

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av landstingsstyrelsens styrning och uppföljning av planerat fastighetsunderhåll

Rapport nr 14/2013



Innehåll

1. SAMMANFATTNING	3
1.1 GRANSKNINGENS IAKTTAGELSER.....	3
1.2 REKOMMENDATIONER.....	4
2. BAKGRUND	5
2.1 REVISIONSFRÅGOR.....	5
2.2 REVISIONSKRITERIER	5
2.3 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND	6
2.4 METOD.....	6
3. RESULTAT AV GRANSKNINGEN.....	6
3.1 FASTIGHETERNAS BEHOV AV UNDERHÅLL	6
3.2 NIVÅER FÖR PLANERAT FASTIGHETSUNDERHÅLL.....	7
3.3 FASTIGHETSPLAN	8
3.4 LANDSTINGSSTYRELSEN UPPFÖLJNING.....	9
3.5 STYRELSENS RAPPORTERING TILL FULLMÄKTIGE.....	9
3.6 VÅR KOMMENTAR	10
4. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR	10

1. Sammanfattning

Landstingsrevisionen genomförde senast en granskning av landstingsstyrelsens styrning och uppföljning av planerat fastighetsunderhåll år 2010. Granskningen visade bland annat att styrelsen inte hade beslutat om riktlinjer, mål eller nivåer för fastighetsunderhållet. En annan iakttagelse var att styrelsen inte hade hållit fullmäktige informerat om fastigheternas behov av underhåll och konsekvenserna av underhållsnivåerna i landstinget.

Landstingsstyrelsen lämnade den 31 januari 2011 ett yttrande till revisorerna. I yttrandet redogjorde styrelsen för planerade åtgärder med anledning av granskningens iakttagelser.

2013 års uppföljande granskning visar att åtgärderna som landstingsstyrelsen beslutade om år 2011 inte blivit genomförda. De brister som revisionen uppmärksammade i 2010 års granskning kvarstår. Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av landstingets planerade fastighetsunderhåll.

1.1 Granskningens iakttagelser

Fastighetsförvaltningen har under åren 2008-2010 genomfört omfattande inventeringar av landstingets fastigheter. Inventeringarna har enligt fastighetschefen och chefen för verksamhetsområdet service gett landstinget goda underlag för beslut om och prioriteringar av underhållsinsatser. Granskningen visar dock att landstingsstyrelsen inte har beslutat om riktlinjer, mål eller nivåer för det planerade fastighetsunderhållet.

Budgeten för planerat underhåll fastställs av chefen för verksamhetsområdet service inom ramen för styrelsens anslag till verksamhetsområdet. Enligt vad som framkommit av intervjuer har fastighetsförvaltningen under flera år skjutit fram prioriterade underhållsåtgärder till följd av låga anslagsnivåer. Beräkningar från basenhet fastighet visar att den ackumulerade underhållsskulden för landstinget fram t.o.m. hösten 2013 uppgår till över 300 miljoner kronor. Enligt uppgift har det inte funnits några dokumenterade behovsframställningar till styrelsen i budgetarbetet med konsekvensanalyser för det underhåll som fastighet skjutit på framtiden.

Av protokollgranskning och intervjuer framgår att landstingsstyrelsen och dess arbetsutskott vid ett par tillfällen under år 2012 och år 2013 fått muntlig information om fastigheternas behov av underhåll. Vi kan inte se att styrelsen har beslutat om några åtgärder med anledning av informationerna. Vi har heller inte funnit att styrelsen hållit fullmäktige informerat om behovet av underhåll eller konsekvenserna av underhållsnivåerna i landstinget.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av iakttagelserna kvarstår rekommendationerna från 2010 års granskning. Landstingsstyrelsen bör:

- Besluta om mål eller ambitionsnivå för det planerade fastighetsunderhållet.
- Säkerställa att det finns dokumenterade risk- och konsekvensanalyser för det underhåll som inte blir genomfört.
- Säkerställa att landstingsfullmäktige får rapportering om behovet av underhåll och konsekvenser av beslutade underhållsnivåer för landstingets fastigheter och verksamheter.

