Granskning av system för internhyra

Botkyrka Kommun

2023-11-06

Jörn Wahlroth

Pariya Baker Zell

pwc

Revisionsrapport

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning av kommunens system för internhyra. Granskningen syftar till att bedöma om teknik- och fastighetsnämnden säkerställer en ändamålsenlig hantering av internhyressystemet och att detta sker med tillräcklig intern kontroll. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig hantering av internhyressystemet och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Nämnden behöver framförallt bättre uppmärksamma organisatoriska aspekter avseende ansvar och roller inom förvaltningen kopplat till fastighetsförvaltningen, internhyresmodellens implementering, samt hur nämndens uppföljning kan stärkas genom nyckeltal med trender, jämförelser och analys.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet “Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor”.

Revisionsfrågor	**Bedömning**
1. Finns för kommunens organisation en transparent modell med tydliga kostnadsberäkningar och ansvarsfördelning för internhyror och därtill hörande kostnader?	Delvis
2. Efterlevs de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjerna?	Delvis
3. Skapar modellen tillräckliga incitament för effektiv lokalplanering och -hantering?	Nej
4. Sker en uppföljning av hur effektivt kommunens lokaler nyttjas?	Nej
5. Sker en transparent uppföljning av faktiska kostnader kopplade till den beräknade internhyran?	Nej

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort önskar vi lämna följande rekommendationer till teknik- och fastighetsnämnden:

- Att det till den av fullmäktiges beslutade modellen utvecklas och tydliggörs tillämpning, alternativt att den påbörjade översynen av befintlig internhyresmodell fullföljs.

- Att internhyresavtal upprättats i enlighet med internhyresmodellen.

- Att se över hur årlig revidering kan ske inom ramen för en internhyresmodell för de fall väsentliga förändringar föreligger (exempelvis kopplat till byggindex eller energikostnader).

- Att inom ramen för en internhyresmodell verka för att internhyran för externt hyrda lokaler, vad avser den externa hyreskostnaden, uppräknas den faktiska kostnaden, d v s med det index som följer av hyresavtalet.

- Att tillse att det finns tillräcklig transparens för hur internhyran har beräknats och en ordning för att kommunicera detta till hyresgästerna.

- Att ansvar och roller klargörs kopplat till fastighetsförvaltningen och internhyresrelationen. Det handlar både om att tydligt kommunicera fastighetsförvaltningens relation och uppdrag gentemot hyresgästerna och till vem olika typer av frågor lyfts, samt i vilka forum.

- Att inom teknik- och fastighetsförvaltningen klargöra relationen mellan fastighetsavdelningen och enheten för drift, dels vad avser uppdrag för den drift som ska utföras, samt ordning och struktur för löpande dialog och uppföljning av det uppdrag som givits, med koppling till såväl de verksamhetsrelaterade aspekterna som de ekonomiska förutsättningarna.

- Att säkerställa att för framtagande av nyckeltal föreligger data på objektsnivå inom ramen för ett fastighetssystem, samt att det finns stöd för detta i den ekonomiska redovisning som sker på objektsnivå.

- Att det skapas förutsättningar för att mellan hyresvärd och hyregäster på olika nivåer arbeta med nyckeltal runt exempelvis yteffektivitet och mediaförbruktning. Detta i syfte att skapa gemensamma incitament för en effektiv lokalhantering.

- Att nämnden säkerställer att det sker en uppföljning av nyckeltal kring bland annat yteffektivitet och mediaförbrukning, med uppföljning av trender och jämförelser. Genom ett sådant underlag erhålls ett stöd för nämnden att utforma mål inom området, erhålla uppföljning och analys, samt ett bättre stöd för att lyfta frågor angående ekonomiska förutsättningar till kommunens övergripande budgetprocess.

Innehållsförteckning

Sammanfattning **1**
Inledning **4**
Bakgrund **4**
Syfte och revisionsfrågor **4**
Revisionskriterier **5**
Avgränsning **5**
Metod **5**
Granskningsresultat **6**
Internhyresmodellen **6**
Iakttagelser **6**
Bedömning **9**
Efterlevs riktlinjerna 10
Iakttagelser **10**
Bedömning **12**
Incitament, transparens och uppföljning 13
Iakttagelser 13
Bedömning **15**

Inledning

Bakgrund

Teknik- och fastighetsnämnden ansvarar för alla verksamhetslokaler som ägs av kommunen och de lokaler som hyrs in externt. Nämnden har under 2021 gjort en översyn av internhyresmodellen som grundar sig på faktiska kostnader. Kommunfullmäktige har under år 2021 beslutat om riktlinjer för internhyresmodellen med målet är att skapa ett tydligare regelverk för hur internhyror ska sättas, vad som ska ingå samt hur fördelning ska genomföras. Lokaler för kommunal service utgör en betydande kostnad för kommunen, både kopplat till investerings- och underhållsbehov, samt löpande drift.

