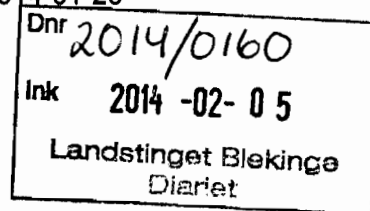


Till Landstingsstyrelsen



Granskning av landstingets fastighetsförvaltning

EY har på vårt uppdrag genomfört en granskning av fastighetsförvaltningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om fastighetsförvaltningen styrs ändamålsenligt utifrån landstingets behov. Granskningen avser områdena underhåll och lokalutnyttjande och om landstingsstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande genomförande av verksamheten.

I granskningen har det framkommit att nivån på fastighetsunderhållet kraftigt har minskat fr.o.m. 2007. Landstinget Blekinge hade under åren 2011 och 2012 den lägsta nivån bland landstingen på fastighetsunderhållet per kvm BRA (bruksarea).

Det saknas både övergripande mål och strategier för fastighetsunderhållet. Uppdraget till affärsområdet utifrån vad landstinget vill uppnå med sitt fastighetsinnehav har inte tydliggjorts. Det finns inte heller inom landstingservice definierade mål och styrta för affärsområde fastigheters kärnverksamhet.

En viktig utgångsförutsättning för ett effektivt fastighetsunderhåll är att det finns en kunskap om underhållsbehovet. För att kunna bedöma behovet krävs att det görs återkommande statusbesikningar av fastigheterna och att resultatet av dessa rapporteras in i fastighetssystemet. Regelrätta statusbesikningar har inte gjorts sedan 2006 och den LPU-plan (långtidsplanerat underhåll) som tas fram omfattar de två kommande åren. Sammantaget finns inte tillräcklig grund för att dimensionera och styra det planerade fastighetsunderhållet. Möjligheten att arbeta systematiskt med både planering och genomförande av fastighetsunderhållet påverkas dessutom negativt av den personalmässiga vakanssituation som finns inom affärsområde fastighet.

Nuvarande budgetram för planerat underhåll innebär att en stor del av underhållet måste skjutas upp. Några konsekvensbeskrivningar till följd av de åtgärder som skjuts upp finns inte dokumenterade. En samlad bedömning är att det finns risk för att det eftersatta underhållet kommer att leda till att fastigheternas långsiktiga värde äventyras och större framtida kostnader för att säkerställa fastigheternas funktionalitet. Slutsatsen baseras på att de neddragna resurserna till fastighetsunderhåll leder till att underhållsbehov skjuts på framtiden samtidigt som de akuta underhållsinsatserna ökar.

Mot bakgrund av fastigheternas ekonomiska värde och dess centrala roll för landstinget måste frågor om underhållsnivå etc. ses som en strategisk fråga för styrelsen och ägaren. I kravet på god ekonomisk hushållning ingår också att vårda landstingets fastigheter med syfte att kunna erbjuda en säker och god vård.

I granskningen redovisas att styrningen av lokaleffektivitet är svagt utvecklad inom landstinget. Det finns svaga incitament för optimering av lokaler och lokalytor förutom för primärvården och tandvården där internhyressystemet tillsammans med utformningen av ersättningsystemet ger tydliga incitament till att hushålla på lokalresursen. I övrigt saknas dessa incitament.

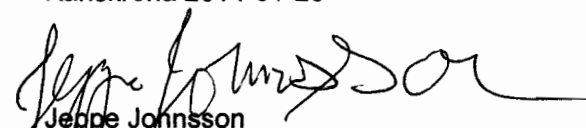
Rekommendationer

Med utgångspunkt av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer.

- Fastställ mål, kriterier och riktlinjer för fastighetsunderhållet som kan ligga till grund för budgetering av det planerade underhållet. En målsättning för fastigheternas långsiktiga värde bör vara utgångspunkten.
- Utveckla en underhållsstrategi som kan ligga till grund för tydliga och realistiska underhållsplaner. Det planerade underhållet behöver omfatta en längre period än två år.
- Inventera underhållsbehovet och uppdatera planeringsmodulen i Landlord III. Det eftersatta underhållet bör bedömas och beräknas.
Kostnads- och nyttoanalyser bör göras baserade på fastighetsbeståndets underhållsstatus och användas som underlag för beslut om fastighetsunderhåll.
Säkerställ att den rutin för statusbesiktningar som finns kan tillämpas löpande.
- Ta fram risk- och konsekvensbedömningar för det underhåll som skjuts på framtiden.
- Fastställ en åtgärdsplan för fastighetsunderhållet såväl på kort sikt som på lång sikt.
- Förutsättningar måste skapas så att strategiskt viktig kompetens för en effektiv fastighetsförvaltning kan rekryteras och behållas.
- Förstärk dialogen och rapporteringen till landstingsstyrelsen och tjänstemannaledningen så att samsyn och väl grundade beslutsunderlag finns beträffande underhållet av fastigheterna. Mer kompletta underlag måste ges både till styrelsen och fullmäktige vad gäller fastighetsunderhållet i samband med budgetprocessen.
- Tydliggör uppdraget till Affärsområde Fastighet. Utveckla specifika mål och mått för fastighetsförvaltningen både vad gäller fastighetsägaruppdraget och servicetjänsterna.
- Utveckla förutsättningar för en effektiv styrning av lokaleffektiviteten.
- Renodla den interna serviceverksamheten och utveckla rätt förutsättningar för den "interna servicemarknaden".

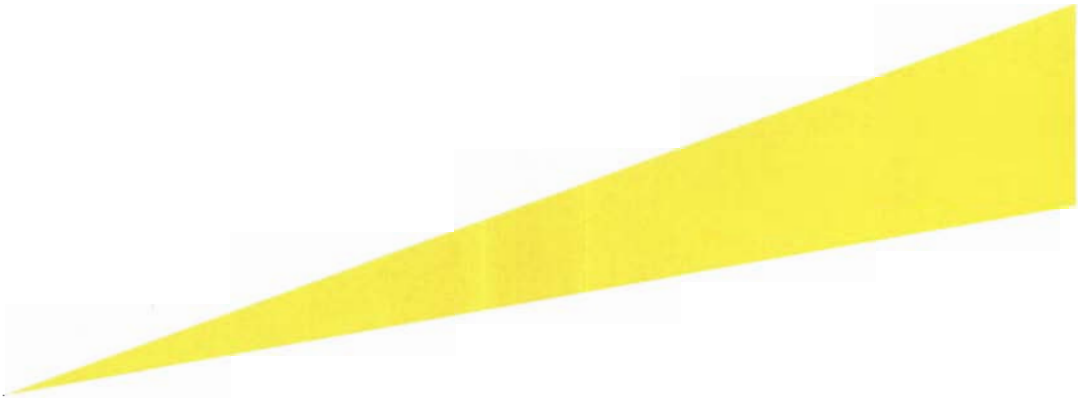
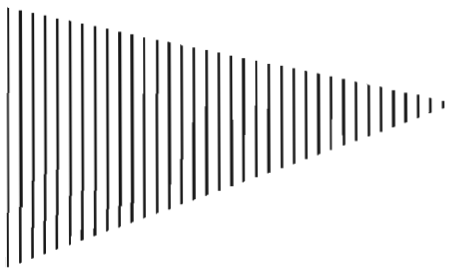
Svar önskas senast 30 april 2014

Karlskrona 2014-01-20


Jeppe Jonnsson
Ordförande

Granskning av landstingets Fastighetsförvaltningen

Landstinget Blekinge



EY

Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte.....	4
2.2.1	Revisionsfrågor.....	4
2.3	Revisionskriterier.....	4
2.4	Metod.....	5
3	Fastighetsförvaltning inom Landstinget Blekinge.....	6
3.1	Framtidens hälso- och sjukvård i Blekinge.....	6
3.2	Ägaransvaret för landstingets fastigheter.....	6
3.3	Mål.....	6
3.3.1	Bedömning.....	7
4	Affärsområde Fastighet.....	7
4.1	Uppdrag.....	7
4.2	Mål.....	7
4.3	Organisation.....	7
4.4	Bedömning.....	8
5	Underhåll av fastigheter - Utgångspunkter.....	9
5.1	Fastighetsunderhåll.....	9
5.2	Fastighetsunderhåll i redovisningen.....	10
6	Fastighetsunderhåll i Landstinget Blekinge.....	10
6.1	Fastighetsbeståndet.....	10
6.2	Planerat fastighetsunderhåll.....	12
6.2.1	Kostnad för fastighetsunderhållet.....	12
6.2.2	Planering av fastighetsunderhåll.....	13
6.2.3	Budget för underhåll.....	14
6.3	Synpunkter från verksamheten.....	15
6.4	Bedömning.....	15
7	Lokaleffektivitet.....	17
7.1	lakttagelser.....	17
7.1.1	Försäljning av fastigheter.....	18
7.1.2	Bedömning.....	18
8	Avstämning av revisionsfrågorna.....	19

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorena i Landstinget Blekinge genomfört en granskning av fastighetsförvaltningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om fastighetsförvaltningen styrs ändamålsenligt utifrån landstingets behov. Granskningen avser områdena underhåll och lokalutnyttjande.

