

Granskning av fastighetsförvaltning och -underhåll

Region Norrbotten

December 2021

Kristian Damlin: Projektledare och certifierad kommunal revisor

Hugo Horstmann: Projektmedarbetare



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Region Norrbottens revisorer genomfört en granskning av fastighetsförvaltning och -underhåll. Granskningens syfte är att granska om regionens fastighetsförvaltning med i första hand fokus på fastighetsunderhållet, bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll. Detta särskilt vad gäller underhållet av det egna fastighetsbeståndet samt, mer översiktligt, avseende regionens regelverk för intern och extern hyressättning och andra villkor knutna till upplåtelsen av verksamhetslokaler med påverkan på fastighetsunderhållet.

Efter genomförd granskning bedömer vi att regionens fastighetsförvaltning, med i första hand fokus på fastighetsunderhållet, **delvis** bedrivs ändamålsenligt. Vi bedömer vidare att den interna kontroll **ej** är tillräcklig.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det saknas heltäckande dokumenterade rutinbeskrivningar för fastighetsavdelningens underhållsarbete vilket inkluderar statusinventering av fastighetsbeståndet, budgetprocessen samt samordning med verksamheterna. Det finns även ett behov av att stärka dokumentationen från avstämningar kopplade till planering av underhållsarbetet.
- Regionen har under längre tid haft ett fastighetssystem, *Incit Xpand*. Det framgår dock i intervju att systemets moduler för fastighetsförvaltning inte fullt ut implementerats. Enligt intervju beslutades i november år 2020 att Incit Xpand skulle användas för att ta fram underhållsplaner i regionen.
- Det har enligt intervju funnits en brist avseende långsiktigheten i underhållsplaneringen historiskt.
- Det finns inte fullständiga underhållsplaner för hela fastighetsbeståndet som sträcker sig längre än ett år och som bygger på okulär besiktning vid tiden för denna granskning.
- Det har vid tiden för denna granskning inte gjorts någon analys av regionens totala underhållsskuld avseende fastighetsbeståndet. Det pågår dock arbete med att statusinventera regionens fastighetsbestånd. Vi har i samband med faktagranskning tagit del av redovisning av den teoretiska statusinventeringen som genomförts av konsult, *Planerat underhåll "Desktop"*¹. Redovisningen visar att den teoretiska uppskattningen av den totala underhållsskulden för regionens fastigheter uppgår till cirka 752 mnkr
- Rapportering till regionstyrelsen av fastighetsunderhåll och relaterade reinvesteringar är knapphändig vid de ordinarie uppföljningstillfällena. Det görs ingen uppföljning till regionstyrelsen av fastighetsunderhållskostnader totalt eller uppdelat på planerat respektive felavhjälpande underhåll. Vidare sker ingen systematisk uppföljning av nyckeltal med koppling till fastighetsunderhåll till regionstyrelsen.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:







- Tillse att underhållsplaner för regionens fastighetsbestånd som helhet upprättas. Underhållsplanerna bör möjliggöra en uppföljning av respektive fastighetsobjekt och finnas för längre period än 1 år.
- Säkerställ att fastighetssystem för regionens samtliga fastigheter implementeras och att det på ett tydligt sätt går att följa upp kostnader för genomförda underhållsåtgärder på objektsnivå.
- Tillse att det finns erforderliga riktlinjer och dokumenterade rutiner för planering och uppföljning av fastighetsunderhåll och -förvaltning. Riktlinjer och dokumenterade rutiner bör inkludera samverkan med berörda verksamheter. Detta för att säkerställa god framförhållning inför kommande underhållsåtgärder och att återrapportering av slutförda underhållsarbeten sker så att verksamheterna kan få en överblick av planerade och genomförda underhållsåtgärder.
- Säkerställa att nyckeltal med bäring på fastighetsunderhåll upprättas och rapporteras till regionstyrelsen. Nyckeltalen bör förankras i branschmässiga riktvärden och bör även tillåta jämförelser med andra

¹ Upprättad 2021-09-03,

regioner. Uppföljning av dessa nyckeltal bör ske regelbundet och kan med fördel redovisas vid regionstyrelsens ordinarie uppföljningstillfällen.

- Försäkra sig om att det sker en bedömning och analys av den totala underhållsskulden kopplat till regionens fastigheter. Regelbunden redovisning av hur underhållsskulden utvecklas över tid kan med fördel ske till regionstyrelsen.
- Tillse att adekvat uppföljning av fastighetsunderhåll sker vid regionstyrelsens ordinarie uppföljningstillfällen. Uppföljningen bör innehålla en helhetsbild av utfall mot budget och kan med fördel kompletteras med en uppdelning i reinvesteringar respektive resultatfört fastighetsunderhåll samt planerat respektive felavhjälpande fastighetsunderhåll.
- Försäkra sig om att det sker erforderliga riskanalyser och efterkontroller kopplat till processen för fastighetsunderhåll. Riskanalys och efterkontroller kan med fördel inkluderas i internkontrollplaner.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning ²	
1. Finns för regionen aktuella styrdokument i form av strategier, policys, regler avseende fastighetsförvaltningen och specifikt för fastighetsunderhåll, fastighetsutveckling och intern och extern hyres-sättning?	Delvis	
2. Tillämpas sådana strategier, policys och regler i praktiken? (statusbesiktning, rutinen för fastighetsunderhåll)?	Nej	
3. Styrts och samordnas fastighetsunderhållet på ett effektivt sätt på både kort och lång sikt? (organisation och samordning)?	Delvis	
4. Finns aktuella underhållsplaner för regionens fastigheter/verksamhetslokaler?	Delvis	
5. Finns ändamålsenliga system och rutiner regionen för att följa upp fastighetsförvaltningen (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?	Delvis	
6. Erhåller regionstyrelsen tillräcklig rapportering avseende fastighetsförvaltningen och nyttjandet av verksamhetslokaler (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?	Nej	

² För bedömningsgrunder se bedömning under rubrik "Granskningsresultat" under respektive revisionsfråga.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Rekommendationer	1
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	2
Inledning	4
lakttagelser och bedömningar	6
Revisionsfråga 1: Styrdokument avseende fastighetsförvaltning	6
lakttagelser	6
Bedömning revisionsfråga 1	9
Revisionsfråga 2: Tillämpning av regler och riktlinjer	10
lakttagelser	10
Bedömning revisionsfråga 2	14
Revisionsfråga 3: Styrning och samordning av underhållsarbetet	14
lakttagelser	14
Bedömning revisionsfråga 3	17
Revisionsfråga 4: Aktuella underhållsplaner	18
lakttagelser	18
Bedömning revisionsfråga 4	19
Revisionsfråga 5: Uppföljning av fastighetsunderhåll	20
lakttagelser	20
Bedömning revisionsfråga 5	24
Revisionsfråga 6: Rapportering till regionstyrelsen	25
lakttagelser	25
Bedömning revisionsfråga 6	26
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	28
Bilaga 1 – politisk och tjänstepersonsorganisation	29
Bilaga 2: Regelverk, begrepp och orsakssamband kopplat till underhåll	30

Inledning

Bakgrund

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

Som alla fysiska anläggningstillgångar kräver fastigheterna underhåll för att bevara sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt, ackumulerat behov av underhållsåtgärder samt att investerings- och reinvesteringsåtgärder måste tidigareläggas. Ytterligare konsekvenser/risker är att fastighetsbeståndet får en försämrad standard vilket leder till sämre arbets- och patientmiljö samt kritik och sanktioner från myndigheter.

Mål och riktlinjer för skötsel av fastigheter och anläggningar är viktigt för att upprätthålla en hög kvalitet i underhåll och reinvestering. Realistiska underhållsplaner utifrån behoven är också en nödvändig utgångspunkt. Som en del i god ekonomisk hushållning ligger kraven på bra och långsiktigt underhåll av fastigheterna.

Regionfastigheter förvaltar regionens fastigheter i länet. Förvaltat bruttoarea uppgår till ca 500 000 m².

Behovet av granskningen har framkommit ur revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att granska om regionens fastighetsförvaltning med i första hand fokus på fastighetsunderhållet, bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll. Detta särskilt vad gäller underhållet av det egna fastighetsbeståndet samt, mer översiktligt, avseende regionens regelverk för intern och extern hyressättning och andra villkor knutna till upplåtelsen av verksamhetslokaler med påverkan på fastighetsunderhållet.

Revisionsfrågor

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

1. Finns för regionen aktuella styrdokument i form av strategier, policys, regler avseende fastighetsförvaltningen och specifikt för fastighetsunderhåll, fastighetsutveckling och intern och extern hyressättning?
2. Tillämpas sådana strategier, policys och regler i praktiken? (statusbesiktning, rutinen för fastighetsunderhåll?)
3. Styrts och samordnas fastighetsunderhållet på ett effektivt sätt på både kort och lång sikt? (organisation och samordning)?
4. Finns aktuella underhållsplaner för regionens fastigheter/verksamhetslokaler?
5. Finns ändamålsenliga system och rutiner regionen för att följa upp fastighetsförvaltningen (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?
6. Erhåller regionstyrelsen tillräcklig rapportering avseende fastighetsförvaltningen och nyttjandet av verksamhetslokaler (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?

Revisionskriterier

- Regionallags (KL) regler för god ekonomisk hushållning
- Regioninterna styrdokument inom området.

Avgränsning

Regionstyrelsen som ansvarig nämnd för fastighetsförvaltningen är revisionsobjekt i granskningen.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, underhållsplaner och uppföljningsdokumentation. Det har därtill genomförts intervjuer med följande tjänstepersoner:

- Fastighetschef, Division Regionstöd
- Divisionschef, Division Regionstöd
- Divisionschef, Länssjukvård 1
- Divisionschef, Division Nära
- Fastighetsförvaltare, Division Regionstöd
- Fastighetsförvaltare och hyresadministratör, Division Regionstöd
- Ekonomicontroller fastighetsavdelningen, Division Regionstöd

Granskningen har även genomförts även genom en dataanalys. Denna har genomförts enligt nedan:

- Analys av planerade och budgeterade kostnader mot verkligt nedlagda kostnader för underhåll.

De intervjuade har givits möjlighet att faktagranska innehållet och förmedla synpunkter innan den slutliga rapporten färdigställdes. I samband med faktagranskning har avstämning skett med regiondirektör, divisionschef Regionstöd samt Fastighetschef.

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1: Styrdokument avseende fastighetsförvaltning

Finns för regionen aktuella styrdokument i form av strategier, policys, regler avseende fastighetsförvaltningen och specifikt för fastighetsunderhåll, fastighetsutveckling och intern och extern hyres-sättning?

Iakttagelser

Nedan följer en beskrivning av respektive styrdokument vi har granskat med relevans för det övergripande syftet med granskningen och för revisionsfråga 1.

Regionstyrelsens ledning, styrning och uppföljning

*Regionstyrelsens ledning, styrning och uppföljning*³ är upprättat med syfte att ge riktlinjer hur regionstyrelsen ska fullgöra sin ledningsfunktion, styrfunktion, uppföljningsfunktion samt uppsiktsplikt som den tilldelats genom regionallagen och regionstyrelsens reglemente. Riktlinjerna anger att inför framtagandet av den strategiska planen och finansplanen⁴ ska styrelsen samråda med nämndernas presidium för att identifiera nämndernas utmaningar, prioriteringar och budgetförslag för kommande treårsperiod. Styrelsen ansvarar även för att ta fram en årsplanering samt att bistå nämnderna i deras arbete genom att ta fram en regionövergripande planerings- och uppföljningsprocess med enhetliga mallar för planer och uppföljningar. Organisationskarta för den politiska och tjänstepersonsorganisationen i Region Norrbotten återfinns i bilaga 1.

Riktlinje för budget

I *Riktlinje för budget*⁵ anges att fullmäktiges beslut om *Strategiska planen* år 1 ger förutsättningar för arbetet med nästa årsbudget år 2. Det är vid beslut om *Strategiska planen* som fullmäktige fastställer de ekonomiska ramarna på övergripande nivå för de tre efterföljande åren. De ekonomiska förutsättningarna beslutas i två steg- ett första övergripande förslag genom beslut om *Strategiska planen* tas i juni av regionfullmäktige och därefter tas det slutliga beslutet av ekonomiska förutsättningar genom regionfullmäktiges beslut om Finansplanen i november.