Det är väsentligt med väl fungerande processer som ger en effektiv hantering och planering avseende lokaler. Det finns en ambition att kommunens system för internhyra synliggör lokalkostnaderna och skapar incitament för en effektiv hantering. Kommunens revisorer har utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av systemet för internhyra.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om teknik- och fastighetsnämnden säkerställer en ändamålsenlig hantering av internhyressystemet och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

- Finns för kommunens organisation en transparent modell med tydliga kostnadsberäkningar och ansvarsfördelning för internhyror och därtill hörande kostnader?
- Efterlevs de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjerna?
- Skapar modellen tillräckliga incitament för effektiv lokalplanering och hantering?
- Sker en uppföljning av hur effektivt kommunens lokaler nyttjas?
- Sker en transparent uppföljning av faktiska kostnader kopplade till den beräknade internhyran?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning är det kommunfullmäktiges styrande dokument.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till teknik- och fastighetsnämndens ansvar för internhyressystemet och avser år 2023.

Metod

Dokumentgranskning, övergripande styrdokument, ansvarsfördelning, rutin-/processbeskrivningar, underlag för beräkning av internhyra, samt underlag för uppföljning.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

Teknik- och fastighetsförvaltningen

- Tf teknik- och fastighetsdirektör
- Fastighetschef
- Tf förvaltarchef
- Enhetschef lokalförsörjning/ekonomisk förvaltare
- Fastighetsekonom
- Ekonomichef konsult
- Controller konsult

Utbildningsförvaltningen

- Lokalförsörjningschef
- Lokalstrateg

Kultur- och fritidsförvaltningen

- Lokalstrateg
- Verksamhetschef för bad, idrott och motion
- Enhetschef för idrott och föreningsliv

Kompletterande intervjuer har skett med verksamhetschef driftservice, enhetschef drift fastighetsservice, samt med controller kommunledningskontor/ekonomi- och finansavdelning.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Internhyresmodellen

Revisionsfråga 1: Finns för kommunens organisation en transparent modell med tydliga kostnadsberäkningar och ansvarsfördelning för internhyror och därtill hörande kostnader?

Iakttagelser

En av kommunens största tillgångar är fastigheter. Teknik- och fastighetsförvaltningen hanterar ca 475 000 m2 egenägd bruttoarea, samt ca 100 000 m2 inhyrd bruttoarea. Den totala internhyran uppgår till 575 mnkr för år 2023. Den ekonomiska prognosen för år 2023 anger ett underskott om ca 20 mnkr, där energikostnader och indexuppräkningar för externt inhyrda lokaler är den huvudsakliga förklaringen.

Av teknik- och fastighetsnämndens reglemente framgår bland annat ansvar för kommunens uppgifter inom området fastighetsförvaltning.

Hantering av internhyran framgår av det kommungemensamma dokumentet *Riktlinjer för internhyresmodellen* (antogs 2021-02-25 av kommunfullmäktige) som ersatte tidigare riktlinjer. Av beslutsärendets sammanfattande beskrivning och internhyresmodellens bakgrund framgår att syftet med internhyran är synliggöra verksamheternas lokalkostnader och skapa incitament för verksamheterna att optimera lokalnyttjandet.

Modellens omfattning

Internhyresmodellen omfattar verksamhetslokaler som ägs av kommunen samt inhyrda lokaler och grundar sig på teknik- och fastighetsnämndens faktiska kostnader för fastighetsbeståndet inom respektive verksamhet och verksamhetsnämnd.

Ansvar och roller

Ansvars- och rollfördelningen bygger på att teknik- och fastighetsnämnden genom sin förvaltning är fastighetsägare och hyresvärd och kommunens verksamhetsnämnder genom sina förvaltningar är interna hyresgäster. Utefter det ska respektive förvaltningsdirektör utse en representant som ska företräda förvaltningen gentemot hyresvärden i fastighetsfrågor. Felanmälan sker dock direkt av respektive chef eller annan ansvarig för respektive verksamhetslokal.

Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar och är sammankallande för Lokalgruppen som består av respektive förvaltnings lokalansvariga. Lokalgruppen arbetar tvärsektoriellt och agerar referensgrupp kring lokalförsörjningen samt vid behov bereder beslutsunderlag. Samordningsmöten ska hållas månadsvis mellan lokalansvarig och fastighetsförvaltare där en genomgång av förändrade lokalbehov samt drift- och underhållsfrågor behandlas.

