordanstigs Bostäder AB kostnader för avhjälpande underhåll och planerat underhåll. Det sker ingen återredovisning när året är slut över vilka åtgärder som vidtagits eller vad de kostade.

Det finns ingen aktuell sammanställning av underhållsbehovet sett över de närmaste åren framöver. I intervjun med kommunens ekonomichef och ekonom framkom att detta har efterlysts vid flertalet tillfällen.

Ansvar för kommunens beställning och samordning av fastighetsrelaterade frågor ingår i tjänsten som verksamhetschef för Teknik och hållbarhet med i storleksordningen 10 procent. I uppdraget ingår att samordna verksamhetens behov av ändamålsenliga lokaler, samplanera åtgärder mellan verksamheten och Nordanstigs Bostäder AB samt följa upp tidplaner och ekonomi. Enligt förvaltningsavtalet ska strukturerade möten genomföras vid fyra till fem tillfällen om året där både företrädare för verksamheten och för Nordanstigs bostäder AB deltar. Vid dessa möten avhandlas både planerade förändringar och önskemål om förändringar. Utöver dessa planerade möten sker löpande avstämningar i stort sett varje vecka mellan Nordanstigs Bostäder, kommunens fastighetsansvarige och verksamhetsansvariga.

I intervjuerna framkom att det löpande bereds ärenden som rör tilläggsinvesteringar under innevarande budgetår. Det har vid ett tillfälle skett budgetnedskärningar under innevarande budgetår, då t ex tidigare tilldelade medel för planerat underhåll har reducerats. De intervjuade som är inblandade upplever det tidsödande och resurskrävande att inte kunna planera för ett helt år utan att det sker ständiga förändringar med kort framförhållning, både vad det gäller öknings- och minskningar av den ekonomiska ramen.

Våra kommentarer

Vi bedömer att med bättre planering i form av underhållsplaner och en stabilare budgetprocess kan resurser frigöras för uppföljning, analys och planering, både inom kommunens förvaltningar och i Nordanstigs Bostäder AB. För att hantera oförutsedda händelser under året, krävs att det finns reserverat i budget på kommunövergripande nivå.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att genomföra en översyn av budgetprocessen för att åstadkomma en rationellare hantering, bland annat för att frigöra resurser för strategisk planering.

Vi rekommenderar samtidigt kommunstyrelsen att endast i undantagsfall förändra investerings- och driftbudget under löpande budgetår.

12.3 Systematisk analys av kostnader i budgetarbetet

För att tydliggöra om fastighetens ekonomiska värde bibehålls bör det i budgetunderlaget framgå om avsatta medel för underhåll motsvarar det bedömda underhållsbehovet. För att avgöra om tilldelad budget är riktig bör budgetunderlaget även innehålla nyckeltal t ex för mediaförbrukning, förvaltarorganisationens storlek eller fastighetsunderhållet omfattning, jämförda med liknande fastighetsorganisationer och med den egna organisationen sett över tiden. Noterade avvikelser bör analyseras och utgöra grund för både politiska ambitionshöjningar och möjliga effektiviseringar.

I investeringsbudgeten har det årligen avsatts cirka 0,5 mkr för energibesparande åtgärder. Valet av åtgärder har skett utifrån största möjliga energivinster i förhållande till nödvändig

investeringskostnad, utifrån de underlag som lämnats av Nordanstigs Bostäder AB. Vid intervjun med kommunens fastighetsansvariga framkom att det finns planer på fördjupa analysen genom att upphandla experter på energieffektivisering i syfte att sänka energiförbrukning ytterligare. Tanken är att teckna en typ av vinstdelningsavtal där experten genom optimering och komplettering av befintliga anläggningar åstadkommer energibesparingar.

I intervjuerna framkom att Nordanstigs kommun tidigare deltagit i länsvisa träffar med övriga kommuners fastighetsorganisationer, men det har upphört då Kommunförbundet Gävleborg (numera Region Gävleborg) inte anordnar dessa träffar längre. Det finns ingen tillgång till statistiska uppgifter för att kunna jämföra kostnaderna för mediaförbrukning, förvaltarorganisation eller fastighetsunderhåll, varken inom Nordanstigs Bostäder AB eller hos kommunens fastighetsansvarige. I intervjuerna framkom att både kommunen och bolaget upplever att kostnaderna för underhåll är lågt i Nordanstigs kommun jämfört med liknande kommuner.

Det hålls inga möten mellan kommunens fastighetsansvarige och Nordanstigs bostäder AB för att analysera fastighetsanknutna nyckeltal, förbrukningstal eller avvikelse mot budgeterade kostnader i samband med underhållsåtgärder. Det systemstöd för bland annat uppföljning av mål och ekonomi (Stratsys) går inte att jämföra med mer specifika fastighetsdatabaser och upplevs inte uppfylla behovet av stöd för fastighetsbaserade analyser.