2. Bakgrund

Att landstinget vårdar och underhåller sitt fastighetsbestånd är en förutsättning för att landstinget ska kunna uppfylla kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning. Ett väl fungerande fastighetsunderhåll är också ett led i säkerställandet av en god vård. Brister i planerat underhåll medför ökad risk för akuta och kostsamma felavhjälpande åtgärder samt risker för patienter och personal.

Granskningar år 2003, 2007 och 2010 har visat att landstingsstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av planerat fastighetsunderhåll. Både på politisk nivå och på tjänstemannanivå har det saknats mål för det planerade fastighetsunderhållet. Granskningarna har också visat att landstingsstyrelsen inte hållit fullmäktige informerat om att underhållsnivåerna under flera år legat på mycket låga nivåer och vilka konsekvenser detta kan ha för landstinget vad gäller kostnader, fastigheternas funktionalitet m.m.

I 2010 års granskning rekommenderade revisorerna landstingsstyrelsen att besluta om mål för fastighetsunderhållet. Revisorerna rekommenderade även styrelsen att säkerställa en ändamålsenlig återrapportering till fullmäktige över underhållets utfall och dess konsekvenser för landstingets fastigheter och verksamheter. I granskningsplanen för år 2013 har revisorerna beslutat att följa upp hur landstingsstyrelsen har agerat med anledning av revisionens iakttagelser och rekommendationer.

2.1 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om landstingsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av landstingets planerade fastighetsunderhåll. I granskningen har ingått att besvara om landstingsstyrelsen:

- Säkerställt att det finns dokumenterade inventeringar och behovsanalyser till grund för beslut om nivåer för planerat fastighetsunderhåll?
- Beslutat om specifika mål eller inriktning för det planerade fastighetsunderhållet?
- Säkerställt att styrelsen och landstingsfullmäktige får en tillfredsställande rapportering om konsekvenser av beslutade underhållsnivåer?

2.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap. 7§
- Landstingsfullmäktiges reglemente för styrelser och nämnder

- Fullmäktiges beslut om fastighetsunderhåll, exempelvis i landstingsplanen för 2012-2015

2.3 Ansvarig styrelse eller nämnd

Landstingsstyrelsen ansvarar enligt landstingsfullmäktiges reglemente för produktion, förvaltning och drift av landstingets fastigheter och lokaler.