Kännetecknande för nivån på fastighetsunderhållet är att det efter 2006 har reducerats kraftigt. Landstinget Blekinge hade både under 2011 och 2012 den lägsta nivån bland landstingen på fastighetsunderhållet per kvm BRA (Bruksarea). Den nuvarande nivån på det planerade fastighetsunderhållet är inte fastighetsekonomiskt försvarbart.

Det har inte fastställts övergripande mål för planerat underhåll av landstingets fastigheter. Det har inte heller fastställts en strategi för genomförandet av fastighetsunderhållet. Ansvar för affärsområde Fastighet, som representant för fastighetsägaren, är tydligt utformat. Uppdraget till affärsområdet utifrån vad landstinget vill uppnå med sitt fastighetsinnehav har inte tydliggjorts. Det finns inte heller inom landstingsservice definierade mål och styrta för affärsområde fastigheters kärnverksamhet.

En viktig utgångsförutsättning för ett effektivt fastighetsunderhåll är att det finns en kunskap om underhållsbehovet. Det gäller både i förekommande fall eftersatt underhåll och framtida underhållsbehov. För att kunna bedöma behovet krävs att det görs återkommande statusbesiktningar av fastigheterna och att resultatet av dessa rapporteras in i fastighetssystemet. Regelrätta statusbesiktningar har inte gjorts sedan 2006 och den LPU-plan (Långtidsplanerat underhåll) som tas fram omfattar de två kommande åren. Sammantaget finns inte tillräcklig grund för att dimensionera och styra de planerade fastighetsunderhållet. Möjligheten att arbeta systematiskt med både planering och genomförande av fastighetsunderhållet påverkas dessutom negativt av den vakanssituation som finns inom affärsområde fastighet.

Nuvarande budgetram för planerat underhåll innebär att en stor del av underhållet måste skjutas upp. Några konsekvensbeskrivningar till följd av de åtgärder som skjuts upp finns inte dokumenterade. En övergripande riskanalys har redovisats med hänvisning till att otillräckliga medel avsätts till fastighetsunderhåll, t.ex. i landstingsservice delårsbokslut. Någon mer utförlig riskanalys på objektsnivå, för vilka risker det eftersatta underhållet kan leda till och när underhållsbehoven riskerar övergå till kapitalförstöring, har inte redovisats. Ett mer utförligt beslutsunderlag om underhållsbehovet tillsammans med konsekvensanalyser bör dock redovisas till landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige.

En samlad bedömning är att det finns risk för att det eftersatta underhållet kommer att leda till att fastigheternas långsiktiga värde äventyras och större framtida kostnader för att säkerställa fastigheternas funktionalitet. Slutsatsen baseras på att de neddragna resurserna till fastighetsunderhåll, som leder till att underhållsbehov, skjuts på framtiden samtidigt som de felavhjälpande underhållet ökar. För närvarande hanteras nivån på det planerade underhållet som regleringspost som hanteras med utgångspunkt från landstingets ekonomiska förutsättningar på kort sikt. Att ensidigt spara in på fastighetsunderhåll är kontraproduktivt ur ett fastighetsekonomiskt perspektiv samtidigt som det också riskerar fastigheternas driftsäkerhet och funktionalitet för vården.

Mot bakgrund av fastigheternas ekonomiska värde och dess centrala roll för landstinget måste frågor om underhållsnivå etc. ses som en strategisk fråga för styrelsen och ägaren. I kravet på god ekonomisk hushållning ingår också att vårda landstingets fastigheter med syfte att kunna erbjuda en säker och god vård.

När det gäller intern kontroll görs bedömningen att det samlade fastighetsunderhållet inte genomförs med tillräcklig intern kontroll med hänvisning till avsaknad av tydliga mål och strategier samt otillräckliga resurser.

Styrningen av lokaleffektivitet är svagt utvecklad inom landstinget. Det finns svaga incitament för optimering av lokaler och lokalytor förutom för primärvården där internhyressystemet tillsammans med utformningen av ersättningsystemet ger tydliga incitament till att hushålla på lokalresursen. I övrigt saknas dessa incitament. Dessutom finns bl.a. inte riktlinjer och nyckeltal avseende lokalutnyttjande.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från det som framkommit i denna granskning lämnas följande rekommendationer.

- ▶ Fastställ mål, kriterier och riktlinjer för fastighetsunderhållet som kan ligga till grund för budgetering av det planerade underhållet. En målsättning för fastigheternas långsiktiga värde bör vara utgångspunkten.
- ▶ Utveckla en underhållsstrategi som kan ligga till grund för tydliga och realistiska underhållsplaner. Det planerade underhållet behöver omfatta en längre period än två år.
- ▶ Inventera underhållsbehovet och uppdatera planeringsmodulen i Landlord III. Det eftersatta underhållet bör bedömas och beräknas.
- ▶ Kostnads- och nyttoanalyser bör göras baserade på fastighetsbeståndets underhållsstatus och användas som underlag för beslut om fastighetsunderhåll.
- ▶ Säkerställ att den rutin för statusbesikningar som finns kan tillämpas löpande.
- ▶ Ta fram risk- och konsekvensbedömningar för det underhåll som skjuts på framtiden.
- ▶ Fastställ en åtgärdsplan för fastighetsunderhållet såväl på kort sikt som på lång sikt.
- ▶ Förutsättningar måste skapas så att strategiskt viktig kompetens för en effektiv fastighetsförvaltning kan rekryteras.
- ▶ Förstärk dialogen och rapporteringen till landstingsstyrelsen och tjänstemannaledningen så att samsyn och väl grundade beslutsunderlag finns beträffande underhållet av fastigheterna. Mer kompletta underlag måste ges både till styrelsen och fullmäktige vad gäller fastighetsunderhållet i samband med budgetprocessen.
- ▶ Tydliggör uppdraget till Affärsområde Fastighet. Utveckla specifika mål och mått för fastighetsförvaltningen både vad gäller fastighetsägaruppdraget och servicetjänsterna.
- ▶ Utveckla förutsättningar för en effektiv styrning av lokaleffektiviteten.
- ▶ Renodla den interna serviceverksamheten och utveckla rätt förutsättningar för den "interna servicemarknaden".

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Revisorerna har i sin revisionsplanering för 2013 bedömt det som angeläget att genomföra en granskning av fastighetsförvaltningen med fokus på underhåll och lokalnyttjandet. Detta då kostnader för lokaler, vid sidan av personalkostnaderna, är en av de dominerande kostnadsposterna i landstingets budget.

Erfarenheten från andra granskningar av kommuners/landstings fastighetsunderhåll är att nivån för det planerade underhållet ofta inte utgår från fastigheternas behov av underhåll, utan mer har karaktären av budgetregulator. Innebörden av detta är att nivån för fastighetsunderhållet i alltför hög grad styrs av ekonomiska faktorer och inte av fastigheternas faktiska behov av underhållsåtgärder samt att underhållsåtgärder skjuts på framtiden med risk för eftersatt underhåll.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om fastighetsförvaltningen styrs ändamålsenligt utifrån landstingets behov. Granskningen avser områdena underhåll och lokalutnyttjande.

2.2.1 Revisionsfrågor

- ▶ Finns det ändamålsenliga förutsättningar (mål, strategi, tillämpning och uppföljning) för styrning och planering av fastighetsunderhållet?
- ▶ Omfattningen på det planeringsunderlag som finns och de analyser som görs beträffande behovet av underhållsinsatser?
 - ▶ Finns tillräcklig kunskap om dagens nivå och behovet av underhåll? Finns nyckeltal för underhållsinsatser och sker jämförelser med andra?
 - ▶ Finns tillräckliga underhållsplaner på kort och lång sikt?
- ▶ Finns det effektiva rutiner, metoder, systemstöd m.m. som stöd för att bedöma, beräkna och planera fastigheternas underhållsbehov? Grunder för prioritering av nödvändiga insatser?
- ▶ I vilken omfattning görs riskbedömningar av kostnader/risker som är förenade med sänkt underhållsnivå?
 - ▶ Förekomst av konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner?
- ▶ Vilka framställningar sker till styrelsen?
 - ▶ Får landstingskommunfullmäktige information om hur fastigheterna vårdas och underhålls och är den informationen tillräcklig?
- ▶ Bedrivs arbetet med fastighetsunderhåll med en tillräcklig intern kontroll?
- ▶ Vilka incitament finns för ett samordnat och effektivt lokalnyttjande inom landstinget?
 - ▶ Former för samverkan mellan olika enheter?
- ▶ På vilket sätt säkerställs effektiviteten i det faktiska lokalutnyttjandet och hur ser ansvarsfördelningen ut?