I *Riktlinje för budget* beskrivs att regionfullmäktiges budget är fördelat på fyra övergripande områden – hälso- och sjukvård, samhällsutveckling, politisk verksamhet samt investeringar. Efter det att regionfullmäktige beslutat om övergripande budget fördelar divisionschefer ramar/budget och resultatmål till divisionerna och regiongemensamma verksamheter. Utifrån denna fördelning tar divisionschefer vid och fördelar ramar/budget och resultatmål till verksamhetsområden. Divisionschefernas fördelning godkänns av regiondirektören i respektive divisionsplan. Regiondirektören fördelar ram till regiongemensamma verksamheter.

Grund för budget enligt ekonomistyrningsprinciperna för vilka redogörs i *Riktlinje för budget* är tidigare årsbudget samt kunskap om verksamhetens innehåll och kostnader, satsningar/neddragningar och krav på kostnadsminskningar. Regionen tillämpar inte ett ansökningsförfarande (äskandeförförande). Enligt ekonomistyrningsprinciper ska regionen göra jämförelser med likartade verksamheter nationellt för att få uppfattning om rimlig kostnadsnivå och produktivitet.

³ Fastställt 2021-08-24, framgår inte av dokumentet om det har fastställts politiskt.

⁴ Den strategiska planen och finansplanen beslutas av regionfullmäktige i november årligen.

⁵ Fastställt av regionstyrelsen 2018-10-03 § 163.

Regionstyrelsens delegationsordning

I *Regionstyrelsens delegationsordning*⁶ framgår:

- Att beslut att tilldela leverantör kontrakt till följd av upphandling av byggtreprenader upp till ett belopp om 50 mnkr enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) har delegerats till regiondirektör men att vidaredelegation är tillåten.
- Att beslut om bygginvesteringar och utredningsuppdrag upp till 2 mnkr per objekt har delegerats till regiondirektör.
- Att beslut om ombyggnadsprojekt som inte är en investering och som finansieras av respektive verksamhet har delegerats till regiondirektör men att vidaredelegation är tillåten.
- Att beslut om ombyggnadsprojekt som inte är en investering som finansieras av extern hyresgäst har delegerats till regiondirektör men att vidaredelegation är tillåten.
- Att beslut om inhyrning av externa lokaler samt uthyrning av lokaler externt har delegerats till regiondirektör men att vidaredelegation är tillåten.

Regel för intern kontroll

*Regel för internkontroll*⁷ anger de övergripande riktlinjerna för arbetet med intern kontroll i Region Norrbottens verksamheter. Riktlinjerna beskriver ansvarsfördelning av internkontrollarbetet mellan regionstyrelsen, nämnderna, regiondirektören, divisionscheferna, de verksamhetsansvariga cheferna och medarbetarna.

Regiondirektören ansvarar för planering och uppföljning av den interna kontrollen inom regionen och för att tillämpningsanvisningar upprättas enligt *Regel för internkontroll*. Årligen ska en plan för det kommande årets internkontrollmoment redovisas till nämnd/regionstyrelse och minst en gång per år ska resultaten av de utförda internkontrollmomenten rapporteras till nämnd/regionstyrelse. Divisionscheferna ansvarar för planering och uppföljning av den interna kontrollen inom sin division och för att en systematisk egenkontroll bedrivs. Divisionernas internkontrollplan ska finnas med i divisionsplanen och minst en gång per år ska resultaten av de utförda internkontrollmomenten rapporteras till regiondirektören. De verksamhetsansvariga cheferna ansvarar för internkontrollen inom sin verksamhet genom att ha bra rutiner för egen kontroll. Det innebär att systematiskt följa upp och utvärdera den egna verksamheten, kontrollera att lagar, förordningar, regler, riktlinjer, anvisningar och rutiner följs samt informera/utbilda övriga medarbetare om dess innebörd. Alla identifierade brister ska dokumenteras och rapporteras till överordnad.

Internkontrollplan ska årligen upprättas av regionstyrelse, nämnder och divisioner. Internkontrollplaner är sammanställningar av de områden som utifrån riskanalyser har bedömts ska kontrolleras eller följas upp under det kommande året. Riskanalysen ska utföras enligt en gemensam modell som beskrivs i *Anvisning för intern kontroll* (se beskrivning under egen rubrik). Dokumentet redogör även för vilka parametrar som nämndernas respektive divisionernas riskanalyser ska utgå ifrån.

Anvisning för intern kontroll

I *Anvisning för intern kontroll*⁸ framgår syfte och mål för Region Norrbottens internkontrollarbete. Anvisningen beskriver vilket ansvar som åligger olika funktioner i regionen för internkontrollarbetets genomförande och funktionalitet. Vidare beskrivs utförligt den modell för arbetet med intern kontroll som ska tillämpas vilket inkluderar hur riskanalysen ska göras. Slutligen beskrivs vilka mallar som ska användas i arbetet samt hur uppföljning och rapportering ska ske.

⁶ Fastställd av regionstyrelsen men det framgår inte beslutsdatum i dokumentet

⁷ Fastställd av regionstyrelsen 2020-11-30.

⁸ Fastställd av regiondirektör 2018-11-22.

Fastighetsstrategi

Enligt Fastighetsstrategi i Region Norrbotten har regionen ett högt antal kvadratmeter bruksarea (BRA) för egna och inhyrda lokaler per invånare i jämförelse med andra regioner. I fastighetsstrategin anges ett antal styrande förutsättningar för arbetet med regionens fastigheter, däribland:

- Att säkerställa en aktiv strategisk planering för lokalförsörjning.
- Att förvalta och utveckla regionens fastighetsinnehav på ett professionellt och affärsmässigt sätt.
- Att förvaltning av regionens fastigheter ska vara självfinansierad genom att hyresintäkterna skall täcka kostnader för drift, underhåll avskrivningar och kapital.

I fastighetsstrategin framgår även målen för Region Norrbottens arbete med fastigheter samt prioriterade åtgärder framgent. De prioriterade åtgärderna för arbetet med fastigheter är:

- Öppna jämförelser med andra regioner och landsting söka områden för effektivisering.
- Framtagande av plan för arbetet med att skapa investeringsutrymme.
- Översyn av verksamheternas lokalytor och användning.

Riktlinje för riskanalys – fastighetsinvesteringar

I *Riktlinje för riskanalys- fastighetsinvesteringar*⁹ framgår att en regionövergripande internkontrollplan ska tas fram årligen med en sammanställning av de regionövergripande områden som vid en riskbedömning har bedömt särskilt ska följas upp under det kommande året. Riskbedömningen ska utföras enligt en gemensam modell för riskbedömning enligt *Anvisning för intern kontroll* (redogörelse för denna anvisning finns ovan under egen rubrik). Enligt *Riktlinje för riskanalys- fastighetsinvesteringar* ska hänsyn vid planering av fastighetsinvesteringar framförallt tas till regionens beslutade investeringsram, *Miljöpolicy*, *Fastighetsstrategi* och *Inköpsstrategi*.

Riskbedömning ska göras både innan beslut om projektering och innan beslut om byggnation samt redovisas i samband med att regionstyrelsen behandlar ärendet¹⁰. *Riktlinje för riskanalys- fastighetsinvesteringar* föreskriver vilka områden som ska riskbedömas vid angivna tillfällen, däribland långsiktig finansiering av investeringen.

Styrdokument för hyressättning för Region Fastigheter

I *Styrdokument för hyressättning för Region Fastigheter*¹¹ framgår lagrum och styrande förutsättningar, beskrivning, omfattning samt ansvarsfördelning för hyressättning i Region Norrbotten. Styrdokumentet beskriver att hyresförhållanden ska regleras genom avtal. I hyran inräknas kostnaderna för fastighetsdrift¹², underhåll och kapitalkostnader¹³. Vid investeringar i ny- och tillbyggnad eller ombyggnad räknas kapitaldelen beroende på vilken avskrivningstid som gäller för investeringen och vilken avtalstid man kommit överens om med hyresgästen. Denna nya kapitaldel summeras till den gamla hyran- kapitalkostnad som redan finns på fastigheten samt drift. Ombyggnationerna beställda av verksamheten, s.k. A-projekt, påverkar inte hyran utan kostnaderna debiteras direkt på verksamheten.

Den generella avtalstiden för regionsinterna hyresavtal är ett år, uppsägningstiden är tre månader. Vid investeringar i ny- och tillbyggnad eller ombyggnad fastställs avtalstiden efter förhandling. För externa hyresavtal är avtalstiden minst tre år med nio månaders uppsägningstid med undantag för tidsbestämda hyresavtal. Fastighetsförvaltaren ansvarar för hyresobjektet samt upprättar avtal till den som objektet tilldelas. Fastighetsförvaltaren ansvarar även för kontrakt samt tillser att upplåtelsen sker enligt gällande lagar och regelverk.

⁹ Fastställd av regionstyrelsen 2018-05-02 § 87.

¹⁰ Ifall byggnationens investeringsutgift överstiger 10 mnkr.

¹¹ Fastställd av t.f. fastighetsdirektör 2021-06-17. Styrdokumentet är ej politiskt beslutat.

¹² Tillsyn och skötsel, värme, el, vatten, centralgaser.

¹³ Avskrivning och ränta.

Övergripande styrning, fastighetsdrift för Regionfastigheter

Syftet med dokumentet *Övergripande styrning, fastighetsdrift för Regionfastigheter*¹⁴ är att beskriva de allmänna förutsättningarna gällande fastighetsdrift för Regionfastigheter. Driftsplaner och lokala styrdokument utgör grund för generell styrning för fastighetsdrift och fastighetsskötsel. Drifrutinen ska enligt *Övergripande styrning, fastighetsdrift för Regionfastigheter* säkerställa att samtliga arbetsuppgifter gällande tillsyn/skötsel blir utförda. Dessa hanteras i ett arbetsordersystem och går med automatik ut till driftenheter i anpassade tidsintervaller. Av driftsplanen för respektive fastighet ska det framgå specifikt vilka arbetsuppgifter som ska utföras och när de ska utföras. Verksamheternas ledning ska tillhandahålla information från driftansvariga för respektive fastighet avseende drift och fastighetsskötsel. Enligt *Övergripande styrning, fastighetsdrift för Regionfastigheter* ska avvikelser rapporteras i avvikelssystem. Vidare ska minnesanteckningar, besiktningssprotokoll, årliga kontrollrapporter, myndighetsrapporter, mediaförbrukning, övriga protokoll ex från leverantörer och underleverantörer bevaras på ett systematiskt sätt.

Särskilda föreskrifter avseende drift och underhåll inom Region Norrbottens Fastigheter

*Särskilda föreskrifter avseende drift och underhåll inom Region Norrbottens Fastigheter*¹⁵ har tagits fram med syfte att vara en riktlinje för hur fastighetsdriften ska bedriva sitt arbete. I föreskrifterna framgår att fastighetsdriften har ett totalansvar för att utföra erforderlig administrativa och tekniska arbeten med syfte att upprätthålla funktioner och användbarhet hos de förvaltade objekten givet dess konstruktion och fysiska förutsättningar. Fastighetsdriften skall initiera erforderliga åtgärder och välja arbetsmetod och frekvens för att uppfylla de acceptanskriterier som är kopplade till funktionskraven. I riktlinjerna finns funktionskraven angivna, däribland:

- Att förvaltningsobjektet ger ett välvårdat intryck.
- Att förvaltningsobjektets avsedda funktioner upprätthålls i sin helhet.
- Att inga skador på förvaltningsobjektet uppkommer.
- Att risk för den personliga säkerheten inte uppkommer, och att hyresgäster eller deras verksamhet inte onödigtvis störs.
- Att uppställda referensvärden på statuskontroll uppnås.

Fastighetsförvaltningens målsättning beskrivs i föreskrifterna. Som delmål för att uppnå målsättningen anges bland andra:

- Att genom ett systematiskt genomförande av tillsyn och skötsel ska minimera behovet av felavhjälpande underhåll och störningar inom objekten.
- Att genom god uppföljning av kundkontakter i samband med felanmälan, utförande och återrapporering skapa förutsättning för nöjdare hyresgäster.

