

Revisionsrapport

Hyressättning och lokalnytt- jande för verk- samtetslokaler

Övertorneå kommun

Hans Forsström,
certifierad kommunal
revisor

April 2013

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Granskningsresultat	3
3.1.	Internhyressystemets grunder	3
3.2.	Hyressättning	3
3.3.	Hyresgästmedverkan.....	4
3.4.	Hyresvärdens synpunkter på internhyressystemet.....	4
3.5.	Hyresgästernas synpunkter på internhyressystemet	5
3.5.1.	Socialförvaltningen/äldreomsorgen	5
3.5.2.	Barn- och utbildningsförvaltningen.....	6

1. **Sammanfattning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har PwC genomfört en granskning av kommuns internhyressystem. Syftet med granskningen är att pröva om kommunens interna uthyrning av verksamhetslokaler sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Utifrån genomförd granskning konstateras följande:

Nuvarande internhyressystem baseras på överenskommelser och avtal som inte längre kan betraktas som aktuella. Detta samtidigt som något formaliserat regelverk inte finns att tillgå i kommunen. Vi ser vidare att det brister i dialog mellan hyresvärd och hyresgäster samt att detta, tillsammans med de ekonomiska förutsättningarna, har fått negativa effekter på underhållet av lokalerna.

Vi bedömer att kommunstyrelsens interna uthyrning av verksamhetslokaler sker på ett delvis ändamålsenligt sätt men att den interna kontrollen inom verksamheten inte är tillräcklig.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen:

- Tar initiativ till en genomgripande översyn av internhyressystemet inkluderande:
 - Hyreskontraktens vara eller inte vara. Om kontrakten behålls bör de uppdateras/nyskrivas. För att kontrakten ska fylla någon egentlig funktion måste de baseras på förhållanden som de facto finns mellan hyresvärd och hyresgäst vad gäller exempelvis hyresberäkningar och uppsägningsvillkor
 - Årliga överenskommelser mellan hyresvärd och hyresgäst för respektive lokal när det gäller lokalvård och vaktmästeri
 - Årliga avstämningar/samråd mellan hyresvärd och hyresgäst. Lämpligt är att dessa hålls inför budgetarbetet. Ansvar för samråden bör ligga på hyresvärden. Samråden bör omfatta bl a frågor om underhållsbehov, verksamhetsanpassningar, långsiktig lokalförsörjning samt frågor om lokalvård verksamhetsvaktmästeri och fastighetskötsel
 - Villkoren för avträdelse av lokaler under avtalsperioder. Dessa bör närmare klargöras, liksom i vilken grad och under vilken tid den avträdande hyresgästen kan ha rätt att behålla tilldelad budget för hyreskostnaden

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget granska hyressättning och lokalnyttjande för kommunens egna verksamhetslokaler.

Övertorneå kommun tillämpar sedan ett antal år tillbaka ett system för intern hyressättning för förvaltning och uthyrning av lokalerna till kommunens olika förvaltningar. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för kommunens lokalförvaltning. Det är av vikt att gällande hyresavtal finns och att kommunens policy avseende hyressättning följs samt att hyresnivåer och villkor är likvärdiga för olika hyresgäster (förvaltningar).

Syftet är att undersöka vilken policy kommunen har avseende hyressättning och andra villkor samt att granska hur denna policy tillämpas i praktiken. Detta för att kunna bedöma om olika hyresgäster (förvaltningar) behandlas likvärdigt av kommunstyrelsen i hyresfrågor.

2.2. Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är:

- Bedrivs kommunens interna uthyrning av verksamhetslokaler ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

Revisionsfrågan belyses med stöd av följande granskningsmål:

- Finns en för kommunen gällande policy avseende hyressättning och andra villkor vid intern uthyrning av verksamhetslokaler?
- Hur tillämpas denna policy i praktiken? 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
- Finns gällande hyresavtal med de förvaltningar som hyr kommunens lokaler?
- Är hyrorna satta på likartade grunder (förekommer särbehandling)?

2.3. Metod och avgränsning

Studier av dokument (beslut, policydokument, underlag för hyressättning, hyresavtal m m)

Intervjuer med representanter från hyresvärden och de större hyresgästerna (BUN och Socialnämnden). Sammantaget har sex personer intervjuats.

3. Granskningsresultat

3.1. Internhyressystemets grunder

Något antaget och gällande policydokument som beskriver internhyressystemet finns inte. Beskrivningen nedan bygger därför på de uppgifter som lämnats i intervju samt på de hyreskontrakt som finns upprättade. De internhyresregler som i praktiken styr är principen om självkostnadshyra.

I dagsläget har kommunen cirka 65 000 kvm verksamhets- och industrilokaler. Omfattningen har minskat från 80kvm för några år sedan. Största andelen är verksamhetslokaler; cirka 90 %.

