

# Rapport avseende granskning av lokalutnyttjandet.

Östersunds kommun

Januari 2013

Jenny Eklund, godkänd revisor  
Marianne Harr, certifierad kommunal revisor

# Innehåll

Sammanfattning .....	2
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund .....	3
1.2 Syfte, revisionsfråga .....	3
1.3 Revisionskriterier och metod .....	3
1.4 Avgränsning.....	3
2. Granskningsresultat .....	4
2.1 Organisering .....	4
2.2 Övergripande styrning .....	4
2.3 Mål och ekonomi .....	5
2.4 Underhåll .....	7
2.4.1 Förebyggande underhåll .....	7
2.4.2 Underhållsplan.....	7
2.5 Lokalresursplanering .....	8
2.6 Kommentarer .....	8

# Sammanfattning

Ändamålsenliga lokaler är en väsentlig förutsättning för att kommunens olika verksamheter ska fungera. Det gäller såväl egna som förhyrda lokaler. Det är väsentligt att en balans kan nås mellan behov/tillgång, kvalitet och kostnader på ett sådant sätt att såväl lokalbrukarens som fastighetsförvaltarens mål kan uppnås.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Deloitte granskat lokalutnyttjandet i egna/förhyrda lokaler för verksamheten.

Granskningen har syftat till att kartlägga kommunens lokalutnyttjande och bedöma kommunens strategier för lokalanvändningen.

Energikostnaderna är en av de stora kostnadsposterna för fastigheter. Verksamheten har lagt stor vikt vid analyser av nyckeltal för att mäta energiförbrukningen. Målen för verksamheten har stort fokus på energiförbrukningen. Några tydliga mål för exempelvis lokalanvändning och/eller lokaleffektivitet har inte fastställts. Riktlinjer om att egna lokaler ska väljas före externa finns.

Underhållsplan för åren 2013-2015 finns och baseras i huvudsak på den prioriteringslista som används vid utförda besiktningar och anslagna medel. Verksamheten bedömer att underhållsbudgeten inte är tillräcklig för att bibehålla kommunens fastighetsbestånd gällande funktionalitet, driftsäkerhet och kapital. Uppskattningar om att ytterligare 30-40 Mkr kommer att behövas för åren 2013-2015 görs. Ett medvetet och långsiktigt fokus på nyttosidan måste beaktas och underhållet måste motsvara en standard så att ändamålsenliga lokaler är tillgängliga för kommunens olika verksamheter.

För att uppnå ett effektivt lokalutnyttjande krävs att det finns riktlinjer för samarbetet mellan de som förvaltar fastigheterna samt de verksamheter som är i behov av lokaler. Ett fungerande lokalsamordningsarbetet kräver också att verksamheterna har god planering och framförhållning samt tydlighet i sina behov. Tydliga mål och kunskap om beståndet av lokaler, kvaliteter, funktioner och investeringsbehov samt kostnader för lokalerna är viktiga delar för att uppnå framgångsrik lokalplanering.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- ✓ Se till att gällande interna riktlinjer om att egna lokaler ska utnyttjas före externa lokaler följs upp och att efterlevnaden kontrolleras.
- ✓ Fastställa tydliga mål för arbetet kring lokalanvändning och lokaleffektivitet.
- ✓ Skapa ett större engagemang kring frågeställningar avseende lokalutnyttjande och en formell reglering av lokalresursplanering på kommunövergripande nivå.
- ✓ Beakta de underhållsbehov som finns för att bibehålla kommunens fastighetsbestånd gällande funktionalitet och driftsäkerhet i högre utsträckning än i dagsläget.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Ändamålsenliga lokaler är en väsentlig förutsättning för att kommunens olika verksamheter ska fungera. Det gäller såväl egna som förhyrda lokaler. Det är väsentligt att en balans kan nå mellan behov/tillgång, kvalitet och kostnader på ett sådant sätt att såväl lokalbrukarens som fastighetsförvaltarens mål kan uppnås.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat lokalutnyttjandet i egna/förhyrda lokaler för verksamheten.

## 1.2 Syfte, revisionsfråga

Granskningen syftar till att kartlägga kommunens lokalutnyttjande och bedöma kommunens strategier för lokalanvändningen.

Exempel på frågeställningar är:

Hur är verksamheten kring lokaler organiserad?