Hyressättningen

För hyressättningen ska självkostnadsprincipen gälla. Internhyreskontrakt och gränsdragningslista reglerar vad som ingår. Hyressättningen för verksamhetslokalerna utgörs av teknik- och fastighetsnämndens faktiska kostnader för samtliga

verksamhetslokaler hos respektive verksamhetsnämnd där hyran fördelas per kvadratmeter och baseras på bruksarea (BRA). I modellen beskrivs olika kostnadsslag, samt en fördelningsnyckel/schablon för kostnader som inte kan fördelas per verksamhetsnämnd. De kostnadsslag som beskrivs är administration, försäkring, drift/skötsel, mediaförsörjning och effektivisering, tillsyn/rondering, städning (lokalvård), underhåll, felavhjälpande underhåll, planerat underhåll, skadegörelse, fastighetsskatt och kapitalkostnader.

Enligt de nya riktlinjerna ska en revidering av internhyror ske vart tredje år med hänsyn tagen till utvecklingen av kapital- och driftkostnader. Detta ska ske i samband med budgetprocessen.

I den nya modellen ska lokalerna delas upp i ABC-kategorier med differentierade kvadratmeterpriser utefter lokalens standard. Lokaler med kategori A utgörs av de lokalerna med högst standard. Vid kategorisering av lokalerna ska verksamhetsförvaltaren tillsammans med teknik- och fastighetsnämnden besluta det.

För tillkommande lokaler, som inte ingår i beräkningsunderlaget, ska internhyran utgöras av den faktiska kostnaden med schabloniserat påslag för gemensamma kostnader.

Även externt inhyrda lokaler ingår i modellen och omfattas av den revidering som modellen anger.

Gränsdragninglista
Internhyresförhållandet regleras även av en gränsdragningslista. Av den framgår vad som faller på hyresvärd respektive hyresgäst att ta ansvar för och vem som bekostar en eventuell åtgärd.

Gränsdragninglistorna hålls tillgängliga på kommunens intranät.

Lokalbanken
Om en verksamhet inte har behov av en lokal kan denna under vissa förutsättningar överföras till en lokalbank. I samband de nya riktlinjerna för internhyresmodellen godkände även kommunfullmäktige *Riktlinjer för lokalbanken* (2021-02-25). Syftet med lokalbanken är att skapa incitament för verksamheterna att arbeta för en effektiv lokalutnyttjande och är en del av internhyresmodellen. Det är teknik- och fastighetsförvaltningen som administrerar och hanterar lokalbanken.

Lokalbanken finansieras inom internhyran och utgör cirka två procent av 2021 års sammantagna hyreskostnad för verksamhetslokaler. Det är en utsedd lokalansvarig hos respektive verksamhetsförvaltning som gör en skriftlig ansökan om att föra över en lokal till lokalbanken. En verksamhetsnämnd har rätt att med en uppsägningstid på nio månader överföra en verksamhetslokal till lokalbanken. Överförs en del av en lokal till lokalbanken så regleras internhyresavtalet för att motsvara den nya omfattningen. Internhyran reduceras med överförda kvadratmeter för den aktuella lokalen.

Inom ramen för regelverket redovisas vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en lokal ska kunna lämnas till lokalbanken.

Organisation teknik- och fastighetsförvaltningen
Teknik- och fastighetsförvaltningen genomförde en nulägesanalys år 2019 och beslutade om att skapa en ny organisationsstruktur för förvaltningen som trädde i kraft 2021. Som motiv för organisationsförändringen räknades ett antal faktorer upp som påverkade effektiviteten negativt. Med den nya organisationsmodellen skulle det bli tydligare i frågor kopplade till ansvar, befogenheter, roller och uppdrag. Omorganisationen medförde en ny uppdelning av verksamheterna som ingår i förvaltningen. För fastighetschefens ansvarsområde gjordes en uppdelning mellan enhetens för fastighet och enheten för drift. Förvaltare för planerat underhåll (PU förvaltare) och ekonomiförvaltare arbetar på enheten fastighet, medan tekniska förvaltare arbetar på enheten för drift. Fastighetsavdelningen är tillgångsägare och har en beställande funktion gentemot enheten för drift som sköter felavhjälpande underhåll samt löpande tillsyn och skötsel.

Det uppges att det i samband med omorganisationen fanns en reglering av uppdraget. Av intervju framgår att arbete med besiktningar lagts på driften efter den organisatoriska uppdelningen, samt att ytterligare diskussioner kring gränsdragning mellan verksamheterna ofta uppstår. Av intervju framgår att det saknas en struktur för återkommande möten eller andra former för styrning, uppföljning och löpande dialog mellan fastighetsavdelningen och enheten för drift.