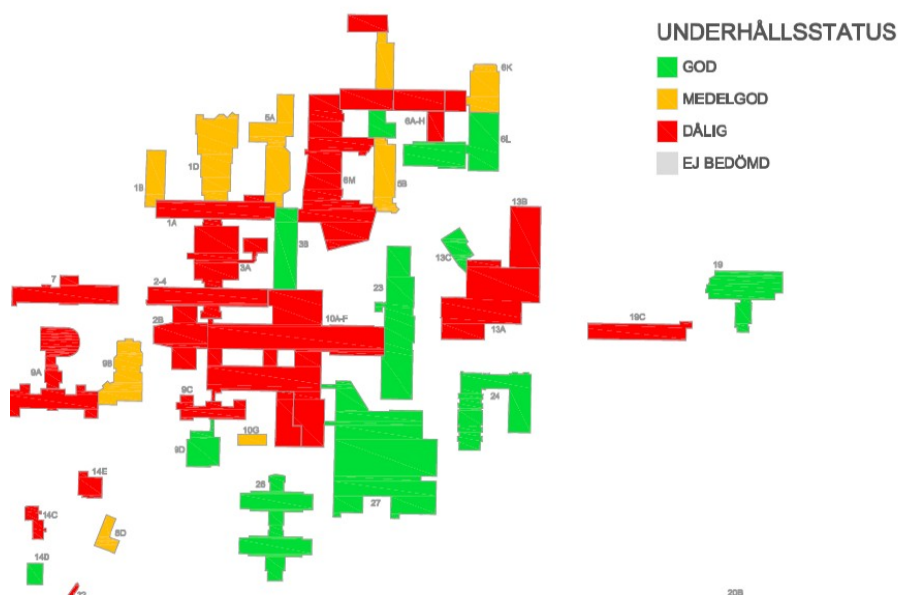
2.4 Metod

Granskningen baseras på dokumentstudier samt intervjuer med chefen för verksamhetsområdet service och landstingets fastighetschef. Intervjuade i granskningen har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll. Rapporten har även kvalitetsäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig vid revisionskontoret.

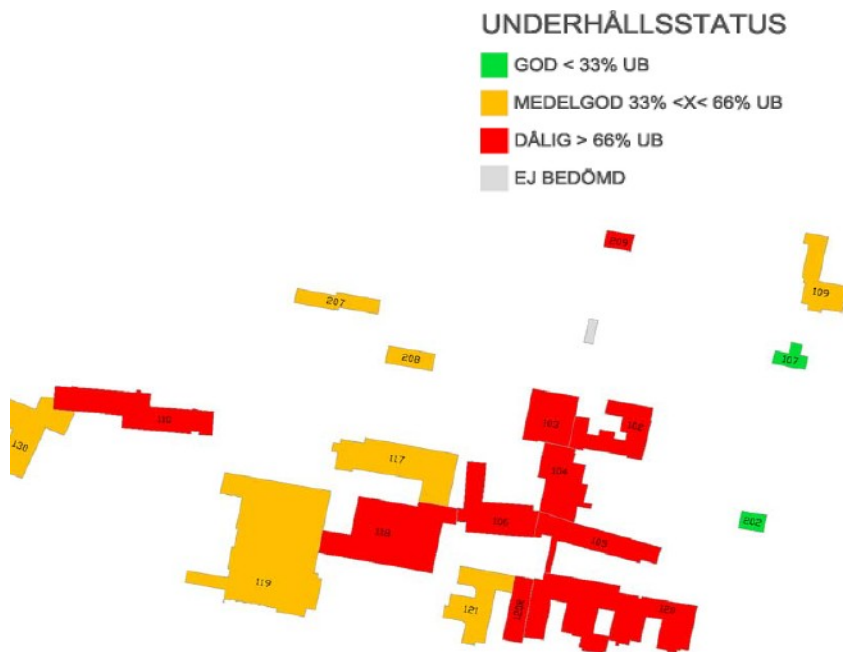
3. Resultat av granskningen

3.1 Fastigheternas behov av underhåll

Basenhet fastighet genomförde åren 2008-2010 en omfattande inventering av landstingets fastigheter. Resultatet av inventeringen finns dokumenterat i fastighetsdatasystemet Dedu. I inventeringarna har fastighet analyserat underhållsbehoven och bedömt underhållsstatusen för byggnader och lokaler enligt klassificeringen ”god underhållsstatus”, ”medelgod” och ”dålig”. Enligt uppgift från fastighetschefen och chefen för verksamhetsområdet service har inventeringarna gett landstinget goda underlag för beslut om och prioriteringar av underhållsåtgärder. För bland annat Norrlands universitetssjukhus och Skellefteå lasarett finns stora underhållsbehov.



Figur 1: Underhållsstatus Norrlands universitetssjukhus
Källa: Basenhet fastighet



Figur 2: Underhållsstatus Skellefteå lasarett
Källa: Basenhet fastighet

Underhållsstatusen för Lycksele lasarett är överlag bättre, men delar av sjukhuset är i stort behov av underhållsåtgärder.