Finns mål, strategi, styrning och uppföljning på området?

Sker samordning på kommunövergripande nivå?

Hur konstateras omfattningen av lokalbehov?

Är budgeterade resurser fördelade på långsiktiga respektive kortsiktiga drifts- och underhållsbehov?

Är nuvarande underhåll av fastigheterna tillräcklig i förhållande till verksamhetens bedömning av det egentliga behovet?

Görs kostnadsjämförelser avseende fastigheterna?

Mäts effektiviteten (yt-effektivitet, energiförbrukning etc)?

## 1.3 Revisionskriterier och metod

Granskningen genomförs genom faktainsamling via redovisning och dokument samt intervjuer med handläggare och chefer vid teknisk förvaltning som hanterar merparten av kommunens lokaler.

Rapporten är sakgranskad av berörda tjänstemän.

## 1.4 Avgränsning

Underlag för granskningen omfattas av dokumentationsmaterial och uppgifter som erhållits via intervjuer och använda system. Verifiering genom hämtning av uppgifter via externa databaser har inte utförts i denna granskning.

## 2. Granskningsresultat

### 2.1 Organisering

Lokalanvändningen i kommunen hanteras av Verksamheterna Fastighet och Lokal och Bostad inom teknisk förvaltning och utförarstyrelsens ansvar. Inom tekniska förvaltning finns ytterligare 7 enheter. Tekniska förvaltningens verksamhetsidé lyder ” *Teknisk förvaltning skall offensivt stimulera till en bra miljö och positiv utveckling av kommunen genom att med hög servicenivå tillgodose kundernas behov och förväntningar.* ”

Verksamhet Fastighet har till uppgift att förse hyresgäster med ändamålsenliga lokaler med god standard till lägsta kostnad. I huvudsak berör detta i huvudsak kommunens egna verksamheter som skola, förskola, äldreboenden, förvaltningsbyggnader, badanläggningar med mera. Kommunen har också externa hyresgäster. Fastighet administrerar alla avtal och hyresdebiteringar till interna hyresgäster. Inom enheten Fastighet arbetar fastighetsskötare, tekniker, ingenjörer samt administrativ personal och totalt är det i dagsläget ca 52 anställda.

Verksamhet Lokal och Bostad ansvarar för lokalsamordning, bostadsrätter, bostadsanpassning och hyror. Enheten administrerar hyresavtal och hyresaviseringar med externa hyresgäster i kommunens egna fastigheter. Lokal och Bostad ansvarar också för hyresavtal med externa hyresvärdar exempelvis, Östersund Hem AB, Diös och andra privata fastighetsägare, där kommunen hyr lokaler eller bostäder som finns i fastigheter som inte ägs av kommunen. Inom enheten Lokal och Bostad arbetar totalt 7 personer varav 3 ansvarar för hyresadministration.

### 2.2 Övergripande styrning

Verksamheterna Fastighet och Lokal och Bostad har att förhålla sig till kommunens övergripande budget och ekonomistyrning. Kommunfullmäktige har beslutat om en långsiktig vision för en hållbar utveckling som är styrande inom kommunens alla områden. Fullmäktige fastställer inriktningsmålen. Effektmålen tas sedan fram av styrelser/nämnder i budget som anger vilka resultat som verksamheten ska uppnå under budgetåret. Uppföljning/utvärdering sker inom gängse rutiner för budgetuppföljningen.

I anvisningar<sup>1</sup> till kommunens styrmodell uppmanas alla verksamheter att se över möjligheterna till att begränsa lokalkostnaderna genom effektivt utnyttjande av ytor, anpassad uppvärmning och städning etc. I första hand ska kommunens lokaler användas.

Av nämndernas reglementen framgår skrivningar om att interna lokaler ska väljas före externa lokaler.

---

<sup>1</sup> Övergripande om styrning i Östersunds kommun, 2008-02-11.

## 2.3 Mål och ekonomi

I budgeten 2012 för tekniska förvaltning beskrivs och redovisas de övergripande politiska visionerna och sedan hur de sedan tillämpas på tekniska Förvaltningen med inriktningsmål och uppsatta effektmål. De som specifikt rör enheten Fastighet redovisas nedan, där framgår också bedömd måluppfyllelse i delårsrapport 2012-08-31.