Vidare framgår av intervjuerna att det inte alltid är tydligt till vem i organisationen som en internhyresgäst ska vända sig, där det för fastighetsförvaltningen framstår som tydligt vem som är ansvarig. Denna otydlighet kan även avse hyresgästanpassningar, där det förekommer att internhyresgäst vänder sig direkt till projektavdelningen.

När det gäller åtgärder inom ramen för felavhjälpning tas kostnaderna i driften av driftenheten. Faller åtgärden inom ramen för re-investeringar belastar den fastighetsavdelningen. Av intervjuerna framgår att detta ibland kan ge upphov till diskussioner kring hur åtgärden ska bedömas och vem som ska ta kostnaden.

Enheten för drift är finansierad genom del av den internhyra som erhålls. Det sker inte interna köp mellan fastighetsavdelningen och enheten för drift. Till år 2023 erhölls ca 16 mnkr i tillskott och kostnaderna uppgår nu till ca 70 mnkr. Från enheten för drift lyfts fram en ansträngd ekonomisk situation trots det ekonomiska tillskottet.

Det saknas bland annat system för att styra och planera ronderingar, vilket medför att dokumentationen inte kan hållas samlad på ett tillräckligt sätt. Det finns andra delar kopplat till mediaförbrukning, där kostnaden för förbrukning i sin helhet belastar fastighetsavdelningen, samtidigt som uppdraget att hantera den löpande driften ligger på enheten för drift.

Fastighetssystem
Teknik- och fastighetsförvaltningen har i dagsläget inget fungerande fastighetssystem på plats för att hantera administrationen kring fastigheterna, lokalbanken och planerat underhåll. Upphandlingen och implementeringen av nytt fastighetssystem har pågått under åren 2021 och 2022, men fick avbrytas i ett sent skede då leverantören inte kunde uppfylla nödvändiga säkerhetskrav. En ny upphandling pågår.

Det framgår i intervjuerna att nuvarande internhyresmodell inte fungerar tillräckligt väl och en översyn pågår vad avser att revidera eller ta fram en ny modell.

Bedömning

Finns för kommunens organisation en transparent modell med tydliga kostnadsberäkningar och ansvarsfördelning för internhyror och därtill hörande kostnader?

Delvis.

Vår bedömning är att det delvis finns en transparent modell i form av beslutade riktlinjer för internhyresmodellen. Samtidigt konstaterar vi att internhyresmodellen inte fullt ut implementerats (se vidare under revisionsfråga 2).

Vi bedömer att det till den av fullmäktiges beslutade modellen behöver utvecklas och tydliggöras tillämpning, exempelvis gällande den kategorisering av lokaler som lyfts fram i modellen, samt tydliggörande vad som ligger till grund för den faktiska kostnad som ska beräknas för verksamhetslokalerna vid den revidering som ska ske vart tredje år.

Vi anser att det är en brist för fastighetsförvaltningen i stort, i vilken internhyresmodellen är en del, att det för närvarande saknas ett fungerande och uppdaterat fastighetssystem.

Vi anser vidare att det är en brist att det uppstått en otydlighet i internhyresmodellen kring vem som styr åtgärder relaterade till den löpande driften av de internhyrda lokalerna.

Vi rekommenderar att i de delar där så erfordras tydliggöra tillämpningen av internhyresmodellen, samt även se över hur årlig revidering kan ske för de fall där väsentliga förändringar föreligger (exempelvis kopplat till byggindex eller energikostnader).

Vi rekommenderar vidare att internhyran för externt hyrda lokaler, vad avser den externa hyreskostnaden, justeras med det index som följer av det externa hyresavtalet.

Efterlevs riktlinjerna

Revisionsfråga 2: Efterlevs de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjerna?

Iakttagelser

Den nya interhyresmodellen sammanfattas av flera av de intervjuade som en “all-inclusive” modell, där ”allt” som förknippas med fastighetsförvaltning ingår. I intervjuerna lämnar respondenterna en del kritik kopplat till hur väl den nya modellen fungerar. Teknik-och fastighetsförvaltningen och fastighetsavdelningen har under senare år haft en personalomsättning som påverkat arbetet med att implementera den nya internhyresmodellen och arbetet generellt inom ramen för fastighetsförvaltningen. I intervju uppges att för att kunna hantera internhyrorna utifrån budgetförutsättningarna i relation till kostnaderna har reduktioner behövt göras, vilket bland annat påverkat bemanningen, samt de budgeterade förutsättningarna för fastighetsunderhåll.