2.3 Revisionskriterier

Granskningen har utgått i huvudsak från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Landstingets mål och riktlinjer med bäring på fastighetsunderhåll och lokalnyttjande
- ▶ Kunskap från goda exempel på effektivt genomförande av fastighetsunderhåll

2.4 Metod

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och dokumentstudier.

Genomförda intervjuer:

- ▶ Landstingsdirektör
- ▶ Förvaltningschef Landstingservice
- ▶ Affärsområdeschef Fastigheter
- ▶ Områdesansvariga inom affärsområde Fastigheter
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Förvaltningschef Blekingesjukhuset och Primärvården
- ▶ 2 – 4 verksamhetschefer inom Blekingesjukhuset och Primärvården

Exempel på dokument som har granskats är landstingsplan och budget, Landstingsstyrelsens verksamhetsplan, mål-, policy- och strategidokument som berör granskningsområdet samt underhållsplaner och dess uppföljning.

3 Fastighetsförvaltning inom Landstinget Blekinge

3.1 Framtidens hälso- och sjukvård i Blekinge

Landstingsdirektören har ett uppdrag av landstingsstyrelsen att ta fram förslag till framtida vårdstruktur - Framtidens hälso- och sjukvård. Syftet med utredningen är att utforma vården för att bättre kunna möta det vårdbehov som uppstår i och med en åldrande befolkning. Utredningen ska ge förslag på hur vården ska utformas på bästa sätt. En delrapport har lämnats till landstingsstyrelsen den 13 februari 2013. Inom ramen för utredningen fick landstingsdirektören då också ett kompletterande uppdrag att beskriva konsekvenserna av följande scenarier:

- ▶ Bedriva somatisk sjukvård i Karlskrona och Karlshamn ungefär som idag, men med vissa mindre förändringar.
- ▶ Lokalisera all somatisk sjukvård till Karlshamn.
- ▶ Lokalisera all somatisk sjukvård till Karlskrona.
- ▶ Bedriva all somatisk sjukvård på en annan ort i länet.

I denna granskning konstateras att landstinget står inför ett beslut som kommer att påverka den framtida lokalförsörjningen och kostnaderna för den. Sannolikt kommer landstinget oberoende av vilket beslut som tas att behöva utveckla en strategi för hur underhållet på befintliga lokaler ska hanteras. Granskningen bedömer dock uteslutande förvaltningen av befintliga fastigheter och väger inte in konsekvenser för fastighetsförvaltningen av utredningen om framtidens hälso- och sjukvård i Blekinge.

3.2 Ägaransvaret för landstingets fastigheter

Landstinget Blekinge äger f.n. i storleksordningen fastigheter med en total bruttoarea på ca 280 000 m². Landstingsfullmäktige beslutar om köp och försäljning. Landstingsstyrelsen har ansvaret för förvaltning av fastigheterna. Med förvaltningsansvaret följer ett omfattande, för fastighetsägaren, lagreglerat ansvar och dessutom ett byggherreansvar vid ny- och ombyggnader.

I ett beslut av landstingsstyrelsen 2007-11-15 fastställdes att:

- ▶ Landstingets ansvar som fastighetsägare åläggs verksamhetschefen för Landstingsfastigheter (nuvarande Affärsområde Fastighet), Fastighetschefen (nuvarande affärsområdeschefen) som också får i uppdrag att samordna och fördela ansvaret i den egna organisationen, alternativt att avtala med, annan part, internt eller extert, om tjänsteköp av vissa uppgifter.

I ett särskilt dokument från 2013-05-25, Fastighetsägaransvaret i Landstinget Blekinge, framgår fördelningen av landstingets lagstadgade ansvar som fastighetsägare. Dokumentet beskriver bl.a. fördelning av arbetsuppgifter i organisationen till befattningshavare som har kompetens och resurser att sköta uppgifterna.

3.3 Mål

Det har inte framkommit att det finns särskilt uttalade mål för fastighetsförvaltningen. Verksamheten omfattas av den landstingsgemensamma målbild som framgår av landstingsplanen och av landstingsdirektörens mål och mått. Specifika mål för fastighetsunderhåll och lokaleffektivitet har m.a.o. inte fastställts.

3.3.1 Bedömning

Det finns en tydlighet i ansvars- och rollfördelningen för landstingets fastighetsägande. Dokumentet Fastighetsägaransvaret i Landstinget Blekinge ger i denna mening en tydlig vägledning. Samtidigt är det en brist för styrningen av verksamheten att det inte finns något övergripande mål i landstinget som specifikt adresserar landstingets fastighetsförvaltning. Det borde framgå av mål vad landstinget vill uppnå med sitt engagemang som ägare av fastigheter och som hyresvärd. Ett övergripande syfte med att landstingets fastighetsinnehav bör med all sannolikhet vara att säkerställa fastigheternas värde och funktionalitet. När det gäller förutsättningar att bedöma och fastställa budget för fastighetsunderhållet får det anses som en brist att det inte finns mål för fastigheternas långsiktiga värde.

Den verksamhet som svarar för att förvalta fastighetsägarens ansvar och roll bör ha ett tydligt uppdrag. För att skapa förutsättningar för en tydligare styrning av fastighetsförvaltningen är det möjligt att använda sig av en bolagsliknande styrform. Med en sådan utgångspunkt kan landstingsstyrelsen t.ex. fastställa "ägardirektiv" som tydliggör vad landstinget har för ändamål med sitt fastighetsägande. Om motsvarande verksamhet hade bedrivits i bolagsform hade det i sig varit mer eller mindre nödvändigt att tydliggöra styrningen med hjälp av bl.a. bolagsordning, aktieägardirektiv och landstingsstyrelsens uppsikt. Bedömningen är att det f.n. inte finns tillräckliga utgångspunkter för en ändamålsenlig styrning av landstingets fastighetsförvaltning. Utan mer precisa mål finns risk att felaktiga prioriteringar kan göras inom ramen för fastighetsägaransvaret.

4 Affärsområde Fastighet

4.1 Uppdrag

Landstingsservice har uppdraget, enligt verkställighetsplanen, att stödja landstingets ledning och kärnverksamheter utifrån ett koncernnyttoperspektiv. Affärsområde fastighet ska utifrån ett koncernperspektiv utveckla och tillhandahålla lokaler, varor och servicetjänster till alla verksamheter i Landstinget Blekinge på ett serviceinriktat och kostnadseffektivt sätt. I uppdraget ingår att tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler och därtill hörande stödtjänster, service och varor.

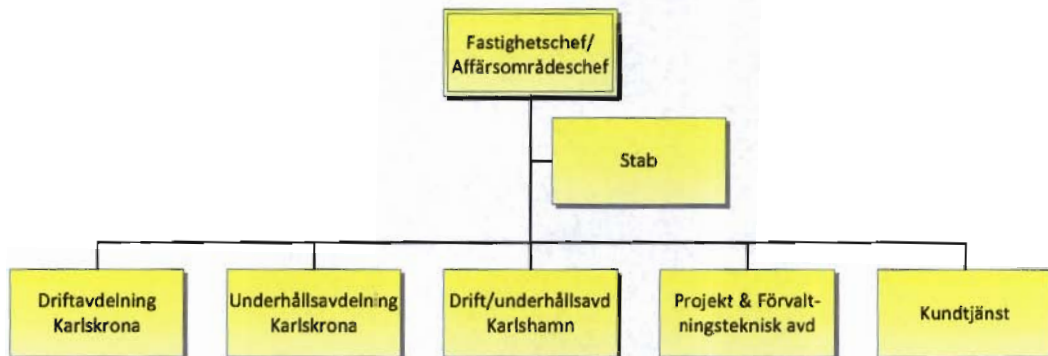
4.2 Mål

Inom ramen för styrprocessen upprättar affärsområde Fastighet en verkställighetsplan. Verkställighetsplanen är i sin tur ett svar på landstingsdirektörens mål och mått som har fastställts av landstingsstyrelsen. I allt väsentligt är mål och mått i affärsområdet det samma som för landstingsservice förvaltningsövergripande mål och mått. Två av de förvaltningsövergripande målen och måtten finns inte med. Affärsområdets verkställighetsplan innehåller inga för fastighetsförvaltningsuppdraget specifika mål och mått.