Bedömning revisionsfråga 1

Finns för regionen aktuella styrdokument i form av strategier, policys, regler avseende fastighetsförvaltningen och specifikt för fastighetsunderhåll, fastighetsutveckling och intern och extern hyressättning?

Delvis

Bedömningen grundar sig huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Det finns övergripande styrdokument som beskriver hur ordinarie budgetprocess och politisk uppföljning ska fungera samt politiskt och förvaltningsansvar för fastighetsunderhåll och -förvaltning. Det finns även tydliga regler och anvisningar för ansvar och metod i Region Norrbottens internkontrollarbete.
- Det finns specifika riktlinjer kopplat till regionens fastighetsbestånd i form av fastighetsstrategi och regler för hyressättning samt särskilda riskanalysföreskrifter för fastighetsavdelningen. Det finns även två styrande dokument avseende driftavdelningens ansvar och arbetssätt.

¹⁴ Fastställd av verksamhetschef inköp och försäljning 2020-02-25. Styrdokumentet är ej politiskt beslutat.

¹⁵ Fastställd 2018-03-09. Det framgår inte vem som har fastställt dokumentet.

- Det finns riktlinjer avseende fastighetsunderhåll framförallt kopplat till felavhjälpande (akuta) underhållsåtgärder.
- Det finns behov att tydliggöra underhållsrutinen avseende ansvar för olika roller (exempelvis fastighetsförvaltare), statusinventering av fastighetsbeståndet, budgetarbetet samt samordning med verksamheterna.

Revisionsfråga 2: Tillämpning av regler och riktlinjer

Tillämpas sådana strategier, policys och regler i praktiken? (statusbesiktning, rutinen för fastighetsunderhåll?)

lakttagelser

Redovisning med koppling till fastighetsförvaltning och -underhåll i budget och planer

Av regionfullmäktiges *Strategisk plan 2021–2023*¹⁶ framgår:

- Att regionstyrelsen får ökade anslag för år 2021 motsvarande 98 mnkr för Sunderbyns sjukhus avseende ökad driftkostnad men även för fastighetskostnader till följd av investeringar inklusive avskrivningar.
- Att budget beslutas per nämnd och styrelse för år 2021 med plan år 2022 och 2023. Det framgår även en uppdelning över satsningar utöver föregående års budget som görs samt storlek på ramminskningen för år 2021 och 2022 (effektiviseringskrav).
- Att investeringsramar per nämnd och styrelse för planperioden 2021-2023. Regionstyrelsen tilldelas samtliga investeringsmedel.

Det finns inga ytterligare uppgifter i *Strategisk plan 2021–2023* med direkt koppling till fastighetsförvaltning och -underhåll.

Av *Regionstyrelsens plan 2021–2023*¹⁷ framgår:

- Att investeringsramar för fastigheter och inventarier år 2021 uppgår till 361,1 mnkr.

I övrigt framgår inga ytterligare uppgifter i *Regionstyrelsens plan 2021–2023* med direkt koppling till fastighetsförvaltning och -underhåll.

Av *Divisionsplan Regionstöd 2021–2023* framgår:

- Att regiondirektören av regionstyrelsen fått i uppdrag att optimera nyttjandet av lokaler/fastigheter. Uppdraget ska redovisas med förslag under år 2021.
- Att inom ramen för ett av divisionens mål för planperioden, ” Utvalda processer uppvisar resultat i nivå med snitt eller bättre i genomförda jämförelser”, har ett antal styrmått upprättats med direkt koppling till fastighetsförvaltning av vilka vissa har angivna målvärden:
 - Lokalvård kronor per kvadratmeter: Mål för år 2021 är en minskning från 1,35 kronor till 1,20 kronor per kvadratmeter, en minskning som motsvarar cirka 11 procent.
 - Verksamhetsyta (exklusive nybyggnationer): Mål för år 2023 är en minskning med 3000 kvadratmeter, en minskning motsvarande cirka 1 procent.
 - Vakant uthyrningsbara lokalytor: Anges ej något målvärde för planperioden utan endast att ingångsvärdet vid 2021 års början är 7 procent vakanta uthyrningsbara lokalytor.

¹⁶ Beslutad av regionfullmäktige 2020-11-25.

¹⁷ Beslutad av regionstyrelsen 2020-11-25.

- Fördelning av budgeterade intäkter och kostnader för division regionstöd mellan olika verksamhetsområden (avdelningar). Kostnader är nedbrutna per verksamhetsområde i fyra kostnadsområden¹⁸.
- Att regiondirektören beslutar om alla investeringar utifrån regionstyrelsens beslutade investeringsram för 2021.
- Att fastighetsavdelningen inom ramen för regionfullmäktiges effektiviseringskrav ska genomföra besparingsåtgärder motsvarande 2,4 mnkr under år 2021.
- Redovisning av antal ärenden som fastighetsdrift har utfört år 2019 och 2020 samt ett målvärde för år 2021. Målvärdet för år 2021 motsvarar en ökning mot år 2020 med cirka 6 procent.

Av *Verksamhetsplan Regionfastigheter 2021-2023*¹⁹ framgår:

- Att fastighetsavdelningen under år 2021 ska genomföra uppdrag utifrån regionens omställningsarbete samt åtgärder enligt den ekonomiska handlingsplanen. Fastighetsavdelningen har under år 2021 fått följande särskilda uppdrag:
 - Digitalisera i syfte att effektivisera.
 - Möjliggöra laddning av elbilar i anslutning till beslutade fastigheter i regionen.
 - Effektivisera lokalnyttjandet.
 - Lokautvecklingsprojekt i Luleå/ Boden, Sunderby sjukhus samt Kiruna sjukhus.
 - Implementering av nytt internhyressystem.
- Regionfastigheters strategiska åtgärder som är knutna till division regionstöds mål för planperioden. Det framgår inte hur åtgärderna ska genomföras eller vem som är ansvarig för att utföra dem. Åtgärderna inkluderar:
 - Driftoptimering och energieffektivisering ska alltid beaktas i förvaltningskedet.
 - Arbeta för en god tillgänglighet för lokalerna med god säkerhet genom dialog med intresseföreningar.
 - Uppföljning och öppna jämförelser med nyckeltal. Nationell och regional nivå.
 - Kontinuerliga möten med berörda verksamheter.
 - Effektivisera processer som förvaltning, drift och lokalförsörjning.
- Det finns ett antal styrmått per divisionsmål med ingångsvärde år 2021, mål år 2021, mål år 2023, med vilken frekvens återrapportering ska ske och i vilken form återrapportering ska ske. Det är dock inte angivet vem som ansvarar för att rapportering sker. För vissa av styrmåtten finns ingen information om ingångsvärde eller målvärden²⁰. Styrmåtten inkluderar:
 - Att föreslå fysiska samlokaliseringar av verksamheter inom Luleå och Boden området. Målet är att det ska vara klart under år 2021.
 - Att erbjuda utbildning enligt utbildningsmatris och att dela bygginfo fyra gånger årligen. Målet är att upprättad struktur rörande utbildning och bygginfo ska bibehållas för år 2021 och 2023.
 - Kundnöjdhet på en skala 1–4. Ingångsvärdet från år 2019 var 3,3 och målet är att det ska öka för år 2021 och år 2023.
 - Andel uppdaterade kompetensförsörjningsplaner. Mål för år 2021 är 80% och för år 2023 100%.
- Servicekompass Regionfastigheter 2021. Innebörden av servicekompassen är ett antal styrmått uppdelade på måttkategorierna servicenivå, kostnadseffektivitet och kvalitet. Det finns angivna ingångsvärden och mål år 2021 för respektive styrmått. Det finns fyra upprättade styrmått som alla utom ett gäller per fastighetsdistrikt. De fyra styrmåtten är följande:
 - Tid till att påbörjad arbetsorder.
 - Arbetsorder med längst tid till påbörjad.
 - Antal uttryckningar.
 - Arbetsplatsolyckor och tillbud.

¹⁸ Personalkostnader, övriga kostnader, avskrivningar och finansiella kostnader.

¹⁹ Fastställt av regiondirektör 2021-06-01.

²⁰ Däribland för "Andel kostnad inhyrd av total personalkostnad".

- Budget för år 2021 uppdelat på regionbidrag och övriga intäkter samt personalkostnader, övriga kostnader, avskrivningar och finansiella kostnader.
- Investeringsram för inventarier och hjälpmedel.
- Internkontrollmoment och riskanalys för år 2021.

Det framförs i intervju att det finns förbättringspotential rörande uppföljning av nyckeltal med tillhörande riktvärden för regionens fastighetsunderhåll. Controller på fastighetsavdelningen deltar vid nyckeltalskonferenser som SKR arrangerar men fastighetsavdelningen har haft svårt att implementera lämpliga nyckeltal avseende fastighetsunderhåll för jämförelse och löpande uppföljning. Det sker dock en rapportering till SKR avseende nyckeltal kopplat till fastighetsförvaltning och -underhåll på årsbasis. Inom ramen för detta sker en intern uppföljning av nyckeltal på fastighetsavdelningen och nyckeltalen ligger till grund för fastighetsavdelningens budgetarbete.

I samband med sakgranskning framförs att fastighetschef ska fatta beslut om projekt överstigande 400 tkr rörande underhållsåtgärder som resultatförs. Under genomförda intervjuer har det dock framgått att det inte är helt förankrat att fastighetschef ska fatta beslut om sådana projekt ifall åtgärd ryms inom budget. Gällande reinvesteringar har fastighetschef rätt att fatta beslut inom investeringsbudget om beloppet understiger 50 tkr. Omfattas reinvestering av belopp överstigande 50 tkr men under 2 mnkr ska regiondirektör fatta beslut. För åtgärder över 2 mnkr krävs beslut av regionstyrelsen.

Internhyresmodell

I intervju framförs att internhyrorna inte indexerats på cirka 20 år. Det har under det senaste året pågått en revidering av regionens internhyresmodell. Det finns, som beskrivits under revisionsfråga 1, ett styrdokument kopplat till internhyror i regionen, *Styrdokument för hyressättning för Region Fastigheter*. Detta styrdokument har tagits fram som en följd av en översyn som genomfördes av internhyresprinciperna. Vi har tagit del av redovisning av översynen i powerpoint-format med titeln *Översyn internhyra*²¹. Bakgrunden till översynen anges bland annat vara:

- Att bidra till arbetet med att hitta incitament för att sänka kostnader/minska ytor.
- Grundhyran har inte anpassats till fastigheternas aktuella självkostnad då inte indexering av internhyrorna skett de senaste 20 åren.
- Hyresavtal överensstämmer inte med verklig lokalisering (i synnerhet avseende Sunderby sjukhus)

Översynsredovisningen föreslår att självkostnadsprincip ska utgöra grund för beräkning av internhyra. Vidare föreslås att hyresnivåer ska vara olika för samtliga fastigheter men att samma hyra ska utgå för alla ytor inom en och samma fastighet. Det finns även en beskrivning över hur beräkning av självkostnad ska ske som bland annat anger att internhyran årligen ska indexregleras, vilket inte skett tidigare. I övrigt framgår i redovisningen av översynen:

- Ekonomiska effekter för fastighetsavdelningen.
- Hyresförändring per fastighet för interna hyresgäster med det nya internhyressystemet (budget år 2020).
- Benchmark-jämförelser

I intervju beskrivs att det pågår ett arbete under år 2021 med att implementera det nya internhyressystemet. Det återstår ett politiskt beslut vid tiden för denna granskning om att implementera det nya internhyressystemet från årsskiftet. Internhyresavtal för regionens samtliga fastigheter finns registrerade digitalt i regionens hyressystem *Pythagoras*. Efter det politiska beslutet om det nya internhyressystemet är fattat ska internhyresavtalen uppdateras i *Pythagoras*. I intervju framförs att internhyror inte faktureras, istället debiteras internhyror genom bokföringsordrar. SKR:s generella gränsdragningslista för internhyror mellan hyresvärd och hyresgäst används inom regionen. Det finns även mer specifika gränsdragningslistor, exempelvis för gasläcksystem och byggnadstekniskt brandskydd. I intervju uppges att det ska tas fram ett dokument till årsskiftet som beskriver internhyressystemet och som inkluderar en reviderad gränsdragningslista som även verksamheterna kan ta del av. Den tilltänkta gränsdragningslistan ska utgå ifrån SKR:s generella gränsdragningslista.