Ett problem som lyfts fram i intervjuer är att modellen bygger på siffror från 2019 års redovisning (dock med justering för förändringar som nya lokaler och ombyggnader). Att 2019 års siffror ligger som grund uppges vara utmanande för teknik- och fastighetsförvaltningens drift utifrån de kostnadsökningar som varit och som varit större än de indexuppräkningar som skett i kommunens budgetprocess (nuvarande elavtal löper ut augusti 2023, samtidigt som externt inhyrda lokaler haft betydande indexuppräkningar). Samtidigt lyfts det fram att underhållet redan vid den tidpunkten var eftersatt, vilket i sig påverkar den löpande förvaltningen med risk för att felanmälan och felavhjälpande underhåll ökar.

Av intervju framgår att nya beräkningsunderlag skulle tagits fram på objektsnivå i samband med pågående budgetprocess, men att detta nu avvaktas tills en översyn av nuvarande internhyresmodell skett.

Internhyresavtal
Av intervjuerna framgår att det till stora delar saknas internhyresavtal enligt den nya internhyresmodellen. Efter en omfattande inventering som gjordes av fastighetsenheten inför upphandling av ett nytt fastighetssystem framgår att det för ca 60 procent av totalt 580 hyresobjekt saknas internhyresavtal. Vid intervjuer med både utbildningsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen, som representerar internhyresgästens perspektiv, framgår det att få av lokalerna och anläggningarna har internhyresavtal (internhyran baseras i grunden på de beräkningar som gjordes i samband med införande av den nya s k all-inclusivemodellen).

Samtidigt lyfts från några frågor om nödvändigheten av internhyresavtal utifrån det övergripande regelverket eftersom det är inom samma juridiska organisation och den tillämpning som sker utifrån den gränsdragningslista som finns.

Hyresberäkningar
Enligt internhyresmodellen ska revidering av hyran ske vart tredje år med hänsyn till kapital- och driftkostnader; modellen anger dock ingen indexklausul. Av intervju framgår att en ny revidering på objektsnivå inte kommer att ske, då en översyn av befintlig modell är initierad.

Årlig justering sker dock enligt av fullmäktiges budget angivet index för uppräkning av kostnader inom kommunens verksamheter. Grunden för kompensation är Sveriges Kommuner och Regioners prisindex för kommunal verksamhet (PKV). För 2023 anges den ökning som bland annat enligt fullmäktiges beslut ska tillämpas på lokaler till 4,1 procent.

De justerade hyrorna presenterats i samband med budgetberedningarna. Av intervju framkommer dock uppfattningen om att transparensen är låg vad avser hyresberäkningar och grund för fördelning av internhyrorna. En utmaning som lyfts fram i sammanhanget är att förbättra kvalitén avseende redovisningen på objektsnivå, ett arbete som pågår.

Av den nya internhyresmodellen framgår att kategoriseringen av lokaler görs av verksamhetsförvaltningarna tillsammans med teknik- och fastighetsförvaltningen i tre olika kategorier utifrån standard (A, B eller C). Vid intervjuer med

utbildningsförvaltningen framgår det att uppmaningen var att förvaltningarna själva skulle kategorisera sina lokaler utifrån ABC-kategorierna. UF har gjort försök att differentiera standarden på olika lokaler som förvaltningarna nyttjar men det blev ingen utkomst av det arbetet. Denna del i modellen med kategorier utifrån standard och kategorihyra används inte i praktiken, vilket även bekräftas i intervjun med kultur- och fritidsförvaltningens representanter.

Vidare uppges att internhyran fördelas på bruttoarea (BTA), och inte bruksarea (BRA) som anges i internhyresmodellen.

Gränsdraging
I gränsdragningslistor fördelas ansvaret och kostnaderna mellan hyresgästen och hyresvärden så att det går att urskilja vad som ingår i hyresgästens respektive hyresvärdens åtagande.

Den nya modellen betecknas i intervjuer som ”all-inclusive”, där internhyran för exempelvis energi för uppvärmning ingår, samt även städtjänster. Samtidigt som begreppet ”all-inclusive” används för relationen mellan hyresvärd och hyresgäst finns en blandad uppfattning kring tydligheten i gränsdragningslistan vilket genererar diskussioner mellan parterna. Bland annat lyfts fram att gränsdragningslistorna i större utsträckning behöver anpassas utifrån olika fastighetskategorier. Utöver detta lyfts i intervju även fram att viss verksamhetsrelaterad utrustning, exempelvis inom måltidsverksamhet, hade varit lämpligare om verksamhetsutövaren hade haft ansvar för. Vidare lyfts fram att det finns otydligheter med modellen som visat sig allt eftersom, framförallt kopplat till städning och lokalvård. Det som lyfts från utbildningsförvaltningens perspektiv är frågor kring vilken omfattning av städning som gäller och vad som anses vara extra städning. Samtidigt menar de intervjuade förvaltningarna att den nya gränsdragningen inneburit en enklare och tydligare relation. Däremot upplever förvaltningarna svårigheter för hyresvärden att fullt ut leva upp till sina åtaganden enligt gränsdragningslistan, vilket företrädesvis kopplas till resursfrågan.

Ansvar och roller
Av intervjuerna framgår att det finns utmaningar med hur frågor relaterade till internhyresmodellen hanteras i organisationen mellan olika funktioner. Det handlar om att bättre kunna tydliggöra vem som ansvarar för ”kunden” och vem som ska definieras som kund. Det framgår att det inte är tillräckligt tydliggjort hur frågor rörande relationen mellan hyresvärd och hyresgäst kanaliseras i organisationen. Det handlar både om vem och med vilket mandat som frågorna hanteras från hyresgästerna/förvaltningarna, samt till vem man inom teknik- och fastighetsförvaltningen vänder sig som hyresgäst. En faktor som lyfts fram som påverkande är den personalomsättning som förevarit inom fastighetsförvaltningen, samtidigt som förvaltarna är kopplade till geografiska områden och att förvaltarna är uppdelade på ekonomiska och tekniska förvaltare. Det finns en upplevelse att förvaltningarna ofta blir skickade fram och tillbaka mellan dessa förvaltare. Ofta tas kontakt direkt med enheten för drift eller projektering, när frågan borde kanaliseras genom fastighetsförvaltaren.

Det kan även skilja mellan förvaltningarna hur lokalstrategerna är positionerade i förhållande till förvaltningsledningen. Det betecknas som en utmaning att få till en ordning där fastighetsrelaterade åtgärder samlas upp och kanaliseras genom

lokalstrategerna. Att kontakterna inte kanaliseras på att tydligt sätt är tidskrävande och kan innebära en osäkerhet utifrån mandat att agera kopplat till behov ekonomiska förutsättningar och eventuella behov av samordning.

Det framkommer vidare fastighetsförvaltarnas problematik kopplat till de ekonomiska förutsättningarna, där behov av åtgärder begränsas av mandat kopplat till budgetförutsättningar. Det finns risker i att förvaltningarna tar större initiativ genom administrativ personal och vaktmästare i fastighetsrelaterade frågor än de borde göra enligt ambitionerna med ”all-inclusive”-modellen.

Månatliga samordningsmöten och kontakter hålls av förvaltarchefen och förvaltarna med förvaltningars lokalstrateger eller motsvarande, men det förekommer att frågor kanaliseras direkt från enheter inom förvaltningarna utan föregående hantering i samordningsmöten.

Av intervjuerna framgår att det pågår en översyn av nuvarande internhyresmodell i syfte att skapa en ny modell, som är enklare att hantera och överblicka. Information om att detta arbete påbörjats skedde i nämnden under oktober 2022.

Bedömning
Efterlevs de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjerna?

Delvis

Vår bedömning är att de fullmäktiges beslutade riktlinjer delvis efterlevs. Vi konstaterar att ”all-inclusive”-modellen tillämpas och att den till delar förenklat relation och gränsdragning.

Vi konstaterar att internhyresavtal i enlighet med den nya internhyresmodellen ej upprättats för merparten av objekten.

Vi bedömer att transparensen är låg vad avser att redovisa och kommunicera grunden för internhyrorna, samt att den kategoriindelning av lokaler som framgår av modellen inte har realiserats.

Vi bedömer att ansvar och roller behöver klargöras kopplat till fastighetsförvaltningen och internhyresrelationen. Det handlar både om att tydligt kommunicera fastighetsförvalltningens relation gentemot hyresgästerna och till vem olika typer av frågor lyfts, samt i vilka forum och vem som representerar hyresvärd och hyresgäst. Vidare att inom teknik- och fastighetsförvaltningen klargöra relationen mellan fastighetsavdelningen och enheten för drift, dels vad avser uppdrag, samt ordning och struktur för löpande dialog och uppföljning av det uppdrag som givits för att utföra driften.

Incitament, transparens och uppföljning

Revisionsfråga 3: Skapar modellen tillräckliga incitament för effektiv lokalplanering och hantering?

Revisionsfråga 4: Sker en uppföljning av hur effektivt kommunens lokaler nyttjas?

Revisionsfråga 5: Sker en transparent uppföljning av faktiska kostnader kopplade till den beräknade internhyran?