4.3 Organisation

Affärsområde Fastighet ingår som ett av fyra affärsområden i Landstingsservice. Nedan framgår hur affärsområdet fastighet är organiserat.

Figur 1 - Affärsområde Fastighet



Vid utgången av 2012 hade affärsområde Fastighet 76 medarbetare, vilket var en minskning med 5 medarbetare i förhållande till 2011. Krav på kostnadsreducering som riktats till affärsområdet har inneburit att tjänster har vakanssatts. Konsekvensen av detta har blivit en ansträngd arbetssituation för anställda och en i vissa fall sänkt ambitionsnivå. För 2013 har det dock skapats möjlighet att tillsätta vakanta tjänster inom affärsområdet. Det är dock för närvarande 7 vakanta tjänster¹ inom affärsområdet. Inom projekt- och förvaltningsteknisk avdelning löses situationen med bl.a. en visstidsanställd projektledare som jobbar 50 % och därutöver köps projektledning och lokalplanering in när det är lämpligt i olika projekt. En byggprojektledare har rekryterats som börjar i januari 2014. Det har visat sig svårt att rekrytera personal bl.a. beroende att det är brist på kompetent personal samtidigt som det är svårt för affärsområdet att konkurrera med lönen.

Vakanssituationen påverkar enligt uppgift förutsättningarna för genomförandet av verksamheten. Bland annat har det betydelse för möjligheten att styra, följa upp och utveckla verksamheten. När det gäller drift och underhåll påverkas t.ex. beredskapslinjerna och arbetet med energieffektivisering. Investeringsverksamheten blir lidande, t.ex. påverkas både utredning av och genomförande av lokalförändringar. Ytterst innebär dessa förhållanden negativa effekter på kärnverksamheten.

4.4 Bedömning

Det uppdrag som landstingsservice har beträffande landstingets fastigheter syftar till att både tillgodose kundernas lokalbehov och samtidigt ta hänsyn till koncernnyttan. Den dubbla uppgiften är en utmaning i sig.

Det uppdrag som framgår av verkställighetsplanen för affärsområdet kan ses som indirekt bekräftat av landstingsstyrelsen genom godkännandet av serviceförvaltningens verkställighetsplan. Vilket ansvar och vem som har det i tjänstemannaorganisationen framgår av landstingsstyrelsens beslut från 2007 om fastighetsägaransvaret. I ett särskilt dokument finns ansvaret definierat. Vad landstinget vill uppnå med sitt fastighetsägande framgår dock inte. Det finns inte specifika mål som ger uttryck för ändamålet med fastighetsägandet. När det gäller fastighetsunderhåll kan konstateras att det finns ett samband mellan en fastighets underhåll och dess värde. Planerat underhåll som inte genomförs riskerar att sänka fastighetens värde. Genom att uttrycka mål för fastigheternas värde på lång sikt, tillsammans med att det finns kriterier och styrtal för fastighetsunderhållet, ges en god grund för att budgetera fastighetsunderhållet. Det behövs också tydliga mål och styrtal för

¹ 2 kundtjänstadministratörer, 1 fastighetsteknisk strateg, 1 byggprojektledare, 1 CAD-samordnare, 1 hantverkare i Karlshamn och 1 snickare i Karlskrona. Dessutom är 0,5 tjänst som administrativ sekreterare vakant.

drift- och serviceuppdraget i affärsområdets verkställighetsplan. Även mål och mått för affärsområdets drift- och servicetjänster är nödvändiga samt indikatorer för styrning av kostnadseffektiviteten. I den styrmodell som tillämpas inom Landstinget Blekinge måste det, förutom att det inom vissa områden finns gemensamma mål och mått, finnas utrymme för att utifrån varje verksamhets unika uppdrag formulera mål och mått.

Ett kritiskt område för att affärsområde Fastighet ska kunna bedriva en effektiv verksamhet är att det finns tillräcklig kompetens för genomförandet av uppdraget. De problem som redovisats som en konsekvens av nuvarande bemanningsproblem är otillfredsställande. Även om det finns uppenbara svårigheter att rekrytera personer med byggteknisk kompetens är det nödvändigt att göra ytterligare ansträngningar för att säkerställa kompetensförsörjningen.

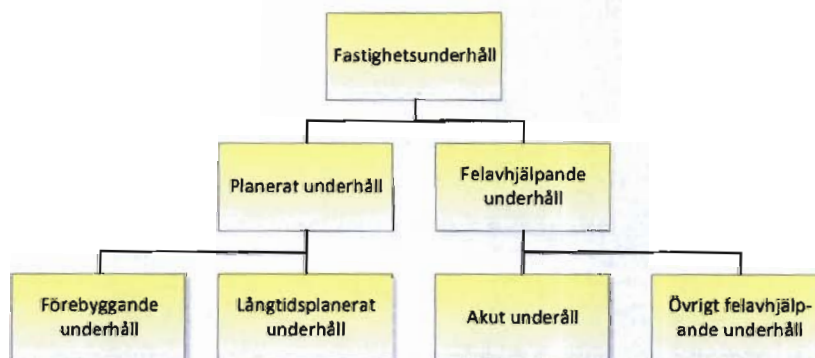
5 Underhåll av fastigheter - Utgångspunkter

5.1 Fastighetsunderhåll

God ekonomisk hushållning förutsätter att fastigheter vårdas och underhålls. Huvudsyftet med underhåll är att optimera en byggnads tekniska och ekonomiska livslängd samt att givetvis säkerställa tillgången till funktionella lokaler för verksamheten. För att fastighetsunderhållet ska kunna genomföras på ett effektivt sätt krävs att rätt balans uppnås mellan planerat och avhjälpande underhåll. Detta förutsätter i sin tur att aktuella och relevanta underhållsplaner kan upprättas för varje fastighet och att det finns möjlighet, både personellt och ekonomiskt, att genomföra planerna.

Underhåll avser åtgärder som syftar till att återställa funktionen hos ett förvaltningsobjekt, en inredning eller utrustning. Underhållsåtgärderna genomförs såväl som planerat underhåll som vid akuta behov (felavhjälpande underhåll).

Figur 2 - Fastighetsunderhåll



Med planerat underhåll avses åtgärder som syftar till att återställa byggnadens funktion. Planerat underhåll omfattar aktiviteter för underhåll av mark, byggnad utvändigt och invändigt samt installationer, som kan budgeteras i en flerårig underhållsplan. Planerat underhåll utförs med längre periodicitet än ett år.

Planerat underhåll genomförs enligt förutbestämda intervall eller enligt föreskrivna kriterier och i syfte att minska sannolikheten för fel eller funktionsnedsättning hos ett objekt. Ett periodiskt planerat underhåll är exempelvis lämpligt när avbrott inte kan accepteras och när åtgärds kostnaderna kan hållas nere genom fasta intervall. En form av planerat under-

håll utgörs av förebyggande underhåll. Förebyggande underhåll FU, avser alla åtgärder som görs i syfte att förebygga fel, eller att upptäcka fel innan de orsakar driftstörningar.

Felavhjälpande underhåll utförs efter att fel upptäckts och med syfte att återställa en funktion, som oförutsett nått en oacceptabel nivå och som kräver en omedelbar åtgärd. I felavhjälpande underhåll ingår reparation och utbyte. Vidare används begreppet akut underhåll, med vilket vanligen menas felavhjälpande underhåll som behöver utföras snarast för att förhindra personskada eller skada på egendom. Felavhjälpande underhåll utförs med en periodicitet som är kortare än ett år.

Det finns ett nära samband mellan det planerade underhållet och det felavhjälpande underhållet samt de totala fastighetskostnaderna. När det planerade underhållet är otillräckligt sker förslitning av tekniska funktioner så att de övriga fastighetskostnaderna ökar. Brister i VVS- installationer leder exempelvis till vattenläckage, driftstopp av hissar kräver omedelbara reparationer, etc. Eftersom felavhjälpande underhåll inte kan elimineras finns en punkt där ytterligare satsningar på planerat underhåll inte minskar kostnaderna för felavhjälpande underhåll utan enbart höjer de totala underhållskostnaderna. Den optimala nivån på planerat underhåll är den nivå som ger de lägsta totala underhållskostnaderna.

Branschereferenser visar att kostnader för oplanerad reparation kan bli upp till 2 – 3 gånger så stora som kostnader för en planerad reparation. Kostnadsökningen beror dels på väntetider, på personal, material och reservdelar, dels produktionsbortfall i verksamheten.