Ett meningsfullt internhyressystem förutsätter att kommunen tillämpar en centraliserad fastighetsförvaltning, vilket Övertorneå har sedan drygt 20 år tillbaka. Ägar- och förvaltningsansvaret åligger kommunstyrelsen/tekniska enheten och lokalerna uthyrs till nyttjande nämnd/verksamhet enligt ett hyresvärd - hyresgästförhållande.

Internhyressystemet i Övertorneå bygger i sina huvuddrag på en vedertagen modell som tillämpas av ett flertal kommuner. Grundtanken i modellen är en självkostnadsprincip samt att lokalkostnader ska ses som en del i respektive verksamhets kostnader, och som sådana vara påverkbara.

Internhyresförhållandet mellan hyresvärd – hyresgäst ska regleras med skrivna kontrakt av tre slag; själva lokalen, verksamhetsvaktmästeri resp lokalvård. Betalningen för tjänsterna sker dock inom internhyressystemet gemensamt för alla tre delarna. I kontrakten anges årshyra i form av en sk bashyra för det år kontraktet tecknades med indexreglering enl KPI i oktober månad varje år. De flesta kontrakten är sedan mitten av 90-talet med en avtalsperiod på två år, men om ingen uppsägning sker minst nio månader innan kontraktstidens utgång så förlängs kontrakten med tre år i taget. Tecknande av hyreskontrakt har för hyresgästerna legat på förvaltningschef/motsvarande eller enhetschef/motsv. För hyresvärdens räkning (kommunstyrelsen) tecknades kontrakten av chefen för dåvarande tekniska kontoret. Vi noterar att kontrakt inte finns tecknande för samtliga hyresobjekt – framförallt inte de som tillkommit på senare år - samt att de kontrakt som finns dessutom är tämligen (för att inte säga totalt) okända i organisationen idag.

3.2. Hyressättning

Generellt kan sägas att hyreskontrakten, även där de finns, inte längre tillämpas. Detta gäller exempelvis avtals- och uppsägningsvillkor. Vidare fastställs numer hyresnivåerna inte m h a KPI utan i stället tillämpas en mer renodlad form av självkostnadsprincip där hyreskostnaden fastställs årligen baserat på tre typer av kostnadsberäkningar; faktiska kostnader, schabloniserade kostnader och erfarenhetsvärden. Samtidigt har de allra senaste åren inte någon uppräknings av hyrorna alls tillåtits ske. Någon fördelning av centrala administrativa kostnader på hyrorna sker inte.

I de fall hyresberäkning och faktiskt utfall skiljer sig åt sker ingen reglering utan avvikelser för enskilda hyresobjekt får tekniska enheten balansera inom den totala ramen för hyresintäkter. Detta får betraktas som nödvändigt dels för att vissa kostnader kan förändras under året och dels då t ex enskilda underhållsåtgärder ofta är omöjliga att rymma inom den schablon som ligger på objektet i fråga för det år åtgärden utförs. De schabloniserade beloppen kan därmed ses som en form av fondering av resurser för nyttjande var och när behov uppstår. Detta innebär i sin tur att överskott eller underskott kan uppstå enskilda år för hyressystemet i sin helhet. Väsentligt är dock att kostnader och intäkter i systemet över tid balanserar och att systemet inte generellt dras vare sig med under- eller överskott.

Uppsägningsmöjligheten är som nämnts ovan i kontrakten reglerad till nio månader före gällande avtalsperiods utgång. Som nämnts har dock i praktiken en förändring genomförts vad gäller detta innebärande att lokaler kan frånträdas med kortare varsel och även under pågående verksamhetsår. De i avtalen inskrivna uppsägningstiderna kan man i praktiken frånga efter en diskussion från fall till fall. Samma sak gäller vid frånträde av del av lokal

3.3. Hyresgästmedverkan

Ett fungerande internt system för hyresdebitering av lokalkostnader förutsätter att ett reellt kund – leverantörsförhållande etableras mellan systemets parter. En sådan ambition syns också ha genomsyrat internhyressystemet vid dess införande på 90-talet. Med tiden har dock internhyrorna kommit att bli mer av en teknik för budgetering och fördelning av lokalkostnader än ett system för medvetna interna köp av lokalresurser.

En orsak till detta är att det regelverk som ursprungligen omgärdade internhyrorna luckrats upp och förändrats utan att någon motsvarande anpassning av hyreskontrakt och –villkor skett vad gäller beräkningsmodell av hyror och regler om uppsägning/förlängning av gällande kontrakt.

En annan orsak är att inga organiserade/planerade samråd förekommer mellan hyresvärd och hyresgäst. De samråd som förekommer sker vid behov, ofta föranlett av att verksamhetsanpassning av enskilda lokaler efterfrågas. Mer övergripande samråd om hyresgästernas långsiktiga lokalbehov, hyresvärdens respektive hyresgästernas åligganden, kvaliteten i den service hyresvärderna levererar, diskussioner om hyresgästernas möjligheter att påverka hyresnivån, uppföljning av tidigare diskussioner och överenskommelser etc, saknas helt.