Iakttagelser

Syftet med internhyresmodellen är att den ska skapa incitament för verksamheterna att arbeta för ett effektivt lokalutnyttjande. Av bakgrund och syfte till den internhyresmodell som antogs år 2021 framgår att den ska bygga på att de interna hyresgästerna betalar de faktiska kostnaderna för lokalerna. Hur detta ska regleras beskrivs vidare i modellen. Tidigare internhyra hade ingen tydlig koppling till den faktiska kostnaden, där hänsyn inte tagits till förändringar över tid, samt att vissa kostnader som uppvärmning och städning låg på förvaltningarna.

I intervjuer framkommer att förberedelserna vid införandet av den nya modellen borde varit bättre vad avser att kartlägga objekten, samt identifiera och säkerställa kostnader på objektsnivå. Samtidigt uppges att kostnadsutvecklingen inom exempelvis bygg och energi varit kraftigare än den årliga uppräkning som sker med det index som följer av fullmäktiges budget (kommunprisindex). Det lyfts fram att besparingar behövt göras inom fastighetsförvaltningen vad avser organisation, samt att det planerade fastighetsunderhållet fått stå tillbaka.

Det lyfts vidare fram att innebörden av modellen har blivit begränsade incitament för hyresgästen, samtidigt som åtgärder behöver vidtas inom fastighetsförvaltningen avseende bland annat fastighetsunderhållet som på sikt inte främjar en effektiv fastighetsförvaltning. Det lyfts fram att resursförfrågan måste lyftas och diskuteras som en del i att få till stånd en effektiv hantering av kommunens lokaler.

Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för både media- och städkostnader inom ramen för internhyran. I intervjuerna framkommer delade uppfattningar om vad kostnaden ska tas för exempelvis uppvärmning och städ för att erhålla en effektivitet ur ekonomiskt hänseende.

Lokalbanken är en del av internhyresmodellen och ska verka som ett effektivt instrument för att få fram lediga lokaler och finansieras schablonmässigt med två procent av den sammantagna hyreskostnaden för verksamhetslokaler. Förvaltningarna kan lämna tillbaka lokaler efter att särskilda kriterier uppfyllts, exempelvis kopplat till möjlighet till avgränsning och myndighetskrav. Det finns synpunkter om att regelverket för lokalbanken gör det svårt för hyresgästerna att göra avställningar, medan andra menar att det fungerar relativt väl. Totalt finns 13 objekt av totalt 580 objekt i lokalbanken.

Det framgår vidare att den finansiering som erhålls för lokalbanken inte tydligt kopplas till finansieringen av lokalerna i lokalbanken. Det lyfts fram att det pågår en översyn för att tydligare lyfta fram redovisning på objektsnivå för vakanta lokaler där kostnaderna ställs i relation till den finansiering som erhålls.

Sett till arbetet och funktionen med lokalbanken så handlar det om att nyttiggöra sig befintlig infrastruktur, att antingen hyra ut vakanta lokaler till en annan verksamhet eller till en extern part, alternativt är att överväga att utrangera; sälja eller riva. Det framkommer i intervjuerna synpunkten att kommunen eventuellt har en överkonsumtion

av byggnader och fastigheter, men att detta inte fångas med nuvarande internhyresmodell och lokalbank. Det lyfts även fram att resursen för att arbeta med lokalbanken har reducerats.

Den omorganisation som skedde år 2021 i syfte att skapa en effektivare organisation innebar en uppdelning där förvaltare för planerat underhåll och ekonomiförvaltare arbetar under enheten fastighet, medan tekniska förvaltare arbetar på enheten för drift, som hanterar felavhjälpning, tillsyn, skötsel och besiktningar. Inom drift finns exempelvis budget för felavhjälpande underhåll, medan budgeten för energikostnader finns på enheten för fastighet, samtidigt som enheten för drift hanterar de tekniska installationerna.

Då teknik- och fastighetsförvaltningen i dagsläget inte har något fungerande fastighetssystem på plats sker mycket av dokumentationen i Excel. Det finns behov av att stabilisera grunddatan gällande fastighetsbeståndet. Inom fastighetsförvaltningen har genomförts en stor inventering av fastigheterna inför det fastighetssystem som är under upphandling. En omfattande inventering av fastigheternas ytor har skett. Flertalet byggnader, dock ännu inte samtliga, är uppmätta och ytuppgifterna är därefter justerade. Fortfarande är inte all grunddata säkerställd. Samtidigt framkommer att det finns en osäkerhet i den ekonomiska redovisningen vad avser att hänföra till rätt objekt, och med rätt fördelningar när så erfordras. Ett fastighetssystems grunddata avseende objekt och ytor och att det finns en tillförlitlig ekonomisk redovisning på objektsnivå är en grundförutsättning för att kunna ta fram nyckeltal.