5.2 Fastighetsunderhåll i redovisningen

Inom ekonomisk redovisning definieras reparationer och underhåll av anläggningstillgångar som åtgärder vilka syftar till att vidmakthålla eller återställa tillgångens egenskaper och redovisas därför som kostnad den period de uppkommer.

Anskaffning av anläggningstillgångar ska däremot redovisningsmässigt behandlas som investering. En tillgång definieras som *"en resurs som kontrolleras till följd av inträffade händelser och som förväntas ge ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden"*².

I den praktiska tillämpningen av redovisningsregler och riktlinjer råder dock en gråzon mellan vad som redovisas som underhållsåtgärd respektive investering. Det kan också förekomma medveten "felklassificering" beroende av för tillfället disponibla ekonomiska ramar eller av annat skäl, innebärande att underhållsåtgärder redovisas som investeringsutgift alternativt att investering helt eller till del redovisas som underhållskostnad. Detta kan få till följd att den ekonomiska redovisningen ger en felaktig bild av fastighetsverksamheten men också att budgetmedel inte används till det ändamål som avsetts när det politiska beslutet togs om budgeten. Resurser för planerade underhållsinsatser i investeringsprojekt bör inkluderas och reserveras för i underhållsplanen.

6 Fastighetsunderhåll i Landstinget Blekinge

6.1 Fastighetsbeståndet

Fastighetsbeståndet inom Landstinget Blekinge är förhållandevis gammalt. De byggnader som ingår i BLS Karlskrona är uppförda under perioden 1953 till 1986, d.v.s. mellan 60

² Rådet för kommunal redovisning RKR 11.1.

och 27 år gamla. Byggnaderna inom BLS Karlshamn är uppförda mellan åren 1965 och 1981 (48 till 32 år gamla).

Inför ett seminarium som genomfördes i januari 2013 gjordes en form av statusinventering av landstingets byggnader. Besiktningen avsåg; bygg, ventilation, rör, el, teleteknik, styrning och övervakning, energi samt verksamhetsbehov. Slutsatsen som presenterades var att merparten av byggnaderna inte klarar av att utvecklas för att uppfylla kraven främst gällande verksamhetsbehov som enpatientrum och eget hygienutrymme, specialiserad sjukvård och arbetsmiljökrav. Utöver det har merparten av byggnaderna omfattande byggtkniska renoveringsbehov.

En förstudie har gjorts av en extern konsult som har jämfört alternativen att halvera energianvändningen i de befintliga sjukhusen i Karlskrona och Karlshamn och alternativet att bygga ett nytt sjukhus med 50 procents lägre energianvändning än dagens två sjukhus. En slutsats i förstudien är att energianvändningen i princip har varit oförändrad under de senaste 15 åren p.g.a. att energieffektiviseringar inte har prioriterats i budgeten. Vidare konstateras att eftersatt underhåll med hänvisning till att tillräckliga medel har saknats leder oundvikligen till högre driftskostnader. Resultatet för studien för energi och underhåll i fastighetsförvaltningen visar, enligt konsulten, att det mest kostnadseffektiva alternativet för att nå energimålen är att bygga ett nytt sjukhus med modern teknik.

Det har också gjorts, med konsultstöd, en teknisk statusinventering av Blekinge Folkhögskola (Bräkne-Hoby). Syftet var att få en övergripande bild av fastighetens tekniska status och en uppskattad kostnad på framtida investeringar och underhåll. Det framkom då att fastigheten var i ett relativt dåligt skick och att det krävs en hel del åtgärder i form av investeringar och underhåll.

Affärsområdet har i olika sammanhang redovisat sin bedömning av fastighetsbeståndet. Det framgår t.ex. i affärsområdets bokslut 2012 där det bl.a. nämns att vissa av byggnaderna är idag i sådant skick att de nätt och jämnt uppfyller de krav som ställs på fastighetsägaren enligt fastighetsägarens ansvar. Under det senaste året har affärsområdet aktivt informerat landstingets ledning med syfte att de ska förstå konsekvenserna av ett otillräckligt underhåll. Det gäller hur den nuvarande nivån på underhållet kan påverka byggnadernas funktion och värde. I landstingsservice delårsrapport 2 för 2013 redovisas en hög risk på kort och lång sikt beroende på bristande underhåll i försörjningssystem och yttre och inre skydd. Däremot riskeras att lokalerna blir otjänliga för verksamheten, som då måste stängas eller omdisponeras, hög ekonomisk risk eftersom bristande underhåll redan lett till omfattande renoveringar med mycket större kostnader som följd.

I nedanstående tabell redovisas lokalytan per invånare. Uppgifterna är hämtade från Kommun och landstingsdatabasen (Kolada). Först redovisas lokalytan per invånare för egna sjukhus och därefter egna sjukhus plus inhyrda sjukhuslokaler. Slutligen egna lokaler totalt

Tabell 1 – Lokaler kvm BRA per invånare

Egna lokaler, sjukhus	2010	2011	2012
Landstinget Blekinge	1,34	1,35	1,35
Alla landsting	1,03	1,02	1,03
Egna lokaler + inhyrda	2010	2011	2012
Landstinget Blekinge	1,34	1,35	1,36
Alla landsting	1,05	1,04	1,05
Egna lokaler, totalt	2010	2011	2012
Landstinget Blekinge	1,88	1,90	1,78
Alla landsting	1,38	1,36	1,37

Av tabellen framgår att Landstinget Blekinge har en större yta per invånare i sjukhusen och totalt i egna lokaler. Sammantaget utgör det en indikation på att landstinget har en låg yteffektivitet. Därmed ökar också risken för höga driftkostnader (energi, städ, m.m.) och höga underhållskostnader. Totalkostnaden är dessutom produkten av antal kvm gånger driftkostnaden per kvm, d.v.s att även om driftkostnaderna per kvm inte "sticker ut" för landstinget så innebär den högre andelen lokalyta per invånare en högre totalkostnad än landstingen i genomsnitt.

6.2 Planerat fastighetsunderhåll

6.2.1 Kostnad för fastighetsunderhållet

För att få en bild av och jämförelse av nivån på fastighetsunderhållet av Landstinget Blekinges fastigheter har uppgifter hämtats från jämförelsedatabasen Kolada om kostnader för planerat underhåll kr/kvm BRA. Av dessa uppgifter framgår att Landstinget Blekinge 2011 och 2012 hade den lägsta nivån på det planerade underhållet jämfört med landstingen i övrigt. 2009 och 2010 var det tre landsting som hade en lägre nivå på fastighetsunderhållet.

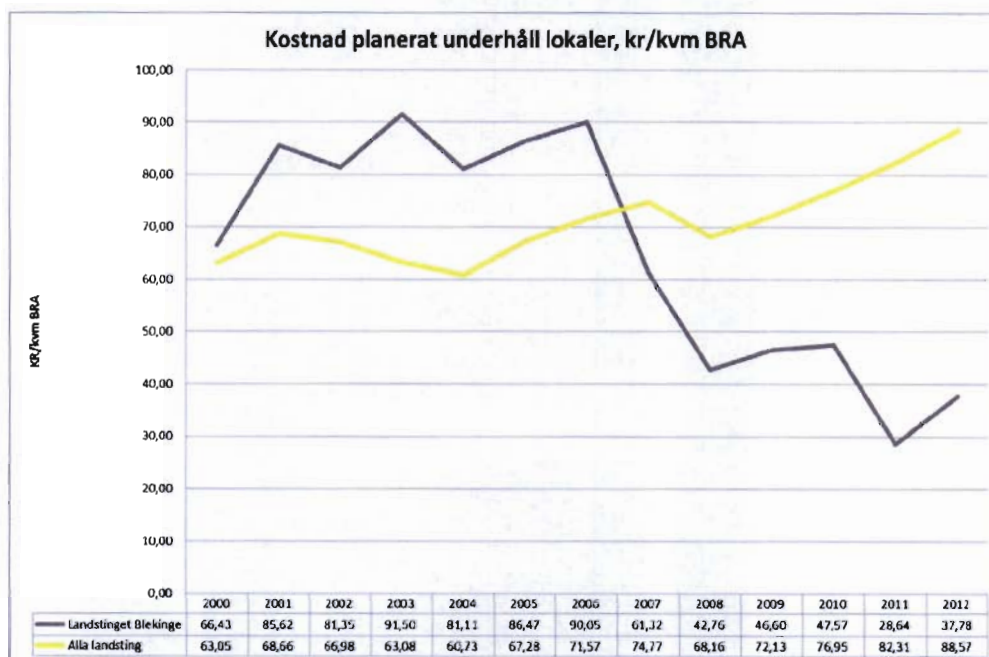
Ett observandum är att det kan finnas landsting som genomfört underhåll som redovisats som investering. Den faktiska nivån kan m.a.o. vara högre än vad som framgår av nyckeltalet för planerat underhåll. Landstinget Blekinge har t.ex. kunnat använda ca 10 mnkr av investeringsbudgeten till underhållsåtgärder.