3.4. Hyresvärdens synpunkter på internhyressystemet

Övertorneå anses ha rimliga, och egentligen för låga, internhyror och de uppges ligga klart under marknadshyror på orten. År 2011 budgeterades drygt 6 mnkr i hyresintäkter och utfallet blev cirka 500 tkr back. 2012 lades samma intäktsbudget (hyrorna kan dock som nämnts ovan enligt avtalen uppräknas med KPI) och utfallet blev drygt 2 mnkr back. I huvudsak beroende ökade fjärrvärmekostnader. Budgeteringen och hyresbetalningen fungerar så att den intäktsbudget som

tekniska enheten/hyresvärden får motsvaras av de hyror som överförs från nämnderna. Hyresvärden har därmed inte möjlighet att ta ut faktisk kostnad i hyra.

Hyresavtalen är desamma som 1994 då man införde centraliserad fastighetsförvaltning. Städning finns i separata avtal som tecknades samtidigt som hyresavtalen. Nyare lokaler finns inga skrivna avtal för men däremot finns hyreskalkyler framtagna som berörda nämnder fått lämna synpunkter på, och som i praktiken fungerar som avtal/hyresunderlag.

Att hyrorna inte räknats upp har satt en press på hyresvärden att rationalisera verksamheten, främst avses energieffektiviseringar. Nyligen har exempelvis ett nytt elavtal tecknats som beräknas ge minst 1 mnkr per år i besparing. Tekniska enheten ser f n också över abonnemangsfrågor och säkringsstorlekar tillsammans med Piteå Energi som väntas ge effektivare drift och sänkta elkostnader.

En annan effekt av att hyrorna legat stilla på vad som anses vara en för låg nivå är att underhållet delvis blivit eftersatt. Detta märks av genom att haverier av utrustning sker i ökad takt – mycket utrustning börjar vara gammal. Motsvarande uppges f ö även gälla VA-sidan (vilket revisionen också konstaterade i en granskning under 2011). Akut underhåll av fastigheter och lokaler ökar samtidigt som vissa lokaler inte drivits på ett ur fastighetstekniskt perspektiv effektivt sätt t ex ishallen, något som uppges medföra ökade kostnader på sikt för de aktuella fastigheterna.

I genomsnitt räknar tekniska enheten med 50 kr/kvm i planerat underhåll men i praktiken har detta använts som en buffert för att klara elprishöjningar etc och därmed inte kommit att användas för underhåll fullt ut. Vissa år uppges mer eller mindre hela beloppet för det planerade underhållet ha gått åt till att balansera andra kostnader. Vi noterar dock att det i tekniska enhetens budgetäskande för 2013, 2014 och 2015 ingår en ”Investeringsplan” som är uppdelad nämndsvis och som bl a innehåller åtgärder för lokaler och fastigheter. Denna plan kan också utifrån karaktären på vissa av åtgärderna, enligt de intervjuade, sägas utgöra ett visst underlag för planerat underhåll, men då underhåll normalt sett inte ska finansieras över investeringsbudgeten utan över driften (internhyran), ställer vi oss frågande till detta.

Tekniska enheten har ett IT-verktyg för underhållsplanering, hantering av felanmälningar etc under införande, vilket ses som positivt av de intervjuade. I sammanhanget nämns att fastighetsskötseln som sedan något år tillbaka är på entreprenad gör att kostnaderna syns på ett mycket bättre sätt än tidigare. Att nyttja entreprenaden på rätt sätt och med optimerad effektivitet fordrar dock stärkt beställarkompetens och kontroll av det arbete entreprenören utför liksom av de kostnader som faktureras.

3.5. Hyresgästernas synpunkter på internhyres-systemet

3.5.1. Socialförvaltningen/äldreomsorgen

Socialförvaltningens representant saknar en tydlig bild av vad som ingår i hyran trots att man försökt få information. Sista året uppges det ha blivit uppenbart att

allt mindre ingår i hyran (vaktmästeri, vissa städinsatser m m ska ha plockats bort). Intervjuade känner inte alls till att det finns hyres- och städkontrakt för de verksamhetslokaler socialnämnden hyr.

Inom äldreomsorgen har städningen lagts över på personalen mot höjd tjänstgöringsgrad. Storstäd köps dock in från tekniska – inget sådant ingår i hyran.