Inom ramen för fastighetshetsavdelningens förvaltning sker för närvarande ingen systematisk nyckeltalsuppföljning över exempelvis yteffektivt eller konsumtion av olika driftkostnader. Den analys som eventuellt sker på objektsnivå, genomförs i förekommande fall individuellt på förvaltarnivå.

På teknik- och fastighetsförvaltningens ekonomifunktion har ett arbete skett för att förbättra objektredovisningen, bland annat genom översyn av strukturen och tillämpning av automatkontering. Totalt handlar det om 580 fastighetsobjekt.

Av intervju framgår att det finns en ambition att framöver kunna arbeta med nyckeltal; att följa trender och att kunna jämföra med branschnyckeltal.

Inom driftens fastighetsservice tas nyckeltal fram och redovisas i tertialrapport och årsredovisning rapportering. Totalt aggregerad driftkostnad redovisas med kr/kvm.

Vidare kommer fastighetsservice framöver redovisa hur serviceåtaganden uppfylls. Inom driftservice enhet fastighetsdrift hanteras drygt 23 000 ärenden om felanmälningar per år och målsättningen är att alltid återkoppla till anmälaren inom loppet av ett dygn. Ett arbete pågår med att förbättra strukturen och skapa en bättre överblick över arbetet med felanmälningar.

Från och med år 2023 redovisas andel befintliga byggnader som besiktigas årligen i syfte att dokumentera en underhållsplan. Ambitionen är att arbetet ska leda till att kostnaderna för det felavhjälpande underhållet sjunker.

Vidare kommer även mått över förbrukad energi tas fram på årsbasis. För att kunna följa förbrukningen löpande under året har driften köpt in ett system för vilken implementering pågår. Ambitionen är även att kunna ta fram förbrukningsdata fem år tillbaka.

Bedömning

Skapar modellen tillräckliga incitament för effektiv lokalplanering och hantering?

Nej.
Vi bedömer att modellen, som den tillämpas, inte skapar tillräckliga incitament för en effektiv lokalhantering.

Modellen ger fastighetsförvaltningen förfogande över att arbeta med att ”trimma” system avseende exempelvis energiförbrukning och därmed påverka kostnaderna, samtidigt som förvaltningarna under vissa förutsättningar har möjlighet att lämna tillbaka lokaler där internhyran istället belastar lokalbanken.

Vi anser dock att det behöver skapas ett gemensamt intresse mellan hyresvärd och hyresgäster genom att på olika nivåer arbeta gemensamt med nyckeltal runt exempelvis yteffektivitet och mediaförbrukning.

I sammanhanget ska också nämnas behovet av en tydligare relation mellan fastighetsförvaltarnas uppdrag och enheten för drift, vad avser struktur för systematisk uppföljning, bland annat med koppling till de ekonomiska förutsättningarna.

Vi anser vidare att transparensen behöver öka i grunden för beräkning av internhyran och att det finns en följsamhet kopplat till internhyrans utveckling utifrån den självkostnadsprincip som ges uttryck för i internhyresmodellen.

Sker en uppföljning av hur effektivt kommunens lokaler nyttjas?

Nej.

Vi bedömer att det inom ramen för fastighetsförvaltningen, kopplat till internhyresmodellen, inte sker någon systematisk uppföljning av yteffektivit eller nyttjande i övrigt.

Sker en transparent uppföljning av faktiska kostnader kopplade till den beräknade internhyran?

Nej.

Vi bedömer att det i begränsad omfattning sker en uppföljning av faktiska kostnader kopplade till internhyran. Det finns ingen struktur för att arbeta strukturerat med detta inom fastighetsförvaltningen eller tillsammans med enheten för drift. Vidare finns ingen struktur för att arbeta med detta gentemot förvaltningarna som hyresgäster.

Vi konstaterar i sammanhanget att det har saknats tillräcklig kvalitetssäkring av redovisningens fördelning på objektsnivå.

Vi rekommenderar att nämnden säkerställer att det sker en uppföljning av nyckeltal kring bland annat yteffektivitet och mediaförbrukning som energi, med uppföljning av trender och jämförelser.

Genom ett sådant underlag erhålls ett stöd för nämnden att utforma mål inom området, erhålla uppföljning och analys, samt ett bättre stöd för att lyfta frågor i kopplat till kommunens övergripande budgetprocess.

2023-11-06

Rebecka Hansson	Jörn Wahlroth
Uppdragsledare	*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-01-26. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.