Våra kommentarer

Vi kan i vår granskning inte se att det förekommer någon systematisk jämförelse eller analys med andra fastighetsförvaltande organisationer i länet eller i riket.

I vår kontakt med Sektionen för offentliga fastigheter på Sveriges kommuner och landsting, SKL framkom att de allra flesta kommuner använder REPAB:s årskostnadsböcker⁹ eller deltar i regionala nätverk för att få tillgång till jämförande statistik och underlag för analys av fastighetskostnader i sin kommun.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa metod och rutiner för systematisk analys av fastighetsrelaterade kostnader inför kommande budgetarbete.

13. Kommunstyrelsen styrning och uppföljning

Kommunstyrelsen utför sin tillsyn över Nordanstigs bostäder AB endast i samband med delårsrapporter och bokslut, där ledningsutskottet utgör beredande organ. Den ekonomiska redovisningen är utformad i likhet med all övrig verksamhet och det sker ingen särskild fastighetsekonomisk redovisning t ex sammanställning av planerat eller utfört underhåll i förhållande till bedömt underhållsbehov.

Kommunstyrelsen eller ledningsutskottet har inte heller efterfrågat en mer omfattande redovisning, inte heller någon sammanställning av de underhållsplaner som enligt

⁹ http://www.incit.se/sv/REPAB_Faktabocker/

förvaltningsavtalet ska upprättas av Nordanstigs Bostäder AB och redovisas kommunen. Ägaren överlämnade inte heller några riktlinjer eller andra krav vid årets bolagsstämma¹⁰.

Som exempel kan nämnas kommunfullmäktiges beslut att uppdra till Nordanstigs Bostäder AB att bygga bostäder för högst 20 mnkr, enligt prioriteringsordningen Gnarp, Bergsjö, Harmånger, Ilsbo¹¹. I intervjuerna framkom att uppdraget upplevs otydligt, samtidigt som uppdraget inte diskuterades eller formellt överlämnades vid årets bolagsstämma som genomfördes två veckor senare. Det har sedan dess inte gjorts någon ytterligare utredning för att konkretisera uppdraget eller rätta ut eventuella frågetecken.

Det framkom i intervjuerna att det finns en otydlighet vad det gäller roller och uppdrag i relationen mellan verksamhetsföreträdare, kommunens lokalsamordnare/beställarombud och Nordanstigs Bostäder AB. För närvarande utreds frågan om det för effektivitetens och tydlighetens skull är nödvändigt att bilda ett separat bolag för ägande och förvaltning av kommunens verksamhetslokaler.

Kommunstyrelsen kallar Nordanstigs Bostäder AB till årlig träff, vilket sker i samband med bokslutet. Det råder osäkerhet om hur kallelsen har utformats, men de senaste åren har bolaget företrätt av sin VD. Kommunstyrelsen har under det senaste året inte träffat styrelsen eller dess ordförande för Nordanstigs Bostäder AB för att få information eller framföra ägarens uppfattning.

Frågor som rör fastighetsbeståndet bereds av ledningsutskottet. Utskottets ordförande har inte träffat Nordanstigs Bostäders styrelse eller dess ordförande, men har löpande dialog med bolagets VD.

Det framkom i flera intervjuer att det finns ett behov av återkommande avstämningsträffar mellan kommunstyrelsen och bolagets styrelse, åtminstone två gånger per år. Inbjudan kommer att rikta sig till bolagets styrelse eller dess presidium och de har möjlighet att förstärka sin representation med t ex bolagets VD.

Våra kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen bör utveckla dialogen med styrelsen för Nordanstigs Bostäder AB, samt förtydliga uppdraget att förvalta kommunens förvaltningsfastigheter till exempel genom att komplettera ägardirektivet, se avsnitt 10.1. Kommunstyrelsen bör också tillse att förvaltningsavtalet efterlevs.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att i samband med översyn av direktiv och avtal tydliggöra krav och mått på effektivitet så som lokalanvändning, energianvändning eller organisationens storlek/sammansättning.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förtydliga styrningen av Nordanstigs Bostäder AB vad det gäller förvaltningen av kommunens förvaltningsfastigheter.

¹⁰ Nordanstigs bostäder AB, Bolagsstämma, 2016-05-02

¹¹ Kommunfullmäktige, 2016-04-04, § 30

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ha en löpande kontakt med bolagets styrelse för att informera om ägarens förväntningar och följa upp bolagets effektivitet.

Datum som ovan
KPMG AB

Helene Ersson
Kommunal revisor

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor