

Revisionsrapport

Effektivitet i fastighets- förvaltning och intern hyressättning

Leif Karlsson

Februari 2014

Kalix kommun



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Metod.....	3
2.5.	Avgränsning.....	4
3.	Nulägesbeskrivning	4
3.1.	Fastighetsbestånd och organisation.....	4
3.2.	Internhyresmodell i kommunen	5
3.3.	Stiftelsen Kalixbo.....	5
3.4.	Fastighetsstandard och lokalkostnader	5
3.5.	Intern kontroll, effektiv fastighetsförvaltning.....	6
4.	Granskningsresultat	7
4.1.	Kontrollmål 1	7
4.2.	Kontrollmål 2.....	8
4.3.	Kontrollmål 3.....	8
4.4.	Kontrollmål 4.....	9
4.5.	Kontrollmål 5.....	10

2014-02-21

Leif Karlsson
Projektledare

Hans Forsström
Uppdragsledare

1. Sammanfattning

På uppdrag av Kalix kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av hur Samhällsbyggnadsnämnden, SBN, som ansvarig nämnd bedriver fastighetsförvaltningen samt vilken policy kommunen har avseende hyressättning och andra villkor knutna till upplåtelsen av verksamhetslokaler. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

Bedrivs kommunens fastighetsförvaltning inkluderat intern upplåtelse av verksamhetslokaler effektivt, ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

- Vår sammantagna bedömning är att fastighetsförvaltningen och upplåtelsen av verksamhetslokaler inte fungerar helt effektivt och ändamålsenligt samt att den interna kontrollen inom området delvis är otillräcklig. Utifrån vårt ställningstagande lämnar vi nedanstående rekommendationer:
 - Vi föreslår att det görs en övergripande strategisk lokalresursplan över minst fem år. Samtidigt rekommenderar vi SBN att utveckla och samordna kommunens fastighetsförvaltning utifrån möjlig koncernsamordning med stiftelsen Kalixbo och KIAB.
 - För att skapa legitimitet och ett anseende att vara professionell som fastighetsägare och fastighetsavdelning så måste planerat underhåll prioriteras bättre än idag för att undvika kapitalförstöring i kommunens fastighetbestånd.
 - Tydliga incitament för hyresgästerna att vara lokaleffektiva behöver skapas. Sådana saknas till stor del i dagsläget. Vidare bör det upprättas skriftliga hyresavtal med förvaltningarna.
 - Fastighetsavdelningen måste kommunicera och skapa acceptans och förståelse hos förvaltningarna för internhyressystemet samtidigt som det är viktigt att alla fastighetskostnader synliggörs och redovisas tydligt på fastighetsobjekten.
 - Dessutom kan kommunikationen och lokalplaneringen förbättras om det utses en lokalansvarig på de stora förvaltningarna som har regelbundna lokalplaneringsträffar med fastighetsavdelningen.
 - Felanmälningssystemet DeDU behöver trimmas in betydligt bättre än idag mellan hyresvärd och hyresgäst. Det behöver därför införas tydliga ”spelregler” samtidigt som förändringen kommuniceras och förankras tillsammans med utbildningsinsatser ut mot förvaltningarna.
- Vi föreslår även att SBN genomför en översyn av nuvarande organisation inom fastighetsavdelningen för att säkerställa att den är rätt optimerad för en kostnadseffektiv drift och skötsel av kommunens fastigheter.
- Vår bedömning är att fastighetsförvaltningen med föreslagna förändringar kan utvecklas och förbättras tillsammans med en reviderad internhyresmodell.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lokalkostnader är näst efter personalkostnader den största samlade kostnads-posten för en kommun. Stora finansiella risker finns således med ett ineffektivt och/eller om fastighetsförvaltningen inte bedrivs på ett optimalt sätt.

Syftet är att granska hur kommunen med Samhällsbyggnadsnämnden, SBN, som ansvarig nämnd bedriver fastighetsförvaltningen, samt vilken policy kommunen har avseende hyressättning och andra villkor knutna till upplåtelsen av verksamhets-lokaler. Detta för att bli kunna bedöma om olika lokalutnyttjare/hyresgäster (förvaltningar) behandlas likvärdigt av SBN i hyresfrågor. Av särskilt intresse är i vilken utsträckning hyresgäst kan påverka hur stora ytor man vill hyra samt om minskade lokalytor leder till att förvaltningarna kan överföra medel från lokaler till verksamhet.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Bedrivs kommunens fastighetsförvaltning inkluderat intern upplåtelse av verksamhetslokaler effektivt, ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

Följande kontrollmål har varit styrande för granskningen:

- Finns det i kommunen en gällande policy avseende hyressättning och andra villkor vid intern upplåtelse av verksamhetslokaler?
- Hur tillämpas denna policy i praktiken?
- Är hyrorna/lokalkostnaderna satta på likartade grunder (förkommer särbehandling)? Finns gällande hyresavtal med de förvaltningar som hyr kommunens lokaler?
- Vilka system och rutiner har kommunen för att styra och följa upp effektiviteten i fastighetsförvaltningen?
- Vilken rapportering erhåller Samhällsbyggnadsnämnden avseende fastighetsförvaltningen och utnyttjandet av verksamhetslokaler?

2.3. Revisionskriterier

Kommuninterna styrdokument för fastighetsförvaltningen och den interna hyressättningen.

2.4. Metod

Studier av styrdokument (beslut, policydokument, underlag för lokalupplåtelse/hyressättning). Intervjuer (7 personer) med ansvariga inom kommunen och större förvaltningar/lokalutnyttjarna samt intervju med ordföranden i Samhällsbyggnadsnämnden.

2.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till Samhällsbyggnadsnämnden som ansvarig fastighetsförvaltare respektive Socialnämnden, Fritids- och kulturnämnden samt Utbildningsnämnden som representanter för lokalanvändarna av verksamhetslokalerna.

3. Nulägesbeskrivning

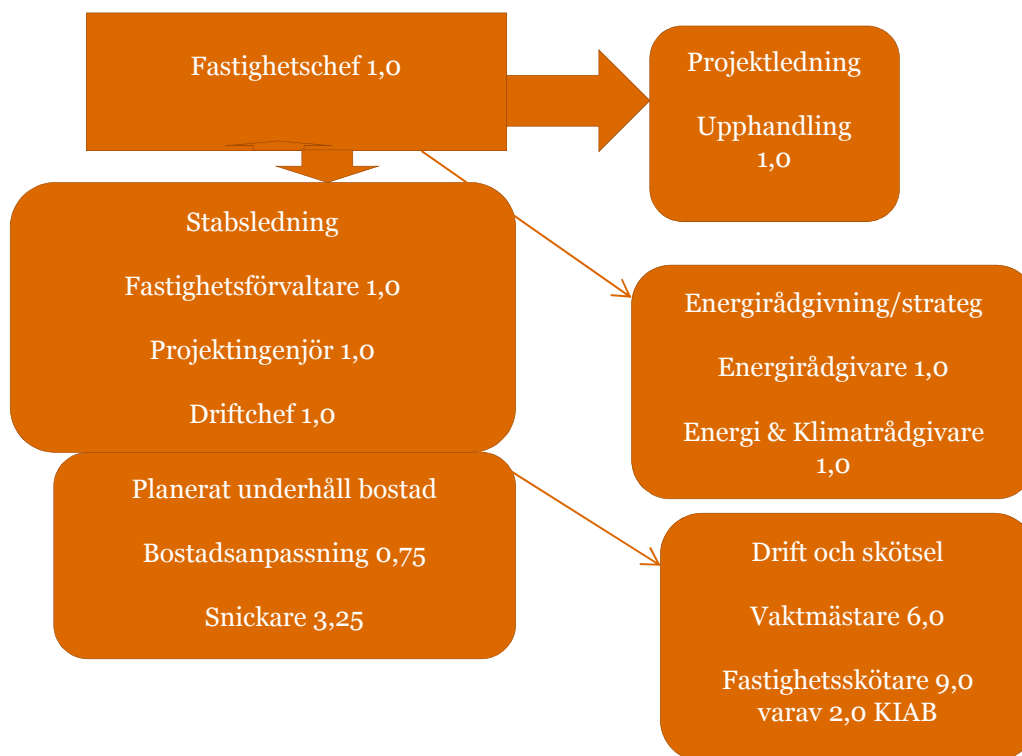
3.1. Fastighetsbestånd och organisation

Kommunen har ca 114 000 BRA m2 (bruksarea) i egen ägo och inhyr ca 22 000 BRA m2 från stiftelsen Kalixbo. Utbildningsförvaltningen med sina skolor och förskolor är den stora hyresgästen med inhyrning av 65 000 BRA m2 (55 %). Fritid och Kulturförvaltningen hyr ca 21 000 BRA m2 där ishall, simhall och sporthall har de största lokalytorna.

Socialförvaltningen är också en stor intern kund i koncernen, men det är stiftelsen Kalixbo som är avtalspart och hyresvärd beträffande i huvudsak alla boenden med undantag för några boenden som är i kommunens ägo. Äldreboendet Rönngården med 4 920 BRA m2 har kommunen också nyligen sålt till Kalixbo och ett hyresavtal för det boendet är skrivet mellan parterna.

Skogsglantan är det största boendet i kommunens ägo som Socialförvaltningen hyr in, 3 000 BRA m2. Totalt är det ca 5 500 BRA m2 som kommunen har hyresavtal med Socialförvaltningen.

Fastighetsavdelningen är organiserad enligt nedanstående: 26,0 årsarbetare



3.2. Internhyresmodell i kommunen

Nuvarande internhyresmodell beslutades 2003 och började gälla i kommunen från 2004. Internhyrorna har uppräknats med 2 % årligen t o m 2009. Det gjordes en förändring inför 2010 när det fattades beslut att fastighetsenheten inte skulle få öka hyran. Istället så lades ett motsvarande effektivitetskrav i fastighetsenheten motsvarande KPI:s årliga förändring exklusive personalkostnader som regleras separat via lönepotten, vilken verksamheten kompenseras för i den årliga löneöversynen.

Vid utgången av 2013 hade hyresnivån internt i kommunen varit oförändrad under en fyraårsperiod vilket motsvarar enligt tidigare års hyreshöjning, vilket motsvarar ackumulerat 8 % sparkrav i fastighetsförvaltningen. Det har vidare framkommit vid våra intervjuer att det inte finns upprättade skriftliga avtal mellan fastighetsenheten och förvaltningarna i kommunen.

3.3. Stiftelsen Kalixbo

Sedan många år tillbaka så äger Kalixbo fastigheter för äldreboenden som inhyrs av Socialförvaltningen. Hyresavtalen är enligt uppgift relativt långa uppemot 20-åriga med inslag av återköpsklausuler i några speciella överenskommelser. Den bild som vi har fått vid intervjuerna är att Kalixbo är en stark förhandlingspart gentemot kommunen.

Enligt tillgänglig benchmarking med andra kommuner ligger hyresnivån enligt KOLADA (statistikjämförelser mellan kommuner) avseende bruttokostnad för lokalkostnader inom äldreomsorg, kronor per invånare relativt högt. Relationen mellan Socialförvaltningen och Kalixbo uppges fungera bra avseende löpande drift och kontinuerliga träffar mellan avtalsparterna. Totalt så inhyr Socialförvaltningen ca 22 000 BRA m² (inklusive Rönngården) från Kalixbo.

3.4. Fastighetsstandard och lokalkostnader

Kommunen har enligt sin egen bedömning ett ackumulerat eftersatt underhåll i storleksordningen ca 35 mnkr. Uppskattningen bygger på att planerade underhålls-åtgärder skjuts framåt under många år. Planerat underhåll har legat på en låg nivå under många år vilket har påverkat och ökat det betydligt dyrare akuta/löpande underhållet i kommunen.

Det senaste verksamhetsåret 2013 så budgeterades 4 mkr för planerat underhåll, vilket motsvarar 34 kr/m². Enligt uppgift från fastighetsenheten så har planerat underhåll legat på ca 33-35 kr/m² under de senaste fem åren. Inför budget 2015 har SBN begärt att få en utökning för planerat underhåll med 1,5 mkr upp till 5,5 mkr vilket motsvarar 44 kr/m². Erfarenhetsmässigt är ett vanligt förekommande nyckeltal för ett fastighetsbestånd med verksamhetslokaler och med blandad åldersfördelning ca 70-100 kr/m² där det lägre talet ofta döljer eftersatt underhåll i beståndet.