Figur 3: Underhållsstatus Lycksele lasarett
Källa: Basenhet fastighet

3.2 Nivåer för planerat fastighetsunderhåll

Landstingsstyrelsen beslutar i sin verksamhetsplan om ekonomiska ramar för verksamhetsområdet service. Inom ramen för anslaget beslutar chefen för verksamhetsområdet bland annat om budgeten för planerat underhåll. Tabellen nedan visar budget och utfall för planerat underhåll åren 2010-2013:

	2010	2011	2012	2013
Budget	14 020	17 000	37 700	14 155
Utfall	14 506	17 218	37 798	17 100*
Underhållskostnader/ kronor per m ²	27	32	71	27

* Prognos för helåret 2013

Källa: Basenhet fastighet

Enligt vad som framkommit av intervjuer har fastighetsförvaltningen under flera år skjutit fram prioriterade underhållsåtgärder till följd av låga anslagsnivåer. Den ackumulerade underhållsskulden för landstinget fram t.o.m. hösten 2013 uppgår enligt beräkningar från basenhet fastighet till över 300 miljoner kronor.

Det har enligt uppgift inte funnits några dokumenterade behovsframställningar till landstingsstyrelsen i budgetarbetet med konsekvensanalyser för det underhåll som fastighet skjutit på framtiden. Verksamhetsområdeschefen har enligt uppgift bestämt nivåerna för planerat underhåll utifrån vad som blivit över efter fördelning av medel för personalkostnader, kostnader för försörjningsmedia och förhyrda lokaler.

År 2012 fick verksamhetsområdet service ett tillskott på 15,7 miljoner kronor till följd av återbetalningen av försäkringsmedel från AFA till landstinget. Budgeten för planerat underhåll ökade då från 22 miljoner kronor till 37 700 miljoner kronor. Beslutet om att fördela extra medel till planerat underhåll fattades enligt uppgift av dåvarande landstingsdirektören.

För år 2013 uppgår budgeten för planerat fastighetsunderhåll till 14 miljoner kronor.

3.3 Fastighetsplan

I landstingsplanen för perioden 2012-2015 uttrycker fullmäktige att landstinget ska ha ett väl fungerande fastighetsunderhåll. I planen uppdrar fullmäktige till landstingsstyrelsen att utforma en fastighetsplan för planperioden. Landstingsstyrelsen har i verksamhetsplanen för år 2013 uppdragit till landstingsdirektören att ta fram en fastighetsplan inklusive en plan för lokalavveckling.

Landstingsdirektören beslutade i oktober 2012 att inrätta ett lokalförsörjningsråd i landstinget. Rådet består bland annat av verksamhetsområdescheferna och fastighetschefen. Enligt skriftliga riktlinjer fastställda av landstingsdirektören den 17 oktober 2012 har rådet till uppdrag att årligen uppdatera landstingets fastighetsplan. Rådet ska även bereda underlag för beslut om investeringar och lokalavvecklingar till direktören, styrelsen och fullmäktige. Utöver lokalförsörjningsrådet finns fem lokalgrupper med uppdrag att bereda inför underhållsplanering och att genomföra behovsanalyser.

Grupperna består av fastighetsförvaltare och representanter för verksamheterna.

Enligt landstingsdirektörens riktlinjer ska fastighetsplanen beskriva den utveckling Västerbottens läns landsting vill uppnå avseende bland annat lokalisering av verksamheter, utveckling och avveckling av lokaler och byggnader samt investeringsbehov, reinvesteringsbehov och underhåll. Planen ska även omfatta principer för prioriteringar av underhållsinsatser.

Vi har i granskningen fått information om att det under år 2013 pågått arbete med att ta fram en fastighetsplan. Det finns enligt uppgift ingen tidplan för när arbetet ska vara färdigt. Det är även oklart hur planen ska vara utformad och om den ska omfatta mål för fastighetsunderhållet.

3.4 Landstingsstyrelsen uppföljning

Av protokollgranskning och intervjuer framgår att landstingsstyrelsen och dess arbetsutskott vid ett par tillfällen under år 2012 och år 2013 fått information om fastigheternas behov av underhåll. Vi har inte funnit att styrelsen har beslutat om några åtgärder med anledning av informationerna.