Figur 3 - Kostnad planerat underhåll lokaler, kr/kvm BRA

Landsting	2009	2010	2011	2012
Stockholm	167,00	160,00	183,00	185,00
Uppsala	106,00	118,00	126,00	116,00
Sörmland	83,69	118,30	119,03	104,10
Östergötland	27,37	68,43	69,83	69,54
Jönköping	75,69	79,75	96,33	99,82
Kronoberg	80,00	86,00	78,00	80,44
Kalmar	57,00	53,34	98,85	69,79
Gotland	67,50			111,00
Blekinge	46,60	47,57	28,64	37,78
Region Skåne	72,86	76,88	76,83	77,31
Halland	52,65	44,92	56,50	77,40
Västra Götaland	174,00	125,00	122,00	107,00
Värmland	31,50	41,89	35,00	67,75
Örebro	65,00	104,00	83,00	91,00
Västmanland	59,13	77,30	48,60	
Dalarna	94,00	110,00	100,00	113,00
Gävleborg	38,00	37,00	55,00	56,00
Västernorrland	64,97	33,89	77,38	58,21
Jämtland	74,81	60,67	70,03	87,69
Västerbotten	28,90	27,00	32,18	71,50
Norrbotten	48,00	69,00	90,00	91,00
Alla landsting	72,13	76,95	82,31	88,57

Om nivån på fastighetsunderhållet studeras under en längre period framkommer en intressant utveckling för Landstinget Blekinges fastighetsunderhåll. Nedanstående diagram redovisar det planerade underhållet under perioden 2000 till 2012.

Figur 4 - Planerat underhåll 2000 - 2012, kr/kvm BRA



Det framgår då att under perioden 2000 – 2006 hade Landstinget Blekinge en högre nivå på det planerade underhållet än genomsnittet för landstingen. Därefter under 2007 och 2008 sjönk nivån drastiskt. Från 2006 till 2008 mer än halverades det planerade underhållet. Efter 2010 sjönk nivån ytterligare för att vara som lägst 2011 med 28,64 kr/kvm. Under 2012 ökade kostnaden för underhåll något till 37,78 kr/kvm.

6.2.2 Planering av fastighetsunderhåll

Affärsområde fastighet använder Landlord III som är ett fastighetssystem. Landlord III innehåller moduler för förebyggande och planerat underhåll. Tidigare har Landlord använts för underhållsplanering. Med hänvisning till att budgeten dragits ned kraftigt har det saknats medel för att förverkliga planerna. Det har därför inte ansetts som meningsfullt att uppdatera systemet. I princip har modulen för underhållsplanering i Landlord inte uppdaterats sedan 2006. Det finns en sedan tidigare beskriven rutin för LPU³-besiktning. Syftet med rutinen är att bedöma statusen på landstingets fastighetsbestånd och att utifrån dessa besiktningar upprätta en underhållsplan för respektive fastighet. Enligt rutinen ska data från besiktningen läggas in i Landlord.

Den underhållsplanering som görs för närvarande är objektsbaserad och upprättad i Microsoft Excel. Planeringen baseras på flera olika källor. Lokalplaneringsmöten med representanter för förvaltningarna, kunskap och erfarenhet som finns i driftverksamheten, kunskap som finns inom affärsområdet i övrigt och okulärbesiktningar av fastigheterna. Tidigare gjordes en s.k. rullande LPU-plan som omfattade fem år. Nuvarande plan omfattar i och för sig fem år men är i huvudsak specificerad för de två första åren i planerings-

³ Långtidsplanerat underhåll.

perioden. I den senaste planen, som avser perioden 2014 – 2018, har underhållsbehovet för 2014 bedömts motsvara 50 mnkr och för 2015 ca 58 mnkr.

När det gäller underhållet av sjukhusen uppskattas behovet av underhåll till ca 161 kr/kvm.

Kostnads- och nyttoanalyser, baserat på fastigheternas underhållsstatus som stöd för framtida beslut om fastighetsunderhållet, har inte tagits fram.

För att prioritera underhållsinsatser i en situation där den faktiska underhållsbudgeten inte är tillräcklig i förhållande till det behov som har bedömts används följande prioriteringsordning:

1. Lagkrav, OVK⁴, revisionsbesiktningar el, brand samt att lokalerna uppfyller arbetsmiljöverkets krav.
2. Byggtekniska delar eller installationer som kan orsaka stora följdskador, t.ex. byggnadens klimatskal.
3. Energisynpunkt – energieffektiviseringar.
4. Andra åtgärder som leder till effektiviseringar, t.ex:
 - Lättskötta ytor (effektiviserar städ)
 - Byte av installationer som effektiviserar drift/skötsel.

6.2.3 Budget för underhåll

Budgeten för fastighetsunderhållet bereds inom ramen för landstingets ordinarie budgetprocess. De av affärsområde Fastighet redovisar i processen behovet av medel för fastighetsunderhållet i enlighet med LPU-planen. Nivån på fastighetsunderhållet fastställs av fullmäktige, på förslag av landstingsstyrelsen, i och med beslutet om landstingets budget. I beredningen av ärendet utgår landstingsstyrelsen från underhållshistorik och ekonomiska förutsättningar för det aktuella budgetåret. De medel som budgeteras för underhåll påverkar det ekonomiska utrymmet för hälso- och sjukvårdens verksamhet. Utifrån de begränsade ekonomiska resurser som har funnits för landstingets verksamhet de senaste åren så har kärnverksamheten prioriterats före fastighetsunderhållet. Budgeten för fastighetsunderhållet har de senaste åren inte baserats på fastighetsekonomiska principer eller på bedömt behov av planerat underhåll.

Under perioden 2011 till och med 2013 har budgeten för planerat underhåll motsvarat 8,7 mnkr per år. Sedan 2011 har ca 10 miljoner kronor flyttades över till ramen för anläggningsinvesteringar. Dessa medel kan användas för underhåll som innebär att den ursprungliga standarden höjs. I sig kan det medföra gränsdragningsproblem eftersom en renovering kan innebära att både den ursprungliga funktionen återställs och en investering om t.ex. effekten i något avseende höjs. I vissa fall talas det även om ersättningsinvesteringar om en åtgärd som innebär att en byggnadsdel byts ut mot en ny med samma standard.

LPU-reserven, som utgör budget för felavhjälpande underhåll, överskreds under 2012 med 2,1 mnkr. Utav detta utgör ca 1,4 mnkr kostnader för det avblåsta taket på VC Olofström. Av den budget på 8,6 mnkr som finns i underhållsbudgeten för 2013 så avser

⁴ Obligatorisk ventilationskontroll.

1,6 mnkr underhållsreserven. I oktober 2013 hade ca 3,1 mnkr förbrukats, vilket innebär en avvikelse på ca -1,5 mnkr.

Av affärsområde Fastighets årsbokslut för 2012 framgår att budgeten för LPU 2012 låg kvar på samma låga nivå som 2011. Ambitionen var att den anslagsreducering som gjordes med 3 mnkr 2011 skulle återställas 2012. Så skedde dock inte. Affärsområdet valde att då göra en ombudgetering internt inom driftbudgeten för att utöka LPU-budgeten. Konsekvensen av detta, förutom en något högre nivå på underhållet 2012, är att det blev underskott inom andra delar av affärsområdets driftbudget.

När landstingsstyrelsen behandlade delårsbokslut 2 den 7 oktober 2013 beslöts att för 2013 tillföra landstingsservice 10,0 mnkr (från finansförvaltningen) för långtidsplanerat fastighetsunderhåll.

I budgeten för 2014 har anslaget för LPU utökats med 5 mnkr till 13,7 mnkr. Enligt uppgift har det ställts i utsikt att ytterligare 5 mnkr kan komma att tillföras fastighetsunderhållet. Samtidigt möjligheten att använda, de ovan nämnda 10 mnkr från budgeten för anläggningsinvesteringar, tagits bort.