Övergripande vision	Inriktningsmål	Effektmål specifikt Fastighet	som rör	Bedömd måluppfyllelse Delårsrapport 2012-08-31
<b>Ekologiskt hållbart samhälle</b>	Energianvändningen minskar	Energianvändningen per kvadratmeter i våra fastigheter skall 2020 vara minst 25% lägre än 1995	Delmål 2012: sparar 22%	Målet beräknas bli uppfyllt. Energianvändningen 2011-10-01—2012-06-30 har minskat med 22,4% i jämförelse med samma period 1995.
<b>Ekologiskt hållbart samhälle</b>	Energianvändningen minskar	Vid nybyggnad och omfattande om-/tillbyggnad skall energiprestandan uppgå till maximalt 80 kWh/m <sup>2</sup> och år.		Målet beräknas delvis bli uppfyllt. Åkermannen har energideklarerats och energiprestandan landade på 83 kWh/m <sup>2</sup> . Byggnader som ännu inte deklarerats är Brittsbo samt Lövsta Förskola. Nya byggnader på gång är äldreboenden på Skogsbruksvägen samt LSS-boenden i kvarter Marängen.
<b>Ekologiskt hållbart samhälle</b>	Energianvändningen minskar	Kartläggning av förutsättningar för att uppnå NNE-nivå (näronoll-energi) i byggnader.		Målet beräknas inte bli uppfyllt. Regeringen har inte fastställt nivå på vad NNE-hus motsvarar för energianvändning och skjutit detta på framtiden. Därför kan kartläggningen inte göras.

Beträffande Lokal och Bostad finns inga specifika effektmål.

I budget 2012 redovisas ett antal nyckeltal. Målvärden för nyckeltalen har inte uttryckts, utan en redovisning görs av utfallen 2008-2010. Dock är nyckeltalen avseende energiförbrukningen kopplade till effektmålen ovan. I urval kommer dessa nyckeltal redovisas i tabeller som följer.

Fastighet förvaltar i dagsläget ca 390 000 m<sup>2</sup> i kommunens fastighetsbestånd. I Palmqrantzskolans lokaler finns i nuläget 3-4000 m<sup>2</sup> outhyrda och har gjort så några år. Under 2015 förväntas Jämtlands Gymnasium flytta hela sin verksamhet till Wargentinskolan. Detta innebär att 14-16000 m<sup>2</sup> tomställs och ett ställningstagande måste tas om hur kostnaden ska fördelas inom kommunen. Verksamheten har kompenserats för hyresbortfallet sedan tidigare för outhyrd del i lokalerna.

Några uppgifter om hur stor andel av kommunens verksamheter som bedrivs i interna respektive externa lokaler har inte gått att få fram inför denna granskning, vilket inte är tillfredsställande.

Det finns även ett antal (3-5 stycken) fastigheter av ”villatyp” där kommunal verksamhet tidigare bedrivits som det idag inte finns något behov för. Dessa fastigheter har överlämnats till Mark & Exploatering som handhar en försäljningsprocess.

Kommunens fastighetsbestånd förhyrs till 90-95% av interna hyresgäster och 5-10% av externa hyresgäster. Internhyra debiteras av Fastighet till respektive verksamhet som hyr lokaler av kommunen. Hyresintäkterna ska täcka kostnaderna fullt ut. Årliga hyresjusteringar görs baserat på aktuella personal- och driftskostnader. I hyressättningen för externa hyresgäster eftersträvas en anpassning till marknashyra. Totala hyresintäkter år 2011 uppgick till 267 Mkr varav interna intäkter uppgick till 210 Mkr.

Nedan följer en redovisning av kostnaden per invånare samt m<sup>2</sup> över tiden 2009-2011 tillsammans med jämförelse av medeltalet för deltagande kommuner i Måttbandet 2011<sup>2</sup>.

Nyckeltal	2009	2010	2011	Medelvärde 2011 Måttbandet
<b>Kostnad/invånare (kr/inv)</b>	4 059	5 010	5 137	6 245
<b>Kostnad/m<sup>2</sup>/(kr/m<sup>2</sup>)</b>	591	630	642	794

Tabellen visar att kostnaden har ökat årligen men i relation till Måttbandets medelvärde 2011 har Östersund kommun både en lägre kostnad per invånare samt lägre kostnad per m<sup>2</sup>.