Fastighetschefen informerade vid möte den 9 oktober 2012 landstingsstyrelsens arbetsutskott om aktuella fastighetsfrågor. Det framgår inte av minnesanteckningar från mötet vad informationen omfattade. Enligt uppgift från fastighetschefen redogjorde denne för fastigheternas underhållsbehov, för arbetet med att ta fram en fastighetsplan samt för landstingets problem med så kallade sjuka hus.

Av landstingsstyrelsens protokoll framgår att chefen för verksamhetsområdet service den 19 mars 2013 har informerat styrelsen om arbetet med att ta fram en fastighetsplan.

Inför styrelsens beslut om verksamhetsplanen för år 2014 har fastighetschefen i november 2013 översiktligt informerat utskottet om fastigheternas underhållsbehov.

3.5 Styrelsens rapportering till fullmäktige

I årsredovisningen för år 2012 redogjorde landstingsstyrelsen för att man inom fastighetsområdet haft höga kostnader för sanering av lokaler. Styrelsen redovisade att återbetalningen av försäkringsmedel från AFA medfört att man beslutat att förstärka budgeten för planerat underhåll.

I delårsrapporterna per april och augusti 2013 redogjorde landstingsstyrelsen för att underhålls- och driftskostnader redovisade ett underskott mot budget.

Vi har inte funnit någon återrapportering från landstingsstyrelsen till fullmäktige om fastigheternas behov av underhåll eller konsekvenserna av underhållsnivåerna i landstinget.

3.6 Vår kommentar

Landstingsstyrelsen lämnade den 31 januari 2011 ett yttrande till revisorerna över iakttagelserna i 2010 års granskning. Av yttrandet framgick följande:

”I samband med 2011 års budgetarbete kommer styrelsen ta ett beslut som innefattar mål, mätetal och riktlinjer vad avser planerat fastighetsunderhåll. För varje års budget kommer sedan i anslutning till själva nivån på fastighetsunderhållet en konsekvensbedömning att göras. Styrelsen kommer med utgångspunkt från ovan att presentera en rapport till landstingsfullmäktige.”

Granskningen visar att åtgärderna som landstingsstyrelsen beslutade om år 2011 inte blivit genomförda. De brister som revisionen uppmärksammade i 2010 års granskning kvarstår. Bedömningen är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av landstingets planerade fastighetsunderhåll.

4. Svar på revisionsfrågor

Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns dokumenterade inventeringar och behovsanalyser till grund för beslut om nivåer för planerat fastighetsunderhåll?

Ja. Basenhet fastighet har genomfört inventeringar av fastighetsbeståndet år 2008-2010. Inventeringarna finns dokumenterade i fastighetsdatasystemet Dedu.

Har landstingsstyrelsen beslutat om specifika mål eller inriktning för det planerade fastighetsunderhållet?

Nej. Enligt uppgift pågår arbete med att ta fram en fastighetsplan. Vi saknar uppgift om tidplan för arbetet. Det är oklart om planen ska omfatta mål för fastighetsunderhållet.

Har landstingsstyrelsen säkerställt att styrelsen och landstingsfullmäktige får en tillfredsställande rapportering om konsekvenser av beslutade underhållsnivåer?

Nej. Det har inte funnits dokumenterade konsekvensanalyser i budgetarbetet för de underhållsåtgärder som fastighet skjutit fram. Landstingsstyrelsen och styrelsens arbetsutskott har enligt vad som framgår av protokollgranskning och intervjuer fått muntlig infor-

mation om fastigheternas behov av underhåll. Landstingsstyrelsen har inte rapporterat till fullmäktige om fastigheternas behov av underhåll eller konsekvenser av beslutade underhållsnivåer.

Umeå den 12 december 2013

Susanne Hellqvist
Revisor
Västerbottens läns landsting