²¹ Framtaget 2021-06-15.

Ansvar för att teckna hyresavtal för fastigheterna åligger fastighetschef enligt intervju. Vidare uppges i intervju att det sker en löpande dialog avseende hyresavtal mellan fastighetschef och regiondirektör. Gällande internhyresavtal är det dock fastighetsförvaltare som har ansvar för förvaltning av dessa samt att vara en länk mellan fastighetsavdelningen och verksamheterna. Hyresavisering utförs av en före detta hyresadministratör som numera är fastighetsförvaltare men som har kvar sina arbetsuppgifter som hyresadministratör då rollen som hyresadministratör är vakant. Hyresavisering sker enligt intervju kvartalsvis i förskott för externa hyror. Därefter sker en periodisering av de externa hyresintäkterna. Det sker dock månadskörningar av filerna med bokföringsordrar i hyressystemet avseende de interna hyror. Interna hyror har hittills endast räknats upp när en reinvestering kopplat till fastigheten aktiverats. Däremot räknas externa hyror upp årligen enligt intervju. Lokalanpassningar ligger utanför internhyresmodellen och ska finansieras separat av verksamheterna.

Eftersom inte internhyror har indexerats på cirka 20 år har det enligt intervju hittills varit minskade underhållsmedel som får kompensera ökade driftkostnader för ett visst år. Underhållsmedel fungerar därmed som resultatregulator för att tillse att fastighetsavdelningen går med 0-resultat. Internhyror har endast uppräknats vid byggnationer. Vissa av de intervjuade menar att om internhyror ska höjas bör även en översyn göras av hantering av tomhyror. Det uppges att vissa verksamheter har långa hyreskontrakt och får betala hyra för lokaler de sedan länge inte använder. Andra intervjuade menar dock att i den mån längre hyresavtal tillämpas sker det som konsekvens av kostsamma investeringar som initierats av verksamheten vilket resulterat i att återbetalning sker under en längre tidsperiod.

Riskhantering och intern kontroll

Vi har inte kunnat se i regionstyrelsens riskbedömning för år 2020-2022²² eller för år 2021-2023²³ att risker analyserats med direkt koppling till fastighetsförvaltning och -underhåll. Följaktligen har det inte heller redovisats några kontrollmoment avseende fastighetsförvaltning och -underhåll i regionstyrelsens internkontrollplaner år 2020 och 2021.

Av *Divisionsplan Regionstöd 2021–2023*²⁴ framgår divisionens internkontrollmoment för år 2021. Dessa internkontrollmoment inkluderar en kontroll med direkt koppling till fastighetsförvaltning och -underhåll:

- "Kontroll av leverantörsfakturor till fastighetsavdelningen". Det framgår att controller ska genomföra kontroll av de leverantörer som fakturerar mest till verksamhetsområdet och att redovisning av resultatet ska ske i divisionens verksamhetsberättelse 2021.

I *Verksamhetsplan Regionfastigheter 2021-2023* återfinns verksamhetsområdets riskanalys. Riskanalysen inkluderar beskrivning av risk, konsekvens om risk inträffar, bedömning av konsekvens och sannolikhet och risk samt vilken åtgärd som ska vidtas. Samtliga av de analyserade riskerna bedömdes ha ett riskvärde som motsvarar gul färg enligt riskmatrisen, vilket innebär att risken ska hållas under uppsikt. Tre risker av de fyra analyserade har direkt koppling till fastighetsunderhåll:

- Brist i bemanning samt att medarbetare saknar erforderlig kompetens för sina arbetsuppgifter.
- Resurs- eller kompetensbrist vilket äventyrar projektekonomi.
- Felaktiga planeringsförutsättningar, resurs- och kompetensbrist och att effektmål ej är definierat vilket äventyrar lokalers funktion och hållbarhet.

Inga av riskerna som analyserats inkluderades i internkontrollplan. Det enda angivna kontrollmomentet är det som inkluderats i *Divisionsplan Regionstöd 2021–2023* - "Kontroll av leverantörsfakturor till fastighetsavdelningen".

²² Fastställd 2019-10-03 men det har inte framgått att riskbedömningen beslutats politiskt.

²³ Fastställd 2021-02-09 men det har inte framgått att riskbedömningen beslutats politiskt.

²⁴ Beslutad av regiondirektör 2020-11-25.

Bedömning revisionsfråga 2

Tillämpas sådana strategier, policys och regler i praktiken? (statusbesiktning, rutinen för fastighetsunderhåll)?

Nej

Bedömningen grundar sig huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Redovisning i budget och planer följer i stort de övergripande riktlinjerna i regionens upprättade styrdokument. Vi menar dock att redovisning av indikatorer med målvärden kopplat till fastighetsunderhåll kan stärkas. Både i *Riktlinje för budget* och i *Fastighetsstrategin* anges att det ska ske jämförelser mot liknande verksamheter i andra regioner vilket saknas. Det finns utvecklingspotential när det gäller dessa jämförelser vilket även bekräftas av de intervjuade.
- Vid tiden för denna granskning uppfyller inte regionens internhyressystem riktlinjerna i *Styrdokument för hyressättning för Region Fastigheter*. Av intervjuer framgår att internhyrorna inte har räknats upp med index på cirka 20 år. Hittills har underhållsmedel enligt intervju under många år fungerat som resultatregulator för att tillse att fastighetsavdelningen går med 0-resultat. Detta förfarande strider även mot fastighetsstrategin som anger att förvaltning av regionens fastigheter ska vara självfinansierad genom att hyresintäkterna skall täcka kostnader för drift, underhåll avskrivningar och kapital. Vi ser dock positivt på att det under de senaste två åren pågått en revidering av regionens internhyresmodell och att dess implementering ska vara slutförd till årsskiftet 2021/2022.
- Vi har tagit del av riskanalyser och internkontrollplaner som i stort är upprättade enligt gällande styrdokument. Vi menar dock att det finns en avsaknad av analyserade risker med direkt koppling till fastighetsförvaltning och -underhåll vilket vi bedömer vara oförenligt med regionens principer om god intern kontroll.

Revisionsfråga 3: Styrning och samordning av underhållsarbetet

Styrs och samordnas fastighetsunderhållet på ett effektivt sätt på både kort och lång sikt?

Iakttagelser

Regionstyrelsens ansvar för regionens fastighetsunderhåll

Regionstyrelsen har enligt *Reglemente för regionstyrelsen*²⁵ ett övergripande ansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda regionens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för regionen.

Regionstyrelsen har hand om regionens ekonomiska förvaltning vilket inbegriper att underhålla och förvalta regionens fasta och lösa egendom. Regionstyrelsen har på delegation från regionfullmäktige mandat att utarrendera, hyra ut eller på annat sätt upplåta regionens fasta egendom. Därtill har regionstyrelsen på delegation från regionfullmäktige ansvar för köp, försäljning och byte av fast egendom samt avtal om fastighetsreglering, allt inom av fullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer avseende belopp och villkor i övrigt.

Division regionstöds ansvar för regionens fastighetsunderhåll

Region Norrbotten har genomfört en organisationsförändring som trädde i kraft 2021-05-01. Genom den nya organisationen bildades division regionstöd. Division regionstöd samlar stödfunktioner som hanterar regiongemensamma funktioner och tjänster. Divisionen består av verksamhetsområden HR- och ekonomistöd, IT/MT-stöd, Inköp och försörjning, FM drift samt Fastigheter. Fastighetsavdelningen ansvarar förvaltning och utveckling av regionens fastigheter.

²⁵ Fastställt av regionfullmäktige 2020-10-29 § 85

Med den nya organisationen har fastighetschefen fått en tydligare beställarroll och ansvarar för att skriva fram fastighetsärenden till regiondirektör och regionstyrelsen. Enligt intervju är det av stor vikt att framgent arbeta mer strukturerat med fastighetsförvaltningen. Detta behov understryks då fastighetsorganisationen genom omorganisationen har skurit ned på personella resurser. En ytterligare förändring är att fastighetsdrift har flyttats från fastighetsavdelningen till en egen avdelning FM drift med följden att nytt avtal skrivits mellan fastighetsavdelningen och FM drift.

På fastighetsavdelningen finns det 17 medarbetare inklusive fastighetschefen. Totalt finns tre fastighetsförvaltare på fastighetsavdelningen i jämförelse med innan omorganisationen då det fanns fem fastighetsförvaltare. Följden av färre fastighetsförvaltare har blivit att två av fastighetsförvaltarna ansvarar för två fastighetsdistrikt vardera. Den nya uppdelningen innebär att en fastighetsförvaltare ansvarar för fastighetsdistriktet Luleå-Boden, en fastighetsförvaltare ansvarar för fastighetsdistrikten Piteå och Kalix samt en fastighetsförvaltare har ansvar för fastighetsdistrikten Gällivare och Kiruna. Enligt vissa av de intervjuade återstår det att se om det kommer vara hållbart att endast ha tre fastighetsförvaltare för regionen. Övriga medarbetare på fastighetsavdelningen består av planerare som stödjer verksamheten, projektledare som driver fastighetsprojekt, en anställd som arbetar mot driften samt administrativa roller (exempelvis controller). Det framgår vid intervjuer att det vid tid för granskning finns vakanser.

Budgetprocess för underhållsarbeten

Enligt intervju påbörjas budgetarbetet på fastighetsavdelningen i september. I samband med bokslut för tertiäl 2 genomför de två controllers på fastighetsavdelningen en avstämning med fastighetsförvaltarna som har budgetansvar för sina respektive fastighetsdistrikt. Utifrån denna avstämning lägger fastighetsförvaltarna budget för planerat och felavhjälpande fastighetsunderhåll inför nästkommande år. Budgetbelopp är i regel likt föregående år enligt intervju. Controllers på fastighetsavdelningen sammanställer därefter budgetarna som fastighetsförvaltarna lagt och tillser att de är förenliga med ett 0-resultat. Budget för hyresintäkter sammanställer hyresadministratör i dialog med fastighetsförvaltarna. Controllers kompletterar därefter de preliminära budgeterade hyresintäkterna med eventuella tillkommande hyresintäkter för ombyggnationer.

Utifrån den sammanställda budgeten är det fastighetschef som beslutar hur budgeten för fastighetsunderhåll ska fördelas mellan fastighetsdistrikten. Det framgår i intervju att fördelningen av budget år 2021 för fastighetsunderhåll till olika fastighetsdistrikt delvis grundades i att vissa fastighetsdistrikt hade mer personella resurser att hinna med att utföra fastighetsunderhåll än andra. Detta kan delvis förklaras med att det innan omorganisationen funnits utrymme för fastighetsförvaltare att projektleda en del underhållsprojekt men att alla fastighetsförvaltare inte hinner med detta i nuvarande organisation.

Regionstyrelsen beslutar inte om budget för planerat respektive felavhjälpande underhåll. Vi har inte heller kunnat se att styrelsen har beslutat om total underhållsbudget för år 2021. Budget för fastighetsunderhåll inom regionstyrelsens ram hanteras av tjänstepersoner. De intervjuade framför vidare att det inte finns en särskild budget för reinvesteringar i fastigheter. Fastighetsavdelningen tilldelas genom budget en summa som ska användas för investeringar generellt och som fastighetschef alternativt regiondirektör (beroende på belopp) beslutar om.

Rutin för underhåll av fastigheter

Det saknas helomfattande och tydliga dokumenterade rutinbeskrivningar för regionens underhåll av fastigheter. Den rutinbeskrivning vi tagit del av avser upprättande av underhållsplan, *Underhållsplan fastigheter*, vilken beskrivs under revisionsfråga 4. Vid tiden för denna granskning prioriterats resurser genom så kallade Puff²⁶-listor som upprättas för varje fastighetsdistrikt i regionen. Puff-listor över prioriterat underhåll för det kommande året tas fram under hösten. Ett första förslag upprättas av respektive fastighetsförvaltare och fastställs efter dialog med fastighetschefen.

²⁶ Puff är en förkortning regionen använder och står för planerat underhåll fastighetsförvaltning.