Verksamheterna har ingen möjlighet att justera aktuell hyreskostnad genom att exempelvis svara för viss del av underhållskostnader för hyrda lokaler. Städtjänster köps generellt av verksamheterna själva.

Med hjälp av externa konsulter har kvalitetsdeklarationer tagits fram där djupintervjuer genomförts med hyresgäster. Ett av resultaten utvisade att snabba åtgärder vid en felanmälan

<sup>2</sup> Medverkande kommuner är Östersund, Luleå, Piteå, Skellefteå, Umeå, Sollefteå, Örnsköldsvik och Sundsvall. Deltagandet i nätverket ger möjligheter till mätningar och jämförelser av kvalitet, produktivitet och effektivitet inom alla verksamhetsområden genom att ta fram och analysera olika nyckeltal.

inte uppfattades fungera. Verksamheten har därför satt mål om att åtgärd vid felanmälan ska vara vidtagen inom 3 dagar. Målet nås till 82% i dagsläget.

På varje specifik fastighet beräknas och mäts driftskostnader. Energikostnaderna är en av de stora kostnadsposterna för fastigheter. Stor vikt läggs på analys av nyckeltal för att mäta energiförbrukningen och månatliga möten hålls för uppföljning och åtgärder. Fastighets energiledningssystem är sedan november 2010 godkänt enligt SS-EN 16001. Intern- och externrevision utförs årligen. Nedan finns värmeförbrukning och elförbrukning över åren 2009-2011 redovisat tillsammans med jämförelse av medeltalet för de kommuner som deltagit i Måttbandet år 2011.

Nyckeltal	2009	2010	2011	Medelvärde 2011 Måttbandet
<b>Värmeförbrukning (kWh/m<sup>2</sup>)</b>	132	127	125	121
<b>Elförbrukning (kWh/m<sup>2</sup>)</b>	78	78,5	74,5	81

## 2.4 Underhåll

### 2.4.1 Förebyggande underhåll

Inom den normala driftsbudgeten finns åtgärder som benämns som förebyggande underhåll. För att sänka kostnaderna över tid och för att minimera behovet av byte av byggnadsdelar har ett urval av åtgärder tagits fram som ska utföras regelbundet. Exempel på detta är funktionskontroll av ventilationssystem, rensning och tömning av dagvattenbrunnar, brandlarmkontroller etc. För att säkerställa att samtliga aktiviteter genomförs på samtliga fastigheter använder sig Fastighet av ett datoriserat stöd, Dedu, där det för varje fastighet och fastighetsskötare finns plan för åtgärd och tillsyn. När aktiviteten är genomförda blir denna klarmarkering och en servicereport finns tillgänglig i systemet.

### 2.4.2 Underhållsplan

Fastighet har tagit fram en underhållsplan för åren 2013-2015. Underhållsbehovet påverkas av ett antal parametrar:

- Fastighetsbeståndets ålder
- Myndighetskrav och säkerhet
- Kommunens energi-kvalitets och miljömål
- Slitage från hyresgäster
- Hyresgästernas behov och önskemål.

Besiktning av fastigheterna sker minst vart tredje år. Fastighet har själva tagit fram ett excelbaserat system där besiktningens resultat dokumenteras. Fastighet arbetar efter följande prioriteringsordning:

Prio 1 "Det som vi är ålagda enligt lagar och krav"

Prio 2 "Det som absolut måste göras" dvs om åtgärd inte utförs riskeras följdskador.

Prio 3 "Viktiga för hyresgästen" dvs åtgärder som är viktiga för hyresgästen i deras verksamhetsutövning.

Prio 4 "Det som spar energi"

Prio 5 "Det som sparar arbete och tid"



I dagsläget finns inte resurser för att nå upp till prio 5 och vidta sådana åtgärder som ”spar arbete och tid” enligt uppgifter. Underhållsplanen baseras på en planerad underhållsbudget som för åren 2013-2015 uppgår till ca 61 Mkr. I planen finns beskrivna åtgärder i detalj som ska vidtas samt till vilken uppskattad kostnad. Bedömningen från Fastighet är att den erhållna underhållsbudgeten inte är tillräcklig för att bibehålla kommunens fastighetsbestånd gällande funktionalitet, driftsäkerhet och kapital. Uppskattningar om att ytterligare 30-40 Mkr kommer att behövas för åren 2013-2015 görs.