Lokalkostnader per m2 ligger på bra nivåer, vilket b.la förklaras av att kommunen har arbetat målinriktat med att sänka energiförbrukningen i fastighetsbeståndet. Kalix kommun placerar sig i topp i länet avseende låga kostnader för uppvärmning; 158 Kwh/m2 vilket ska jämföras med medelvärdet i Norrbotten 2012 som var 195 Kwh/m2.

3.5. Intern kontroll, effektiv fastighetsförvaltning

För att kunna bedöma och kvalitetssäkra att kommunen bedriver en effektiv och kostnadsmedveten fastighetsförvaltning så är det några kriterier som behöver uppfyllas. Det som är viktigt är att det görs statusbesiktning av fastighetsbeståndet för att kunna gradera respektive fastighets standard. Ett komplement i internkontrollarbetet är NKI (Nöjdhetsindex), dvs. att fastighetsförvaltaren tar reda på hyresgästernas synpunkter och hur dessa bedömer standard och servicenivå beträffande fastighetsförvaltning och -drift.

Dessutom är olika nyckeltal för att bedöma effektivitet i fastighetsförvaltningen ett komplement, några exempel:

- Lokalkostnader/ BRA m2
- Förvaltnings totalyta/antal årsarbetare
- Total yta/antal kommuninvånare
- Lokalkostnadernas andel av skattecronan %
- Förbrukning värme kwh/m2

Det är några nyckeltal som kan användas för att bedöma om fastighetsavdelningen bedriver en effektiv fastighetsförvaltning. Ett fungerande felanmälningssystem är dessutom viktigt för att upprätthålla service och hyresgästernas förtroende och tillit för fastighetsorganisationen.

Samtidigt är det väsentligt att alla fastighetsanknutna kostnader inkluderat kapitalkostnader bokförs på varje enskilt fastighetsobjekt. När kommunen som hyresvärd ska motivera årshyra och indexering för årliga hyrsökningar så skapar öppenhet i redovisningen grogrund för en bra kundrelation.

4. Granskningsresultat

4.1. Kontrollmål 1

Finns det i kommunen en gällande policy avseende hyressättning och andra villkor vid intern upplåtelse av verksamhetslokaler?

Det finns en internhyresmodell i kommunen sedan 2004 som för närvarande håller på att revideras och målsättningen är att den reviderade internhyresmodellen ska beslutas politiskt i juni 2014. I praktiken innebär det att modellen kan fungera fullt ut från verksamhetsåret 2016.

Vi har tagit del av dokumentet för ”Internhyresregler för år 2012” men även det till i vissa delar reviderade ”Internhyressystemet - principer för årliga hyresförändringar” som skickades till kommunens ledningsgrupp i januari 2014.

Det som lyfts fram i den reviderade modellen är att återinföra och kompensera fastighetsenheten för ökade kostnader med koppling till KPI. Ökade lönekostnader hanteras vi löneöversyn som verksamheten kompenseras årligen för. Beträffande kapitaltjänstkostnader tillämpas som tidigare kommunens ekonomistyrningsregler. Verksamhetsåret 2016 är SBN:s förslag att omräkning görs av internhyran för respektive fastighet med KPI som omräkningsfaktor. Samtidigt tas utökningen för planerat underhåll uppgående till 1,5 mnkr som fördelas på fastigheterna och därefter ingår i den nya bashyran.

Om det genomförs investeringar i en fastighet eller alternativt att en hyresgäst aktivt krymper sin lokalyta och effektiviserar i sina lokaler så ska utökning och kvalitetsförbättringar ge utslag i en högre hyra likväl som minskning av lokalytor ger motsvarande ekonomisk besparing för hyresgästen.

För att skapa incitament för hyresgästen att inte ha överytor för sin verksamhet är det viktigt att fastighetsägaren har tydliga spelregler som skapar styrning ekonomiskt och ytmässigt. När modellen är kommunicerad och accepterad av hyresgästerna kommer det att kunna bidra till att fastighetsbeståndet inte utökas omotiverat och blir för stort i kommunen.

Bedömning

Vår bedömning är att det är positivt att kommunen reviderar nuvarande interhyresmodell som den är beskriven i det dokument som kommunledningen fick ta del av i början av 2014.