Regionen har under längre tid haft ett fastighetssystem, *Incit Xpand*²⁷. Det framgår dock i intervju att systemets moduler för fastighetsförvaltning inte till fullo implementerats. Vid tid för granskning är det främst driften som använder det i vissa avseenden, exempelvis för arbetsordrar. Det används även av verksamheterna för att anmäla behov av felavhjälpan underhåll. Eftersom fastighetsförvaltarna inte arbetar systematiskt i *Incit Xpand* sedan tidigare har drifttekniker fått uppmärksamma sådana anmälningar från verksamheten och vidarebefordra dessa till fastighetsförvaltare. Enligt intervju beslutades i november år 2020 att *Incit Xpand* skulle användas för att ta fram underhållsplaner i regionen. Det återstår ett arbete enligt de intervjuade att fördela ansvaret i organisationen för att tillse att komplett information finns tillgänglig i fastighetssystemet. I intervju framgår att vissa andra systemstöd används på fastighetsavdelningen för olika syften, bland andra *Pythagoras* för hyresavtal och -administration.

Den generella nivån på fastighetsunderhållet uppges av de intervjuade ha legat relativt statisk de senaste åren. I det fall ett särskilt stort behov har identifierats utöver beslutad underhållsbudget har det lyfts för separat beslut avseende investering.

Samordning mellan fastighetsavdelningen och driftsavdelningen

I *Verksamhetsplan Regionfastigheter 2021-2023* framgår att ett av fastighetsavdelningens kvalitetsmål är:

- Lära av andra, både mellan verksamheter inom divisionen och med andra verksamheter både inom och utanför regionen.

Det finns vid tiden för granskningen inga tydliga dokumenterade riktlinjer och rutiner hur samarbete och koordinering mellan fastighetsavdelningen och driftsavdelningen ska ske. Enligt intervju finns det på varje sjukhus lokala drifttekniker som arbetar med fastighetsärenden, exempelvis tillsyn och skötsel. Totalt uppges det vara cirka 30 personer som har denna roll. Dessa drifttekniker tillhör organisatoriskt FM drift under division regionstöd. Ambitionen är att behovet av tillsyn och skötsel helt ska täckas av driftteknikerna som arbetar lokalt. De intervjuade uppges att det i vissa fastighetsdistrikt finns färre drifttekniker än tidigare med följderna att regionen under perioder har behövt köpa in konsulttjänster för att täcka behovet av mindre underhållsåtgärder. Avrop av konsulttjänster för tillsyns- och skötselarbeten utförs av driften ifall de har fått in arbetsorder och inte kan täcka behovet med egen organisation. Avrop av konsulttjänster för underhållsarbeten avropas av fastighetsförvaltare.

Enligt de intervjuade uppmärksammar fastighetsförvaltare underhållsbehov på två sätt. Dels uppges att det sker löpande avstämningar med drifttekniker avseende fastigheter kopplat till förändringar, prioriteringar och besiktningar. Det finns ingen särskild rutin/mall för de löpande avstämningarna utan dem hanteras olika av respektive fastighetsförvaltare. Därtill uppges det under hösten ske årliga fastighetsgenomgångar mellan FM drift och fastighetsförvaltare inför prioritering av kommande års underhållsarbeten (Puffpriolista). För denna årliga avstämning finns en mall för vad som ska behandlas under mötet. Dessa två avstämningsformer protokollförs inte vid tiden för denna granskning utan dokumentation sker genom Pufflista för fastighetsdistriktet. Det framgår vid intervju att det pågår ett utvecklingsarbete avseende styrning av tillsyn och skötsel för regionens fastigheter. Detta gäller bland annat att säkerställa att dokumentation upprättas för denna typ av ärenden.

Samordning mellan fastighetsavdelningen och verksamheterna

I *Verksamhetsplan Regionfastigheter 2021-2023* framgår att ett av fastighetsavdelningens kvalitetsmål är:

- Ha en bra dialog med regionens olika verksamheter för att fånga upp deras behov idag och i framtiden.

Det finns vid tiden för granskningen inga tydliga dokumenterade riktlinjer och rutiner hur samarbete och koordinering mellan fastighetsavdelningen och verksamheterna ska ske. Det finns inget formellt forum genom vilket verksamheterna kan diskutera sina underhållsbehov med fastighetsavdelningen. Enligt vissa av de intervjuade har det tidigare genomförts hyresgästmöten mellan fastighetsförvaltare och verksamheterna med syfte att framföra synpunkter om underhållsbehov och tillhandahålla information om på-

²⁷ Incit Xpand är ett fastighetssystem som administreras av Aeron Nordic. Fastighetssystemet har moduler som erbjuder en heltäckande lösning för en organisations fastighetsförvaltning.

gående underhållsåtgärder. Dessa hyresgästmöten har i stor utsträckning uteblivit under pandemitiden. Tidigare har det även genomförts årliga möten mellan fastighetschef och divisionschefer under vilka underhållsbehov och övrig fastighetsförvaltning avhandlades. De intervjuade menar dock att denna mötesform inte har skett under året på grund av pågående omorganisation.

Enligt intervju inkommer verksamheterna, främst genom verksamhetschef, även löpande med åtgärder som behöver genomföras. I de fallen det rör sig om ett akut renoveringsbehov inkluderas det i Puffprio-lista och ett arbete påbörjas med att kartlägga omfattningen av åtgärden. Vissa av de intervjuade menar också att information om kommande underhållsåtgärder förmedlas till verksamheterna. Av intervjuer framgår dock att det i regel inte finns möjlighet för verksamheterna att få en tydlig överblick rörande status för pågående underhållsprojekt samt besked om när projekt har färdigställts.

Enligt intervju finns ett system, *Prio*, genom vilket verksamheterna ska anmäla sina behov av lokalanpassningar som ligger utanför den ordinarie investeringsprocessen och som finansieras via driftbudget. Vid anmälan av sådant ärende ska behovsanalys av åtgärd redovisas och beslut från divisionschef i aktuell verksamhet krävs. Därefter går det vidare för kostnadsbedömning på fastighetsavdelningen. Anmälan av felavhjälpande underhåll sker istället av verksamheterna genom fastighetssystemet *Incit Xpand*.

Det framgår att det finns förbättringspotential när det gäller koordineringen av underhållsåtgärder och verksamheternas kännedom om ärendegången. Därtill framförs i intervju att det finns behov av ett större strategiskt helhetstänk kring fastighetsbeståndet där planeringen utgår ifrån en längre tidshorisont och där underhållsbehov ställs mot eventuell flytt av verksamhet till andra lokaler. Vid intervju framgår det inte tydligt att samtliga fastighetsförvaltare med regelbundenhet och systematik träffar verksamheterna för att diskutera fastighetsåtgärder. Vissa verksamheter har påtalat för fastighetsavdelningen att de önskar en ökad långsiktighet i planeringen av sådana åtgärder och ärenden. Det framkommer i intervju att det varierar mellan olika verksamheter om det finns en definierad kontaktperson i verksamheten avseende fastighetsförvaltning/-underhåll. Det är i regel verksamhetschefer från verksamheternas perspektiv som ansvarar för att uppmärksamma behov och brister för lokaler de använder. Det framgår även av intervjuer att det har varit ovanligt att verksamheterna har en tydlig plan för vilka underhållsåtgärder de vill prioritera framgent.

De intervjuade menar dock att det överlag inte är några akuta brister kopplat till fastighetsunderhåll även om det påtalas att många av lokalerna med tillhörande inventarier är gamla.

Bedömning revisionsfråga 3

Styrs och samordnas fastighetsunderhållet på ett effektivt sätt på både kort och lång sikt?

Delvis

Bedömningen grundar sig huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Det framgår i intervju att fördelningen av budget år 2021 för fastighetsunderhåll till olika fastighetsdistrikt delvis grundades i vissa fastighetsdistrikt hade mer personella resurser att hinna med att utföra fastighetsunderhåll än andra. Det är viktigt att det prioriteringar av fastighetsunderhållet tar sin utgångspunkt i fastigheterna status och skick. Det är vidare av vikt att det finns tillräckligt med personal för att utföra nödvändigt fastighetsunderhåll. Det finns därför anledning att utvärdera detta och försäkra sig om att organisationen har adekvata personella resurser.
- Det saknas heltäckande dokumenterade rutinbeskrivningar för fastighetsavdelningens underhållsarbete vilket inkluderar statusinventering av fastighetsbeståndet, budgetprocessen samt samordning med verksamheterna. Det finns även ett behov av att stärka dokumentationen från avstämningar kopplade till planering av underhållsarbetet.
- Regionen har under längre tid haft ett fastighetssystem, *Incit Xpand*. Det framgår dock i intervju att systemets moduler för fastighetsförvaltning inte till fullo implementerats. Enligt intervju fattades emellertid ett beslut i november år 2020 att Incit Xpand skulle användas för att ta fram underhållsplaner i regionen.

- Det finns fora genom vilka verksamheterna kan diskutera sina underhållsbehov med fastighetsavdelningen. Under pandemin har emellertid möten mellan fastighetsavdelningen och verksamheterna i stor utsträckning uteblivit. Det framgår att det finns förbättringspotential när det gäller koordineringen av underhållsåtgärder och verksamheternas kännedom om ärendegången. Bristerna inkluderar:
 - Möjlighet för verksamheterna att få en tydlig överblick rörande status för pågående underhållsprojekt och besked att sådana projekt har färdigställts.
 - Systematiska och regelbundna träffar mellan verksamheterna och fastighetsförvaltare för att diskutera fastighetsåtgärder.
 - Tydligt definierade kontaktpersoner i verksamheten avseende fastighetsförvaltning/-underhåll

Revisionsfråga 4: Aktuella underhållsplaner

Finns aktuella underhållsplaner för regionens fastigheter/verksamhetslokaler?

lakttagelser

Statusinventering och övriga underlag till underhållsplan

Det har enligt intervju funnits en brist avseende långsiktighet i fastighetsunderhållsplaneringen historiskt. Dokumenterade statusinventeringar för regionens fastighetsbestånd som helhet finns inte att tillgå vid tiden för denna granskning. Enligt intervju pågår ett arbete med att genomföra heltäckande teoretiska statusinventeringar med hjälp av extern konsult vilket initierades av regiondirektör. I ett första skede av detta arbete genomförde konsult en genomlysning av regionens förvaltning av egna fastigheter samt inhyrda lokaler. Vi har tagit emot resultatet av denna genomlysning i form av en rapport, *Genomlysning av Regionfastigheter*²⁸. Syftet med genomlysningen var att identifiera möjliga aktiviteter och åtgärder som genererar en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv lokalplanering vilket möjliggör sänkta kostnader och ökade intäkter. Vid tid för granskningen har samtliga fastigheter, enligt uppgift, statusinventerats teoretiskt. Resultatet visar att det finns eftersatt underhåll, exempelvis frostsprängningar på sjukhusfasader. Vi har i samband med faktagranskning tagit del av redovisning av den teoretiska statusinventeringen som genomförts av konsult, *Planerat underhåll "Desktop"*²⁹. Redovisningen visar att den teoretiska uppskattningen av den totala underhållsskulden för regionens fastigheter uppgår till cirka 752 mnkr. Utöver detta belopp har det genomsnittliga underhållsbehovet mellan åren 2022 till 2040 utifrån den teoretiska statusinventeringen bedömts till 55–56 mnkr årligen. Det framgår att den största delen av uppskattad underhållsskuld och framtida underhållsbehov avser Luleå och mer specifikt Sunderby sjukhus.

I dagsläget finns data utifrån teoretisk statusinventering i regionens fastighetssystem. Vi har tagit del av ett utdrag från fastighetssystemet för Sunderby sjukhus som inkluderar:

- Byggnadsdel
- Typ av åtgärd
- Yta/mängd material som åtgärden omfattar
- År då åtgärd behöver utföras
- Årsintervall då åtgärden behöver upprepas
- Kostnad för åtgärd

I intervjuer framförs att det har genomförts en schablonmässig uppskattning av det planerade (100 kronor per kvadratmeter) respektive det felavhjälpande underhållet (40 kronor per kvadratmeter). Uppskattningen bygger på offentlig statistik från Kolada och kommer enligt intervju innebära ett tillskott till budgeten för underhållskostnader med 15 mnkr årligen från och med år 2022. Detta tillskott uppges vara välkommet samtidigt som det blir en utmaning att hinna med arbetet givet färre resurser än tidigare.

²⁸ Upprättad 2020-04-30 men framgår inte av vem.