Dialog med tekniska enheten om lokalbehoven har skötts av socialchefen. Enhetschefer för boenden t ex har inte varit delaktiga i detta. Dock var en enhetschef med i gruppen när Länsmansgården byggdes om vilket uppges ha varit mycket bra och gör att kunskap om lokalerna etc finns kvar i verksamheten. Vidare nämns att man från enhetsnivå inte vet inte var man ska föra upp frågor om alternativt nyttjande av lokaler med ev ombyggnadsbehov, t ex ett gammalt vaktmästeri på Länsmansgården som inte används och kanske kunde bli omklädningsrum. Från enhetschefsnivå tas frågor av denna typ vidare till socialchefen som antas ta det vidare till tekniska enheten. Någon tydlighet in denna process finns dock inte, enligt intervju.

Underhåll av lokaler har enligt socialförvaltningens representant skett mest i form av akuta behov – saknar långsiktig underhållsplanering. Tekniska enheten uppges inte föra någon dialog med verksamheterna angående vad respektive part anser behöver underhållas.

Angående hyressättningen har socialförvaltningens representant uppfattningen att hyrorna är objektbaserade och på det sättet rättvisa. Vidare finns det ett gränsdragningsdokument och även en ”bild” av hur det fungerar i praktiken med ansvarsfördelning hyresvärd-hyresgäst; allt som sitter fast och inte satts upp av verksamheten tillhör fastigheten. Några problem med detta uppges inte finnas.

Det uppges sammantaget ha varit mycket oklarhet runt hyror, städkostnader och förändringar av olika slag. Ett behov finns av att nya tydliga och aktuella hyreskontrakt tas fram som visar vad som ingår och inte. Möjlighet att konkurrensutsätta städningen om den inte ska ingå i hyran efterfrågas också.

3.5.2. Barn- och utbildningsförvaltningen

BUN:s representanter uppger att de ibland upplever att tekniska enheten inte själv vet vad som ingår i hyran, vem som ska göra vad etc. Hyresavtalen är okända på förvaltningen, men varje år kvitterar BU-chefen en hyresöverenskommelse med tekniska enheten baserat på ett underlag som tekniska tar fram. Internhyreskostnaden ligger i nämndens ram – lovade samma hyresnivå -12, -13 och -14. Städkostnaden (2,9 mnkr 2012) ligger separerad per fastighet och för två år sedan gick städfrekvenser etc igenom och man kom fram till att några egentliga besparingar inte gick att göra.

BUN:s representanter uppger att det skulle behövas konkreta underhållsplaner för skolorna, t ex ytskikt och de delar som slits mest. Vidare tror man att det finns behov av att åtgärda ventilationer, en hiss m m. Totalt anses dock lokalerna vara i bra grundskick. De intervjuade anser också att det ofta tar för lång tid att få underhållsåtgärder och verksamhetsanpassningar utförda – därför vidtagit åtgärder

självt ex byggt två mellanväggar till lärarnas arbetsplatser, akustikplattor till musikskolan.

Gränsdragningen mellan verksamhet och fastighet anses vara ganska okänd. Detta har dessutom komplicerats av problem med entreprenadlösningen för fastighetskötsel och brister i felanmälningsfunktionen, vilket gjort att sk verksamhetsvaktmästeri har kommit att utföras av entreprenören.

Skolan har sedan 2008 avyttrat flera lokaler vilket i vart fall delvis har frigjort medel till verksamheten och minskat övriga besparingsbehov genom att BUN har fått behålla ungefär samma budgetram totalt. För närvarande diskuteras även fler förändringar och rationaliseringar med effekter på lokalbehoven. BUN initierar detta helt själva – ingen organiserad dialog med tekniska finns om framtida lokalbehov. Däremot har man diskuterat energieffektiviseringar med förre tekniska chefen, dock har inte någon djupare dialog med tekniska enheten förts om detta.

BUN:s representanter uppger att de har en bra dialog med tekniska enheten om när åtgärder kan göras i skollokaler. Däremot får verksamheten enligt de intervjuade inte veta om tekniska har investeringsplaner för olika fastigheter, utan måste efterfråga denna information. En förbättrad dialog och process ang detta skulle enligt de intervjuade ge bättre möjligheter att informera personalen om vad som är på gång och när. Som nämnts ovan har vi noterat att det i tekniska enhetens budgetäskande för 2013, 2014 och 2015 ingår en investeringsplan som är uppdelad nämndsvis och som bl a innehåller åtgärder för lokaler och fastigheter.

BUN efterlyser sammantaget återkommande dialog med tekniska enheten och en längre planeringshorisont för olika fastigheter. En öppnare redovisning av vad som avsätts och läggs ned i underhåll ses som viktigt i dessa sammanhang. I en fortsatt dialog med tekniska enheten är det viktigaste frågor kopplade till underhållet av lektyr på skolgårdar och förskolor. För närvarande får inte BUN återkoppling om nödvändiga åtgärder vidtas efter genomförda besiktningar med konstaterade brister.

2013-04-03

Hans Forsström

Uppdrags- o projektledare