Det som är viktigt och som vi rekommenderar om den nya modellen beslutas politiskt i juni är att varje fastighetsobjekt styrs tydligt med driftnetton. I praktiken så betyder det att alla fastighetsanknutna intäkter och kostnader redovisas öppet på varje enskilt fastighetsobjekt.

4.2. *Kontrollmål 2*

Hur tillämpas denna policy i praktiken?

Principer för internhyror i kommunen har tillämpats i vissa delar, men sedan 2010 så har exempelvis möjlighet för fastighetsenheten att kompensera sig för ökade fastighetskostnader begränsats eftersom det inte har varit tillåtet att höja hyresnivån under fyra år. Tillsammans med det som vi har noterat vid genomförda intervjuer med både kommunledning och förvaltningschefer så får vi en bild av att internhyresmodellen inte är styrande på det sätt som var tänkt när den infördes 2004.

Bedömning

Vår bedömning är att modellen i dagsläget är otillräcklig för att styra och skapa incitament hos hyresgästerna att vara lokaleffektiva i sina respektive verksamheter.

4.3. *Kontrollmål 3*

Är hyrorna/lokalkostnaderna satta på likartade grunder (förekommer särbehandling)? Finns det gällande hyresavtal med de förvaltningar som hyr kommunens lokaler?

Det finns olika grunder beträffande förvaltningarnas hyresavtal och hyresnivåer. Eftersom det i praktiken finns två hyresvärdar; kommunen och stiftelsen Kalixbo, så finns det olika hyressättningssystem inom koncernen. Fastighetsavdelningen beräknar hyresnivån mot förvaltningarna utifrån självkostnadsprincipen emedan Kalixbo sätter sina hyror (b. la Socialförvaltningen) utifrån affärsmässiga grunder.

Utbildningsförvaltningen och Fritids- och kulturförvaltningen har inte skriftliga avtal som kommunen har upprättat, enligt den information vi har fått vid våra intervjuer med förvaltningsföreträdare.

Socialförvaltningen har däremot skriftliga avtal med Kalixbo avseende inhyrda äldreboenden. Som vi också har uppfattat vid genomförda intervjuer så sköter Fritid och Kultur några idrottsanläggningar själva med egen anställd personal. Fastighetsenhetens personal lägger också del av sin tid mot förvaltningen framförallt avseende energieffektivisering på de olika idrottsanläggningarna.

Bedömning

Huruvida det kan anses förekomma särbehandling och oskäligen hyresnivåer är svårt att med befintliga underlag bedöma. Vi konstaterar dock att det vid genomförda intervjuer framkommer åsikter om att nuvarande internhyresmodell i kommunen inte skapar tydliga incitament för hyresgästen att optimera och vara kostnadseffektiva i sina lokaler.

4.4. *Kontrollmål 4*

Vilka system och rutiner har kommunen för att styra och följa upp effektiviteten i fastighetsförvaltningen?

Kommunen har verksamhetssystemet Summarum samt felanmälningsanmälan DeDU som verktyg för att löpande kvalitetssäkra den interna kontrollen i fastighetsförvaltningen. Underhållsplaner har skapats och uppdateras löpande i en kalkylberäkningsmodell (Excel).

Det budgeteras fastighetsunderhåll som omfattar både planerat underhåll och löpande/felavhjälpande underhåll på kort sikt. Det som framkommer vid intervjuerna är att rutiner och användandet av felanmälningsystemet DeDU har skapat diskussioner och i flera fall klagomål och missnöje hos förvaltningarna.

En del av problemet är att det delvis finns en kultur ute hos förvaltningarna att allt ska felanmälas vilket inte är fallet eftersom det finns reglering i överenskomna gränsdragningslistor om vad hyresvärden respektive hyresgästen ska åtgärda.

För att kvalitetssäkra felanmälningsrutinen och skapa en bra relation mellan hyresvärd och hyresgäst så är tydlig kommunikation och kontinuerliga träffar om hur och vad som ska passera DeDU-systemet betydelsefullt. Idag blir det en sammanblandning av allehanda felanmälningar av enklare karaktär i systemet som egentligen verksamheterna själva ska utföra.