²⁹ Upprättad 2021-09-03,

De intervjuade uppger att nästa steg innebär att en prioritetsordning ska upprättas för okulär besiktning av fastighetsbeståndet. I samband med sakgranskning framkommer att vissa delar av vissa fastigheter okulärbesiktigats men att större delen av detta arbete återstår.

Dokumenterade underhållsplaner

Enligt en kortfattad rutinbeskrivning med titeln *Underhållsplan fastigheter*³⁰ ska underhållsplaner vara levande dokument om beskriver det planerade underhållet för regionens fastighetsbestånd. Underhållsplanen skall enligt rutinbeskrivningen vara detaljerad för det närmaste året och skall uppdateras årligen. Denna detaljerade plan är inte statisk utan kan förändras under perioden om nya behov uppkommer. Rutinbeskrivning föreskriver att årlig uppdatering redovisas samlat för regionen i en Excel-fil med namnet *PuffPrio*. I denna ska särredovisning ske av prioriterade PUFF³¹, energieffektiviseringar, energiinvesteringar, ej prioriterade PUFF, C-projekt³² samt åtgärder som omfattas av komponentavskrivning.

Vi har tagit del av *PuffPrio2021* i vilken det finns flikar för fastighetsunderhåll i respektive fem fastighetsdistrikt som fastighetsförvaltningen i Region Norrbotten är indelad³³ i samt en flik för aggregerat fastighetsunderhåll i regionen för år 2021. Underhållskostnader är uppdelat i *PuffPrio2021* i enlighet med rutinbeskrivningens föreskrifter (se föregående stycke).

För respektive fastighetsdistrikt finns underhållsplan för år 2021 som innehåller följande uppgifter:

- Byggnads-ID
- Typ av fastighet
- Typ av åtgärd
- Typ av underhållskostnad – prioriterad åtgärd, energieffektivisering, ej prioriterad åtgärd, C-projekt, energiinvestering eller investering.

Det finns inte fullständiga underhållsplaner för hela fastighetsbeståndet som sträcker sig längre än ett år vid tiden för denna granskning. Det pågår enligt intervju ett arbete med att upprätta underhållsplaner på 20-års sikt för hela regionen. Vi har tagit del av underhållsplaner för två enskilda objekt, Kalix sjukhus och Sunderbyn sjukhus, som omfattar perioden 2021-2030. Dessa underhållsplaner på längre sikt för Kalix och Sunderbyn sjukhus utgår enligt uppgift från teoretiska statusinventeringar. Därtill framkommer i samband med sakgranskning att det år 2019 upprättades underhållsplaner för tre av regionens fastigheter i Luleå som utgår ifrån okulär besiktning och genomförts med av ramavtalsupphandlad konsult. Vi har tagit del av dessa tre underhållsplaner. I faktagranskningen lyfts även fram att underhållsplaner nu finns upprättade för 84 % av fastighetsbeståndet, dock bygger merparten av dessa på s.k. teoretiska statusinventeringar.

Bedömning revisionsfråga 4

Finns aktuella underhållsplaner för regionens fastigheter/verksamhetslokaler?

Delvis

Bedömningen grundar sig huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Data utifrån teoretisk statusinventering för regionens fastighetsbestånd som helhet finns registrerad i regionens fastighetsssystem vid tiden för denna granskning.
- Det har enligt intervju funnits en brist avseende långsiktighet i fastighetsunderhållsplaneringen historiskt.

³⁰ Fastställd av fastighetschef 2020-02-27.

³¹ "Prioriterade PUFF" innebär prioriterade planerade underhållsåtgärder

³² "C-projekt" (även benämnt "Specialprojekt") är projekt till följd av extraordinär händelse, exempelvis bränder eller större vattenläckage.

³³ Gällivare, Kalix, Kiruna, Piteå och Luleå-Boden.

- Vid tiden för denna granskning planeras okulär besiktning av regionens fastigheter samt i nästa skede upprättande av underhållsplaner på 20-års sikt för det totala fastighetsbeståndet. Vid tiden för denna granskning finns endast underhållsplaner som baserats på okulärbesiktning och som sträcker sig på längre sikt än 1 år för tre fastigheter.

Revisionsfråga 5: Uppföljning av fastighetsunderhåll

Finns ändamålsenliga system och rutiner regionen för att följa upp fastighetsförvaltningen (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?

lakttagelser

Enligt rutinbeskrivningen *Underhållsplan fastigheter*, som vi beskrivit under revisionsfråga 4, ska uppföljning av fastighetsunderhåll ske i det ordinarie prognos- och bokslutsarbetet. Den ordinarie uppföljningen på avdelning fastigheter sker vid tertial 1, tertial 2 (delår) och bokslut.

Därtill framgår av anvisning *Divisionernas månadsrapportering 2021* att uppföljningen av de ekonomiska handlingsplanerna, månatliga analyser av avvikelser mot plan samt åtgärder och vissa månader prognosbedömning är en del i regionens ekonomirapport som går till regionstyrelsen som bilaga till regiondirektörens månatligen rapport. Av *Divisionernas månadsrapportering 2021* framgår en beskrivning av de innehåll som divisionerna ska inkludera vid respektive uppföljning år 2021. Ekonomisk helårsprognos ska göras vid tertialrapport 1, 2 och månadsrapport för oktober. Det finns även en översiktlig tidplan samt en detaljerad tidplan för respektive rapporteringstillfälle.

Ordinarie rapportering Division systemstöd

Av *Delårsrapport division Service april 2021*³⁴ framgår:

- Övergripande uppföljning av divisionens måluppfyllelse avseende regionens strategiska mål.
- Resultat för Regionfastigheter³⁵ för perioden i jämförelse med budget för perioden samt motsvarande period år 2020. Den positiva avvikelserna för perioden förklaras delvis av ej upparbetade kostnader för fastighetsunderhåll och specialprojekt.
- Helårsprognos för divisionens aggregerade nettoutfall år 2021 med tillhörande riskanalys.
- Redovisning av utfall fastighetsinvesteringar för perioden och återstående beslutade medel uppdelat på "Beslut 2021 för interna hyresgäster" och "Beslut före 2021 för interna hyresgäster". Det framgår i kommentar till utfallet att huvuddelen av de upparbetade medlen avser Sunderby sjukhus.
- Uppföljning av intern kontroll.

Av *Årsrapport division Service 2020*³⁶ framgår utöver redovisning i delårsrapport:

- Att två stora byggprojekt vid Sunderby sjukhus har färdigställts under hösten 2020.
- Att det planerade fastighetsunderhållet har fått stå tillbaka under år 2020 på grund av ombyggnationer till följd av pandemin.
- Uppföljning av divisionernas mål med tillhörande styr-/kontrollmått. Av dessa framgår att:
 - Att lokalvård kr per kvadratmeter med målvärde "1,20 kronor" delvis bedömts ha uppnåtts. Det framgår dock inte vad utfallet för året blev.

³⁴ Fastställd av chef för Division regionstöd 2021-06-16. Division Service har ersatts av Division Regionstöd efter omorganisationen 2021-05-01.

³⁵ Regionfastigheter ersatts av fastighetsavdelningen efter omorganisationen 2021-05-01.

³⁶ Fastställd av t.f. chef för Division service, datum framgår ej av dokumentet.

- Att minskning av verksamhetsyta (nybyggnationer ej inräknat) med målvärde "minskning 3000 kvadratmeter" har uppfyllts då verksamhetsytan under år 2020 minskade med 3295 kvadratmeter.
- Att vakanta uthyrningsbara lokalytor med målvärde "högst 7%" har uppfyllts då utfallet för året blev 7%.
- Att totaluthyrningsbar yta ska minska med målvärde "minskning med 3000 kvadratmeter" inte har uppfyllts då minskningen under år 2020 uppgick till 2215 kvadratmeter.
- Att Regionfastigheter redovisar ett överskott mot budget med 23 mnkr vilket till stor del förklaras av lägre driftskostnader än planerat.
- Redovisning av avslutade investeringsprojekt på objektsnivå avseende beslutade medel, upparbetat under år 2020, upparbetat totalt samt eventuell avvikelse vid avslut.
- Att genomlysning av fastighetsbeståndet är genomförd av extern konsult och rapport presenterad för regionledningen under första tertialen år 2020.

Underlag till uppföljningar

Vi har tagit del av ett exempel på det underlag avseende fastighetsunderhåll som enligt uppgift låg till grund för delårsuppföljning (tertiäl 2) år 2020 samt inför regionfullmäktiges beslut om *Strategisk Plan 2021–2023*. Underlaget avser i detta fall dels fastighetsunderhåll för samtliga fastighetsdistrikt, dels Piteå fastighetsdistrikt. Redovisningen är i Excel-format med titeln *580304 Piteå Fastighetsdistrikt*. Uppföljningen inkluderar:

- En flik som redovisar samtliga fastighetsdistrikts aggregerat utfall för huvudsakliga intäcks- och kostnadsposter per september³⁷ år 2020 i förhållande till periodens budget år 2020 och utfall för samma period år 2019³⁸.
- En flik som redovisar Piteå fastighetsdistrikts utfall för huvudsakliga intäcks- och kostnadsposter för egenägda fastigheter per fastighetsobjekt och per september 2020. Redovisningen är uppdelad på samma sätt som anges i fotnot 33. Undantaget är att prioriterat underhåll (PUFF) inte redovisas i denna flik.

Vi har vidare tagit del av ett exempel på det underlag avseende fastighetsunderhåll som enligt uppgift låg till grund för uppföljning internt på Regionfastigheter inför årsbokslut 2020. Underlaget avser i detta fall dels fastighetsunderhåll för samtliga fastighetsdistrikt, dels Piteå fastighetsdistrikt. Redovisningen är i Excel-format med titeln *Uppföljning distrikt mot budget 2020-12-31*. Uppföljningen inkluderar:

- En flik som redovisar samtliga fastighetsdistrikts aggregerade helårsutfall för huvudsakliga intäcks- och kostnadsposter i förhållande till budget år 2020, budget 2021 och helårsutfall för respektive år 2010–2019³⁹.
- En flik som redovisar Piteå fastighetsdistrikts aggregerade helårsutfall för huvudsakliga intäcks- och kostnadsposter. Redovisningen är uppdelad på samma sätt som anges i fotnot 33.

Slutligen har vi tagit del av ytterligare presentationsmaterial i Microsoft Powerpoint-format som också användes vid uppföljning inför årsbokslut 2020 med titeln *Ekonomisk uppföljning 2020-12-31*. Utöver redovisningen i "Uppföljning distrikt mot budget 2020-12-31" redovisas i detta underlag även:

- Netto-redovisning av helårsutfall år 2020 i förhållande till budget år 2020 och helårsutfall år 2019 uppdelat på egna fastigheter, externa fastigheter, fastigheter gemensamt och fastighetsdrift.

³⁷ Enligt uppgift används utfall per september istället för per augusti eftersom de driftkostnader som skulle belasta respektive fastighet inte var fullt uppdaterade per augusti. Detta på grund av fördröjning av debitering av arbetsordrar i deras driftfunktionens systemstöd.

³⁸ Den aggregerade uppföljningen är för intäkter uppdelad på hyresintäkter egna lokaler, hyresintäkter externa lokaler och övriga intäkter. Aggregerade kostnader är uppdelade på hyreskostnader, fastighetsskötsel, media inklusive gaser, reparationer, puff (prioriterat underhåll) och specialprojekt, övriga kostnader, koncernbidrag, avskrivningar och räntekostnader.

³⁹ Den aggregerade uppföljningen är för intäkter uppdelad på interna hyresintäkter, externa hyresintäkter egna lokaler, hyresintäkter för externa lokaler och övriga intäkter. Aggregerade kostnader är uppdelade på hyreskostnader för externt inhyrda lokaler, fastighetsskötsel, media inklusive gaser, reparationer, specialprojekt reparation, puff (prioriterat underhåll), övriga kostnader, gemensamma kostnader koncernbidrag, avskrivningar och räntekostnader.

- Diagram över helårsutfall prioriterat underhåll per månad i förhållande till budget 2020, prognos 3 år 2020 och helårsutfall för respektive år 2018, 2019, 2020.
- Sammanställning av nedlagda byggkostnader per projekt kopplat till Covid-19 för år 2020.
- Fastighetsdriftsredovisning för helåret 2020 uppdelat på huvudsakliga intäcks- och kostnadsposter per fastighetsdistrikt.