## 2.5 Lokalresursplanering

En lokalsamordningsgrupp med representanter från Fastighet, Lokal & Bostad samt de verksamheter som är i behov av lokaler har under 2012 återupptagits efter att ha varit vilande under ett par år. Tidigare har mer informella diskussioner mellan Fastighet och Lokal & Bostad hållits för att planera och bedöma behovet. Uppfattningen inom Fastighet är att det finns brister inom kommunens samordning av lokaler. Ett fungerande lokalsamordningsarbete kräver att verksamheterna har god planering och framförhållning samt tydlighet i sina behov. Inom Barn- och Ungdom har en kontaktperson utsetts som för en nära dialog med handläggare vid Fastighet och samordningen fungerar på ett föredömligt sätt enligt uppgifter.

Riktlinjer och anvisningar finns om att interna lokaler ska väljas före externa lokaler. Fastighet upplever att det finns brister i efterlevnaden av riktlinjerna. En uppfattning om att det är få som känner till reglerna har förts fram.

## 2.6 Kommentarer

Det kan vara svårt att objektivt bedöma nyttan av en fastighet. Däremot är det enklare att bedöma kostnaderna. Kostnadsminskning på kort sikt, utan minskad nytta uppnås enklast genom att kommunen anpassar lokalutnyttjandet. Lokaleffektivitet förutsätter rätt mängd lokaler, i rätt tid på rätt plats. Mål för lokaler torde vara låga kostnader för drift och underhåll samtidigt som de är av stor nytta för kommunens verksamhet.

Energikostnaderna är en av de stora kostnadsposterna för fastigheter. I Östersunds kommun läggs stor vikt på analys av nyckeltal för att mäta energiförbrukningen och månatliga möten hålls för uppföljning och åtgärder. Fastighets energiledningssystem är sedan november 2010 godkänt enligt SS-EN 16001. Målen för verksamheten har inriktning mot energiförbrukning i huvudsak. Några tydliga mål för lokalanvändning och lokaleffektivitet har inte satts.

Underhållsplan för åren 2013-2015 finns och baseras i huvudsak på den prioriteringslista som används vid utförda besiktningar och anslagna medel. Verksamheten bedömer att underhållsbudgeten inte är tillräcklig för att bibehålla kommunens fastighetsbestånd gällande funktionalitet, driftsäkerhet och kapital. Uppskattningar om att ytterligare 30-40 Mkr kommer att behövas för åren 2013-2015 görs. Ett medvetet och långsiktigt fokus på nyttosidan måste beaktas och underhållet måste motsvara en standard så att ändamålsenliga lokaler är tillgängliga för kommunens olika verksamheter.

För att uppnå ett effektivt lokalutnyttjande krävs att det finns riktlinjer för samarbetet mellan de som förvaltar fastigheterna samt de verksamheter som är i behov av lokaler. Ett fungerande lokalsamordningsarbetet kräver också att verksamheterna har god planering och framförhållning samt tydlighet i sina behov. Tydliga mål och kunskap om beståndet av lokaler, kvaliteter, funktioner och investeringsbehov samt kostnader för lokalerna är viktiga delar för att uppnå framgångsrik lokalplanering.

Arbetet i en informell lokalsamordningsgrupp med representanter från Fastighet, Lokal & Bostad samt de verksamheter som är i behov av lokaler har återupptagits under senare tid. En formell reglering för att konstatera lokalbehovet och planera lokalanvändningen saknas i dagsläget.

Vi rekommenderar kommunen att:

- ✓ Se till att gällande interna riktlinjer om att egna lokaler ska utnyttjas före förhyrda lokaler följs upp och att efterlevnaden kontrolleras.
- ✓ Fastställa tydliga mål för arbetet kring lokalanvändning och lokaleffektivitet.
- ✓ Skapa ett större engagemang kring frågeställningar avseende lokalutnyttjande och en formell reglering av lokalresursplanering på kommunövergripande nivå.
- ✓ Beakta de underhållsbehov som finns för att bibehålla kommunens fastighetsbestånd gällande funktionalitet och driftsäkerhet i högre utsträckning än i dagsläget.