6.3 Synpunkter från verksamheten

Från förvaltningschefsnivån redovisas en positiv syn på de fastighetsmöten som genomförs i lokalplaneringsgruppen. Mötesformen infördes för ett par år sedan. Vid dessa möten träffar förvaltningschefen representanter för affärsområde fastighet. Dessa möten som genomförs månadsvis och har bl.a. på agendan en genomgång av respektive förvaltnings lokaler och av planerade ombyggnadsarbeten. Inom förvaltningarna kanaliseras förändrings- och ombyggnadsbehov via respektive förvaltningschef till lokalplaneringsgruppen. För t.ex. BLS finns ett årligt belopp avsatt i investeringsbudgeten för ombyggnationer på ca 5 mnkr som hanteras på detta sätt. Större behov av ombyggnader hanteras i budgetprocessen. Enligt uppgift hanteras inte underhållsplaneringen vid dessa möten. En samlad uppfattning som framkommer är att underhållet är eftersatt och att det finns på många håll påtagliga behov av lokalutveckling. Någon uttryckte också att det var svårt att förstå hur underhållsåtgärder prioriteras. En synpunkt gällde också hur behov av ombyggnationer hanterades, d.v.s. att det tar otroligt lång tid innan en nödvändig lokalanpassning genomförs.

Synpunkter som framkommer vid intervjuer med verksamhetschefer är synpunkter på brister i servicen. En generell uppfattning är att det är svårt att få besked när någon form av begäran har gjorts. Det kan gälla en felanmälan eller önskemål om någon åtgärd. Många gånger saknas en bekräftelse samtidigt som beställaren inte får besked i övrigt vad som händer i ärendet. En synpunkt gäller vaktmästerifunktionen där det inte framgår vad som ingår i servicen. Den områdesorganisation som finns tillsammans med en oklarhet i vem som gör vad komplicerar vaktmästeriservicen.

Förbättringsområden som lyfts fram gäller en bättre kommunikation, en ökad transparens och bättre kunskap om vad som ingår i internhyran.

6.4 Bedömning

När fastighetsbeståndet i Landstinget Blekinge analyseras är det två viktiga förutsättningar som kan noteras. Den ena är att nuvarande byggnader är relativt gamla. Sjukhusbyggnaderna har uppförts under perioden 1953 – 1986. Den andra är att Landstinget Blekinge förefaller ha en större lokalyta per invånare i egna lokaler jämfört med landstingen i genomsnitt. Det gäller både sjukhuslokaler och lokaler totalt sett.

Regelrätta statusbesiktningar har inte genomförts under senare år. Samtidigt har det dock gjorts en översiktlig statusinventering under det senaste året, i samband med framtidens hälso- och sjukvård i Blekinge, som visar på att merparten av lokalerna inte klarar av att utvecklas för att möta vårdens behov. Utmaningen för landstinget är därmed att hantera en situation där lokalerna riskerar att efterhand i ökande utsträckning brista i ändamålsenlighet samtidigt som underhållet blir alltmer eftersatt.

Efter 2006 har nivån på underhållet av landstingets byggnader påtagligt reducerats. Både 2011 och 2012 var nivån på underhållet lägst i landet. Nuvarande nivå på fastighetsunderhållet lever inte upp till god ekonomisk hushållning med hänvisning till att fastigheters långsiktiga värde riskeras. Dessutom kan inte lokalernas funktion för verksamheterna säkerställas. Funktionella och i övrigt ändamålsenliga lokaler är av strategisk betydelse för verksamheten.

Fastighetsunderhållet har i budgetprocessen sedan 2006 hanterats som en s.k. budgetregleringspost. Landstingets totala ekonomiska utrymme i förhållande till förväntade verksamhetskostnader i övrigt har varit avgörande för fastighetsunderhållets budgettilldelning. Fastighetsekonomiska överväganden har inte varit en del av processen. Att kortsiktigt spara på underhållskostnaderna är dock i ekonomiskt hänseende inte en rationell strategi. Kostnaderna finns kvar samtidigt som fastighetsunderhållet dessutom på sikt riskerar att bli dyrare genom att en allt större del av underhållet sker i form av akuta insatser. All samlad erfarenhet talar för att akut underhåll blir dyrare än planmässigt underhåll samtidigt som lokalernas driftsäkerhet sätts ned, vilket i sin tur påverkar verksamheten.

För fastighetsförvaltningen finns ett fastighetssystem, Landlord III, som bl.a. kan användas för underhållsplanering. Systemet har dock inte uppdaterats sedan 2006. En underhållsplan är ett dynamiskt dokument som kräver kontinuerlig revidering. Om inte en kontinuerlig uppdatering görs med stöd av statusbesiktningar får den ett begränsat värde. Att göra en uppdatering medför både merarbete och kostnader. Problemet i dag är att den överblick av underhållsbehovet som finns sträcker sig i huvudsak två år framåt och att den inte är baserad på fullständiga statusbesiktningar. Den planering som görs är till stor del förtrogenhetsbaserad och innehåller både eftersatt och planerat underhåll. Bristen för närvarande är att det inte finns en aktuell underhållsplan på lång sikt som utgår från statusbesiktning och registrering av underhållsåtgärder i Landlord. Omfattningen på det eftersatta underhållet har inte beräknats specifikt. Underhåll som behöver göras men där det saknas medel för att genomföra förs vidare in i den rullande tvåårsplanen för planerat underhåll. Förutsättningarna att arbeta medvetet och systematiskt med underhållsplaneringen påverkas av dels den budgeterade nivån på underhållet, dels på den bemanning som finns inom affärsområdet. De vakanser som f.n. finns försvårar dels arbetet med underhållsplaneringen, dels med att genomföra planerat underhåll.

För att säkerställa en effektiv skötsel av landstingets fastigheter är det nödvändigt att ta fram en relevant bild av underhållsbehovet på kort och lång sikt. Baserat på den kunskapen och i ljuset av hur den framtida hälso- och sjukvården ska utvecklas och lokalförsörjas bör en underhållsstrategi för landstinget definieras. Byggnaderna bör kunna klassificeras med avseende på hur de kommer att användas i framtiden. Det gäller då att identifiera:

- ▶ Fastigheter som kommer att användas långsiktigt och där bra kvalitet behövs på lång sikt.
- ▶ Fastigheter som kommer att bli föremål för genomgripande anpassningar för att svara mot kärnverksamhetens behov och därmed mer eller mindre omfattande investeringar.

► Övriga fastigheter.

Baserat på kunskapen om fastigheternas framtida användning och statusen på fastigheternas komponenter bör det vara möjligt att formuler en underhållsstrategi.

Någon direktrapportering till landstingsfullmäktige av underhållsbehov och av riskema med den nuvarande nivån på underhållet har inte skett. Att den nuvarande underhållsnivån utgör ett problem- och riskområde framgår dock t.ex. av serviceförvaltningens delårsrapport som tillställs landstingstyrelsen och som även finns tillgänglig för landstingsfullmäktige. Det som saknas är mer genomarbetat underlag som redovisar det samlade underhållsbehovet och en fördjupad risk- och konsekvensanalys kopplad till byggnadernas nuvarande status och den faktiska nivån på fastighetsunderhållet.

7 Lokaleffektivitet

7.1 lakttagelser

I detta avsnitt berörs frågan om lokalsamordning och lokaleffektivitet. Styrning av lokaloptimering eller av lokaleffektivitet sker inte med utgångspunkt från ett landstingsgemensamt perspektiv. Det saknas gemensamma styrtal och mått för lokaleffektivitet.

Baserat på den nyckeltalsjämförelse som har gjorts framkommer en indikation om att landstinget i jämförelse med genomsnittet i landet har en större lokalyta i egna lokaler per invånare. Under 2012 har dock landstinget sålt fastigheter med en sammanlagd lokalyta på 24 000 kvm. Detta till trots är ändå lokalytan per invånare högre än genomsnittet för landstingen.

En ny internhyresmodell infördes fr.o.m. 2012. Ett syfte med internhyrorna är att de ska bidra till att lokalerna utnyttjas effektivare. Modeller för hyressättning är en självkostnadsbaserad funktionshyra. Internhyran påverkas av ett antal vikt faktorer:

- Standardklasser
- Funktionsklasser
- Lägesklasser
- Specialkategori (Avser framtida möjlighet att fördela, t.ex. mediaförbrukning).

Kontraktstiden är i normalfallet löpande med en ömsesidig uppsägningstid på 6 månader. Internhyran räknas om halvårsvis. Det innebär att om en lokal sägs upp under t.ex. första halvåret så räknas hyra om fr.o.m. årsskiftet. Enligt hyresmodellen finns en möjlighet att säga upp en del av en lokal om den är tillgänglig för uthyrning till annan lämplig verksamhet och omfattar en yta på minst 50 kvm. Uppsagd del ska vara väl sammanhållen. Den verksamhet som lämnar lokalyta blir då av med motsvarande hyra. Kostnadsansvaret övergår då till serviceförvaltningen och kostnaden för uppsagda ej uthyrda lokaler finansieras från anslag som disponeras av landstingsdirektören.