Vi har inte kunnat urskilja reinvesteringar eller felavhjälpande underhållskostnader i erhållen uppföljningsdokumentation.

Systemstöd för uppföljning av fastighetsförvaltning och -underhåll

I intervju framförs att det i huvudsak är ekonomisystemet samt *Puffprioristor* i Excel som används vid uppföljning på fastighetsavdelningen. Det har under revisionsfråga 2 konstaterats att regionen har upphandlat ett ändamålsenligt systemstöd som dock använts i begränsad utsträckning. Avseende löpande dokumentation av underhållsåtgärder framförs vid intervju att mindre åtgärder bockas av kontinuerligt i Puffprio-listan av fastighetsförvaltare. För större underhållsåtgärder, exempelvis renoveringar, uppges det ske en utökad uppföljning. Även om inte ordinarie uppföljningsrapporter inkluderar redovisning av felavhjälpande underhåll uppges vissa av de intervjuade att fastighetsförvaltare följer upp fördelning mellan tillsyn och skötsel, planerat underhåll samt felavhjälpande underhåll.

Underhållsskuld

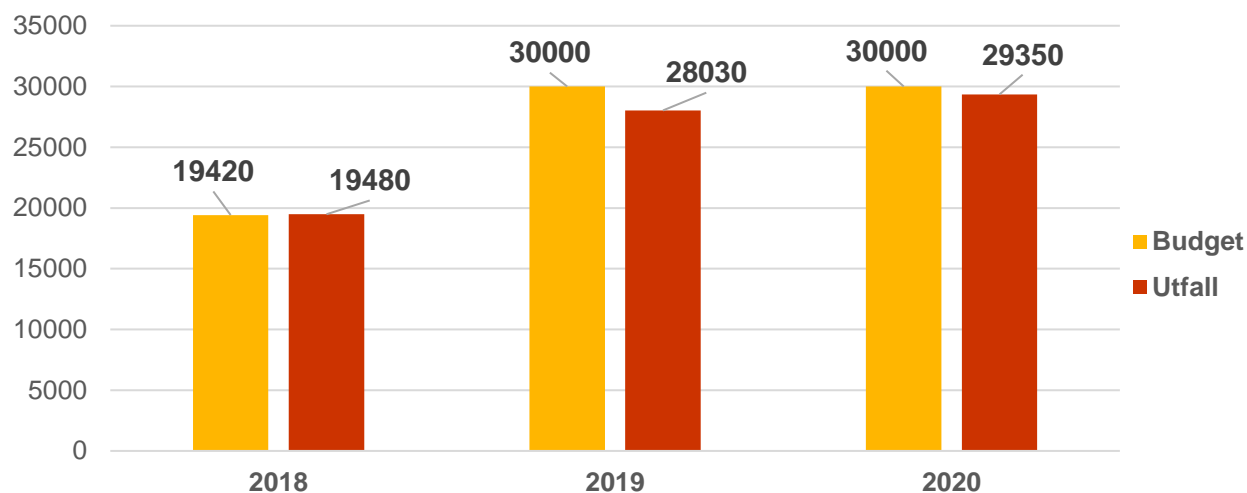
Det har vid tiden för denna granskning inte gjorts någon analys av regionens totala underhållsskuld. Vi har under revisionsfråga 4 beskrivit att det vid tiden för granskningen pågår ett arbete med att statusinventera regionens fastighetsbestånd. Vissa av de intervjuade lyfter att underhållsskulden sannolikt överskrider 500 mnkr. Andra uppges dock att de anser att nivån för planerat underhåll är tillräcklig men att det finns vissa reinvesteringar som behöver genomföras.

Jämförelse plan, budget och utfall

Vi har genomfört en jämförelse av Regionstyrelsens underhållskostnader enligt budget och redovisat utfall för respektive år 2018–2020. I diagram 1 illustreras total budget och utfall för resultatfört planerat fastighetsunderhåll. Eftersom det inte finns heltäckande underhållsplaner, som sträcker sig längre än ett år, för åren 2018–2020 har vi inte kunnat jämföra budget och utfall mot dessa. Av diagram 8 kan följande utläsas:

- Utfall följer budget väl för samtliga tre år. Den största avvikelser mellan budget och utfall är år 2019 då utfall är cirka 2 mnkr lägre än budget för året, motsvarande 6,6 procent.
- Budget och utfall ökar markant från år 2018 till 2019. Ökningen i budget är cirka 10,6 mnkr, motsvarande 54,5 procent. Enligt uppgift förklaras denna ökning med att det gjordes riktade underhållsinsatser i form av reinvesteringar år 2018. Det blev därför mindre resurser över till det resultatförda planerade underhållet detta år. År 2019 minskade reinvesteringar mot den konventionella nivån av reinvesteringar för fastigheter i regionen och det frigjorde mer resurser för planerat resultatfört underhåll. Kopplingen mellan resultatfört underhåll och reinvesteringar går även att utläsa i diagram 3.

Diagram 1: Total budget och utfall i tusentals kronor för resultatfört planerat fastighetsunderhåll respektive år 2018-2020⁴⁰.



I diagram 2 visas en jämförelse mellan budget och utfall för resultatfört felavhjälpande underhåll respektive år 2018-2020. Av diagram 9 framgår:

- Budget är relativt konstant mellan åren.
- Utfall har stegvis minskat från år 2018 till år 2020. Minskningen i utfall mellan år 2018 och 2020 är cirka 3 mnkr, motsvarande 20 procent.
- Utfall följer budget ganska väl för åren 2019 och 2020. För år 2018 är utfall markant högre än budget, motsvarande 3,7 mnkr eller 33,2 procent.

Diagram 2: Total budget och utfall i tusentals kronor för resultatfört felavhjälpande fastighetsunderhåll respektive år 2018-2020.

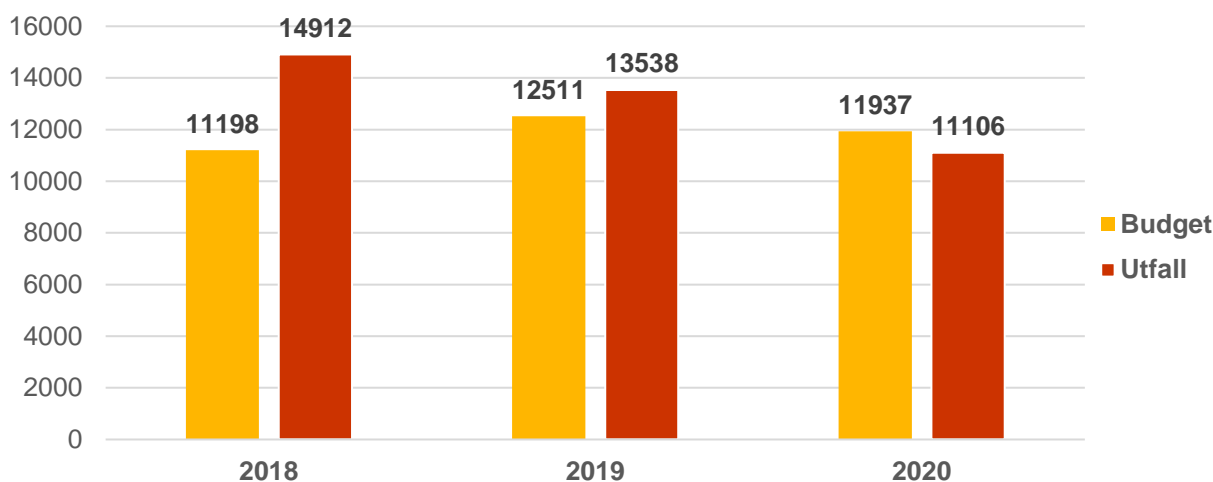
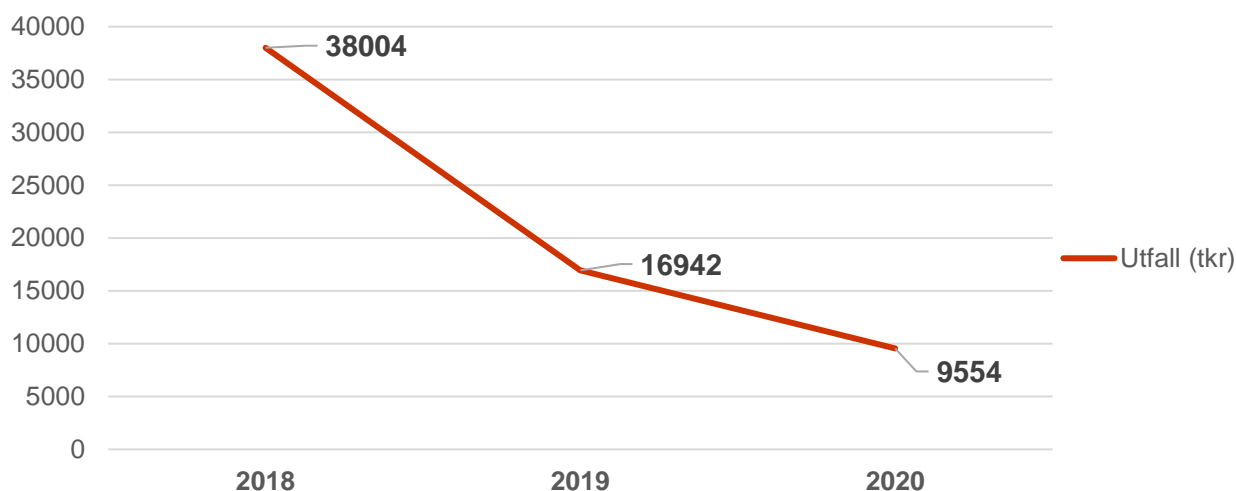


Diagram 3 illustrerar utfall av reinvesteringar i fastigheter respektive år 2018-2020. Vi har vi inte kunnat jämföra budget och utfall för reinvesteringar då det inte finns tillgängliga uppgifter om budget för respektive år. Det går att utläsa att det skett en tydlig minskning för regionens reinvesteringar i fastigheter mellan åren. Minskningen mellan år 2018 och 2020 är cirka 28,5 mnkr, motsvarande 74,9 procent.

⁴⁰ Totala kostnader enligt underhållsplaner för år 2018 inkluderar inte kommersiella fastigheter och fastighetsområde Öst. I underhållsplanerna för dessa två redovisades inte bedömt behov för år 2018.

Från diagram 1, 2 och 3 framgår att det felavhjälpande underhållet ligger på en rimlig nivå i förhållande till det planerade underhållet (planerat resultatfört underhåll summerat med reinvesteringar). Vid tiden för granskningen har dock inte regionen något riktvärde avseende nivån på det felavhjälpande underhållet i förhållande till det planerade underhållet.

Diagram 3: Totalt utfall i tusentals kronor för reinvesteringar i fastigheter respektive år 2018-2020.



Bedömning revisionsfråga 5

Finns ändamålsenliga system och rutiner regionen för att följa upp fastighetsförvaltningen (fokus på underhållsåtgärder och -kostnader)?

Delvis

Bedömningen grundar sig huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Det finns tydliga generella riktlinjer och anvisningar kopplade till den regiongemensamma månads- och delårsrapporteringen. Det hade dock varit önskvärt med en större tydlighet vad gäller rapportering avseende fastighetsunderhåll eftersom vi bedömer att det finns brister. Vi har inte kunnat urskilja reinvesteringar eller felavhjälpande underhållskostnader i erhållen uppföljningsdokumentation. Som påpekats tidigare i rapporten skulle nuvarande indikatorer/styrmått kunna kompletteras med nyckeltal som har direkt koppling till fastighetsunderhåll.
- Det finns ett upphandlat ändamålsenligt fastighetssystem för uppföljning av underhållsåtgärder och -kostnader men vid tiden för denna granskning används i huvudsak ekonomisystemet samt Excel-filer för uppföljning av fastighetsunderhåll.
- Det har vid tiden för denna granskning inte gjorts någon analys av regionen avseende den totala underhållsskulden. Det pågår dock vilket har beskrivits under revisionsfråga 4 ett arbete med att statusinventera regionens fastighetsbestånd.
- Generellt har det mellan åren 2018-2020 inte förekommit större budgetavvikelser för planerat och felavhjälpande resultatfört fastighetsunderhåll. Eftersom det inte finns heltäckande underhållsplaner för åren 2018–2020 har vi inte kunnat jämföra budget och utfall mot dessa. Därtill har vi inte kunnat jämföra budget och utfall för reinvesteringar då det inte finns tillgängliga uppgifter om budget för respektive år.
- Från diagram 1,2 och 3 framgår att det felavhjälpande underhållet är på en rimlig nivå i förhållande till det planerade underhållet. Vid tiden för granskningen har dock inte regionen något riktvärde avseende nivån på det felavhjälpande underhållet i förhållande till det planerade underhållet.