Det är också viktigt att fastighetsorganisationen är rätt bemannad utifrån både antal årsarbetare och fackkompetens. Det ingår inte i vår granskning att genomlysna nuvarande bemanning i fastighetsavdelningen, däremot så kan det vara klokt att göra en översyn i samband med att fastighetsförvaltningen utvecklas och kvalitetssäkras.

Bedömning

Vi rekommenderar fastighetavdelningen stärka den interna kontrollen genom att utveckla uppföljningen av effektiviteten i fastighetsförvaltningen. Utöver förändringar avseende felanmälan så kan det som utförs bra inom fastighetsförvaltningen idag tydliggöras med intern kontroll och presenteras i kommunorganisationen. Fastighetsnyckeltal, 3-5 stycken tillsammans med benchmarking med andra jämförbara kommuner. Det är ett verktyg som kan användas kontinuerligt för att synliggöra fastighetsavdelningens pågående förbättringsarbete med att sänka fastighetskostnaderna i kommunen. Dessutom kan kommunikationen och lokalplaneringen förbättras om det utses en lokalansvarig på de stora förvaltningarna som har regelbundna lokalplaneringsträffar med fastighetsavdelningen.

Det förtjänstfulla arbete som fastighetsavdelningen har beträffande energi-effektivisering kan kommuniceras bättre genom att arbeta målinriktat med klassificering av kommunens energissnåla fastigheter. Certifiering av byggnader är ett komplement och kvalitetsmått när energiåtgärder görs i befintliga fastigheter men även vid nybyggnation för att bygga bättre och mer miljöriktigt.

Det finns enligt vår bedömning goda möjligheter att skapa en effektiv och professionell fastighetsförvaltning i Kalix kommun. Det förändringsarbete som för närvarande pågår inom fastighetsenheten är positivt med bl.a en reviderad internhyresmodell som det troligtvis tas beslut om i juni 2014 och kan börja gälla från 1 januari 2016.

För att skapa en helhet i arbetet med att förbättra fastighetsförvaltningen så är också vår rekommendation att det görs en översyn av nuvarande fastighetsorganisation. Vid intervjuerna så framkommer det också att det är några förestående pensionsavgångar inom fastighetsavdelningen de närmaste två åren. Det är viktigt för fastighetsavdelningen att ha beredskap och framförhållning beträffande rekrytering av nya kompetenta medarbetare.

Koncernsamordning bör också undersökas och prövas förutsättningslöst samtidigt som en övergripande lokalförsörjningsplan över fem år kan skapa goda förutsättningar för kommunen att vara en mer aktiv fastighetsförvaltare och professionell fastighetsägare.

4.5. *Kontrollmål 5*

Vilken rapportering erhåller SBN avseende fastighetsförvaltningen och utnyttjandet av verksamhetslokaler?

När SBN har nämndsammanträden månatligen så deltar fastighetschefen och är föredragande i fastighetsfrågor. Det som behandlas är mål-måluppfyllelse, ekonomiska frågor som månadsuppföljning, delårsbokslut, årsbokslut, verksamhetsberättelse samt olika fastighetsnyckeltal.

Dessutom diskuteras budget, omvärldsanalys samt konsekvensbeskrivning i samband med drift och investeringar. Försäljning av fastigheter, externa hyresfrågor, internhyror och fastighetsunderhåll är annat som kan finnas på nämndens agenda. Större upphandlingar redovisas också i nämnden som också är med i diskussionen innan anbud antas.

Kommunen arbetar målinriktat med energieffektiviseringar vilket ofta gör att kommunens energiingenjör är med på vissa nämndsammanträden och redogör för pågående och planerade energieffektiviseringar.

Bedömning

Vår bedömning är att nuvarande rapportering är tillräcklig men vi vill samtidigt poängtera att lyfta fram kundperspektivet på nämndsammanträdena. Vi föreslår att fastighetsenheten genomför åtminstone en mindre NKI (nöjdhetsmätning) per år som avrapporteras i SBN. Det framkommer bl.a vid intervjuerna att det finns åsikter framförallt inom skolan att fastighetsenheten inte åtgärdar anmälda felanmälningar inom rimlig tid. För att bli bättre och utveckla kundrelationen så är kontinuerlig uppföljning och mätning verktyg vi kan rekommendera.