Möjligheten att säga upp lokalyta har främst utnyttjats av landstingets vårdcentraler inom hälsovalet. Enligt uppgift så motsvarar den samlade minskningen av lokalytan en sänkt lokalhyra med 7 mnkr per år. Inom primärvårdsförvaltningen har ett eget hyresutjämnings-system införts. Förenklat innebär det att en "medelhyra" har räknats fram och att den del av internhyran som överstiger medelhyran finansieras centralt av primärvårdsförvaltningen genom det "täckningsbidrag" som belastar hälsocentralema.

Från primärvården framkommer samtidigt synpunkter på internhyran. I vissa fall uppfattas internhyran ligga på en högre nivå än vad som bedöms utgöra marknadshyran.

Den nya hyresmodellen uppfattas dock inte ge incitament till verksamheter i sjukhusen att optimera lokalutnyttjandet. Verksamheterna upplever inte att de har någon fördel av att lämna ifrån sig lokalyta. Modellen med ram för interna kostnader ger i detta avseende inga som helst incitament.

7.1.1 Försäljning av fastigheter

Ett medel för att hantera obalansen i landstingets ekonomi var att under 2011 sälja ett antal fastigheter. Totalt försålades fastigheter som motsvarade en lokalyta på 24 000 kvm. Exempel på fastigheter som såldes var den tidigare läkarstationen i Ronneby, Lindemo i Asarum och Tullgårdens gamla lokaler i Karlskrona. I en del av lokalerna som såldes bedrev landstinget ingen verksamhet, men i vissa lokaler bedrevs verksamhet i landstingets regi. I samband med försäljningarna förhandlades förutsättningarna för hyresavtalen. Under 2011 redovisade landstinget en reavinst på ca 25 mnkr med hänvisning till fastighetsförsäljningarna.

En konsekvens för landstinget av att egna verksamheter finns kvar i fastigheter som sålts är att externa kostnader har tillkommit. Affärsområde fastighet har inte kompenserats för dessa tillkommande externa kostnader.

7.1.2 Bedömning

För att kunna styra lokalutnyttjandet i verksamheten krävs att det dels finns uttalade mål och styrtal för lokalutnyttjandet. Dessutom krävs riktlinjer för olika typer av lokaländamål, t.ex. administrativa lokaler och läkarrum men även beträffande nyttjandegrad. Förutsättningarna för lokalutnyttjandet har också samband med den lokalutveckling och lokalanpassning som görs i verksamheten.

För primärvården har internhyresmodellen bidragit till att optimera lokalanvändningen genom att flera vårdcentraler har sagt upp lokalyta och därmed blivit mer lokaleffektiva. Motsvarande effekt har inte uppnåtts inom sjukhusvården där i princip inga lokaler har sagts upp. En förklaring är att internhyresmodellen i kombination med den ramfördelning som görs av interna kostnader till verksamheterna inom BLS inte ger incitament till lokaleffektivitet. För att internhyresmodellen i detta avseende ska kunna ge rätt drivkrafter måste den förenas med att basenheterna får en gemensam nettokostnadsram för både externa och interna kostnader. Möjligheten för verksamheten att kunna säga upp lokaler som den inte behöver och därmed i motsvarande utsträckning bli av med kostnader är positiv i sig. Däremot är det tveksamt att lokaler som inte kan hyras ut fullt ut finansieras centralt via landstingsdirektörens anslag. Detta förhållande ger inte affärsområde Fastigheter tydliga motiv till att hyra ut lokalerna externt.

När det gäller försäljningen av fastigheter så gjordes det med bakgrund av den ekonomiska obalansen i landstingets ekonomi. Till följd av försäljningen uppstod också en reavinst. Ytterligare ett syfte var att öka lokaleffektiviteten genom att den landstingsdrivna verksamheten i så stor utsträckning som möjligt flyttade in i landstingets lokaler. Eftersom affärsområdet inte har kompenserats för tillkommande kostnader för externa hyror så finns rimligen motiv att vidta åtgärder för att underlätta inflyttning till av landstinget ägda lokaler.

8 Avstämning av revisionsfrågorna

I detta avsnitt ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Svar
1. Finns det ändamålsenliga förutsättningar (mål, strategi, tillämpning och uppföljning) för styrning och planering av fastighetsunderhållet?	Det saknas tillräckliga förutsättningar i form av mål och strategi för fastighetsunderhåll. Fastigheterna underhålls i praktiken men med utgångspunkt från en relativt kort-siktig planering med en otillräcklig budget. Förutsättningarna för planering är sammantaget inte ändamålsenliga.
2. Omfattningen på det planeringsunderlag som finns och de analyser som görs beträffande behovet av underhållsinsatser?	Planeringshorisonten för fastighetsunderhållet har reducerats till de två kommande åren. Regelrätta statusbesiktningar har inte gjorts under senare år samtidigt som det eftersatta underhållet inte har analyserats på annat sätt. Även om det finns uppskattad bedömning av underhållsbehovet så saknas tillräcklig kunskap om behovet på sikt. Särskilda risk- och konsekvensanalyser har inte upprättats.
3. Finns tillräcklig kunskap om dagens nivå och behovet av underhåll?	
4. Finns tillräckliga underhållsplaner på kort och lång sikt?	
5. Finns nyckeltal för underhållsinsatser och sker jämförelser med andra?	Ja, det finns nyckeltal och samtidigt görs jämförelser med andra landsting.
6. Finns det effektiva rutiner, metoder, systemstöd m.m. som stöd för att bedöma, beräkna och planera fastigheters underhållsbehov? Grunder för prioritering av nödvändiga insatser?	I huvudsak görs bedömningen att det finns ett systemstöd för fastighetsunderhåll. Det finns också en rutin för statusbesiktning som dock inte tillämpas fullt ut för närvarande. Underhållssystemet är dock inte f.n. uppdaterat och kan inte användas som stöd för underhållsplanering. Personalsituationen påverkar dessutom möjligheten att tillämpa rutinen.
7. I vilken omfattning görs riskbedömningar av kostnader/risker som är förenade med sänkt underhållsnivå?	Regelrätta riskbedömningar kopplade till konsekvenser av sänkt underhållsnivå har inte gjorts. Det som finns är i första hand förtrogenhetsbaserade bedömningar av vilka konsekvenser som blir följden av en för låg underhållsnivå.
8. Förekomst av konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner?	Konsekvensbeskrivningar har inte tagits fram och inte heller åtgärdsplaner för att ta igen eftersatt underhåll.
9. Vilka framställningar sker till styrelsen?	Affärsområde Fastigheter redovisar de behov i budgetprocessen som följer av LPU-planen.
10. Får landstingskommunfullmäktige information om hur fastigheterna vårdas och underhålls och är den informationen tillräcklig?	Fullmäktige får ingen detaljerad specifik redovisning av hur fastigheterna vårdas. Det framgår dock av landstingsservice årsredovisning.

Revisionsfråga	Svar
<p>11. Bedrivs arbetet med fastighetsunderhåll med en tillräcklig intern kontroll?</p>	<p>Nej eftersom nuvarande nivå på fastighetsunderhållet ytterst inte säkerställer fastigheternas värde och funktionalitet.</p> <p>Dokumenterade planer och åtgärder för underhållsarbete finns. Samtidigt tillämpas inte den rutin för statusbesiktning som finns. Fastighetssystemets underhållsmodul är inte uppdaterad sedan 2006.</p> <p>Den aktuella dokumentation som finns är inte systematiserad. Det finns därför ingen total bild över underhållsbehovet vilket innebär risk för felaktiga prioriteringar.</p> <p>Det samlade fastighetsunderhållet kan ej sägas ske med tillräcklig intern kontroll utifrån avsaknad av tydliga mål och strategier samt otillräckliga resurser.</p>
<p>12. Vilka incitament finns för ett samordnat och effektivt lokalnyttjande inom landstingen?</p> <p>13. Former för samverkan mellan olika enheter?</p> <p>14. På vilket sätt säkerställs effektiviteten i det faktiska lokalutnyttjandet och hur ser ansvarsfördelningen ut?</p>	<p>Det har inte framkommit i granskningen att det finns direkta incitament för ett samordnat och effektivt lokalutnyttjande inom landstingen. Styrningen fokuserar inte lokaleffektiviteten i särskild ordning. För primärvården ger internhyresmodellen incitament till lokaleffektivitet.</p>

Stockholm den 28 november 2013

Gunnar Uhlin
EY