Revisionsfråga 6: Rapportering till regionstyrelsen

Erhåller regionstyrelsen tillräcklig rapportering avseende fastighetsförvaltningen och nyttjandet av verksamhetslokaler (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?

lakttagelser

Riktlinjer

Styrelsen ska, enligt *Regionstyrelsens ledning, styrning och uppföljning*, tre gånger per år rapportera till fullmäktige hur samtliga regionens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Vidare är styrelsen är skyldig att med utgångspunkt i den egna och nämndernas uppföljningar utvärdera regionens samlade system för intern kontroll och i de fall förbättringar behövs besluta om sådana.

Som redogjorts för under revisionsfråga 5 finns det en anvisning för divisionernas rapportering som anger att divisionerna ska upprätta en rapport med fokus på ekonomiska avvikelser och åtgärder för att reducera kostnader månadsvis. Dessa rapporter går som informationsärende till regionstyrelsen.

Det finns inga specifika riktlinjer som anger hur rapportering till regionstyrelsen ska ske avseende fastighetsunderhåll. Det gäller även för reinvesteringar. Utöver delegationsordningen finns inga riktlinjer för rapportering kopplat till avvikelser av underhållsprojekt och reinvesteringar. Vidare saknas riktlinjer för slutredovisning av färdigställda projekt.

Uppföljning till regionstyrelsen

Av *Delårsrapport april 2021 Region Norrbotten*⁴¹ som behandlats av regionstyrelsen och regionfullmäktige framgår följande:

- Utfall intäkter och kostnader för Division service⁴² för perioden i jämförelse med budget för perioden samt motsvarande period år 2020. Det anges som kommentar att divisionens positiva resultat delvis beror på lägre kostnader för fastighetsunderhåll än budgeterat.
- Utfall kostnader för Regionfastigheter⁴³ för perioden i jämförelse med budget för perioden samt motsvarande period år 2020.
- Uppföljning av strategiska mål och styrmått på övergripande nivå.
- Utfall investeringsutgifter för Regionfastigheter för perioden i jämförelse motsvarande period år 2020.
- Att Regionfastigheters investeringar i synnerhet avser Sunderby sjukhus.
- Redovisning av pågående fastighetsinvesteringar uppdelat på fem poster samt avslutade investeringsprojekt på objektsnivå i tabellform⁴⁴.

Av *Årsredovisning*⁴⁵ som behandlats av regionstyrelsen och regionfullmäktige framgår utöver den redovisning som sker i delårsrapport följande:

- Att Division service har ett positivt resultat som delvis beror på ej upparbetat fastighetsunderhåll och låga kostnader för fastighetsdrift.

Det lyfts av de intervjuade att regionstyrelsen inte erhåller någon särskild rapportering avseende fastighetsförvaltning och -underhåll. Det är främst investeringar som rapporteringen till regionstyrelsen behand-

⁴¹ Det framgår inte när delårsrapporten beslutats av regionstyrelsen och regionfullmäktige.

⁴² Division service har ersatts av Division regionstöd efter omorganisationen 2021-05-01.

⁴³ Regionfastigheter har ersatts av fastighetsavdelningen efter omorganisationen 2021-05-01.

⁴⁴ Sunderby sjukhus beslut före 2021, Övriga projekt beslut för interna hyresgäster före 2021, Beslut 2021 för interna hyresgäster, Finansiering av verksamhetsutrustning, Beslut före 2021 underhållsinvesteringar.

⁴⁵ Det framgår inte när årsredovisningen beslutats av regionstyrelsen och regionfullmäktige.

lar. Redovisning av reinvesteringar och övrigt fastighetsunderhåll har inte efterfrågats av regionstyrelsen enligt intervju. Det uppges vidare inte ha skett någon diskussion med regionstyrelsen rörande den övergripande nivån på fastighetsunderhållet, fastighetsbeståndets status eller eventuell underhållsskuld.

Bedömning revisionsfråga 6

Erhåller regionstyrelsen tillräcklig rapportering avseende fastighetsförvaltningen och nyttjandet av verksamhetslokaler (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?

Nej

Bedömningen grundar sig huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Det finns inga specifika riktlinjer som anger hur rapportering till regionstyrelsen ska ske avseende fastighetsunderhåll. Det gäller även för reinvesteringar. Utöver delegationsordningen finns inga riktlinjer för rapportering kopplat till avvikelser av underhållsprojekt och reinvesteringar. Vidare saknas riktlinjer för slutredovisning av färdigställda projekt.
- Rapportering till regionstyrelsen av fastighetsunderhåll och relaterade reinvesteringar är knapphändig vid de ordinarie uppföljningstillfällena. Det görs ingen uppföljning till regionstyrelsen av fastighetsunderhållskostnader totalt eller uppdelat på planerat respektive felavhjälpande underhåll. Vidare sker ingen uppföljning av nyckeltal med koppling till fastighetsunderhåll.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av Region Norrbottens revisorer genomfört en granskning av fastighetsförvaltning- och underhåll. Granskningens syfte är att granska om regionens fastighetsförvaltning, med i första hand fokus på fastighetsunderhållet, bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll. Detta särskilt vad gäller underhållet av det egna fastighetsbeståndet samt, mer översiktligt, avseende regionens regelverk för intern och extern hyressättning och andra villkor knutna till upplåtelsen av verksamhetslokaler med påverkan på fastighetsunderhållet.







Efter genomförd granskning bedömer vi att regionens fastighetsförvaltning, med i första hand fokus på fastighetsunderhållet, **delvis** bedrivs ändamålsenligt. Vi bedömer vidare att det interna kontroll **ej** är tillräcklig.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- Tillse att underhållsplaner för regionens fastighetsbestånd som helhet upprättas. Underhållsplanerna bör möjliggöra en uppföljning av respektive fastighetsobjekt och finnas för längre period än 1 år.
- Säkerställ att fastighetssystem för regionens samtliga fastigheter implementeras och att det på ett tydligt sätt går att följa upp kostnader för genomförda underhållsåtgärder på objektsnivå.
- Tillse att det finns erforderliga riktlinjer och dokumenterade rutiner för planering och uppföljning av fastighetsunderhåll och -förvaltning. Riktlinjer och dokumenterade rutiner bör inkludera samverkan med berörda verksamheter. Detta för att säkerställa god framförhållning inför kommande underhållsåtgärder och att återrapportering av slutförda underhållsarbeten sker så att verksamheterna kan få en överblick av planerade och genomförda underhållsåtgärder.
- Säkerställa att nyckeltal med bäring på fastighetsunderhåll upprättas och rapporteras till regionstyrelsen. Nyckeltalen bör förankras i branschmässiga riktvärden och bör även tillåta jämförelser med andra regioner. Uppföljning av dessa nyckeltal bör ske regelbundet och kan med fördel redovisas vid regionstyrelsens ordinarie uppföljningstillfällen.
- Försäkra sig om att det sker en bedömning och analys av den totala underhållsskulden kopplat till regionens fastigheter. Regelbunden redovisning av hur underhållsskulden utvecklas över tid kan med fördel ske till regionstyrelsen.
- Tillse att adekvat uppföljning av fastighetsunderhåll sker vid regionstyrelsens ordinarie uppföljningstillfällen. Uppföljningen bör innehålla en helhetsbild av utfall mot budget och kan med fördel kompletteras med en uppdelning i reinvesteringar respektive resultatfört fastighetsunderhåll samt planerat respektive felavhjälpanande fastighetsunderhåll.
- Försäkra sig om att det sker erforderliga riskanalyser och efterkontroller kopplat till processen för fastighetsunderhåll. Riskanalys och efterkontroller kan med fördel inkluderas i internkontrollplaner.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning ⁴⁶
1. Finns för regionen aktuella styrdokument i form av strategier, policys, regler avseende fastighetsförvaltningen och specifikt för fastighetsunderhåll, fastighetsutveckling och intern och extern hyresättning?	Delvis 
2. Tillämpas sådana strategier, policys och regler i praktiken? (statusbesiktning, rutinen för fastighetsunderhåll?)	Nej 
3. Styrts och samordnas fastighetsunderhållet på ett effektivt sätt på både kort och lång sikt? (organisation och samordning?)	Delvis 
4. Finns aktuella underhållsplaner för regionens fastigheter/verksamhetslokaler?	Delvis 
5. Finns ändamålsenliga system och rutiner regionen för att följa upp fastighetsförvaltningen (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?	Delvis 
6. Erhåller regionstyrelsen tillräcklig rapportering avseende fastighetsförvaltningen och nyttjandet av verksamhetslokaler (fokus på underhållsåtgärder och –kostnader)?	Nej 

2021-12-09

Kristian Damlin

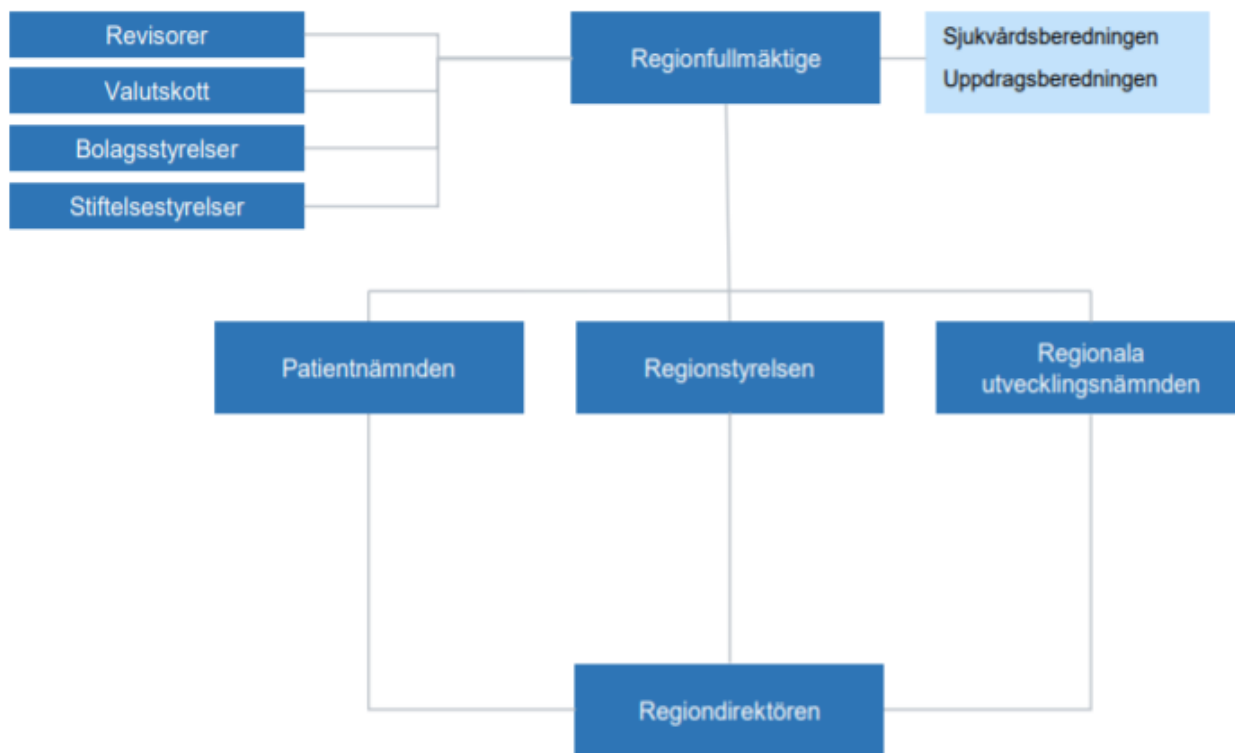
Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Norrbottens revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-04-28. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport

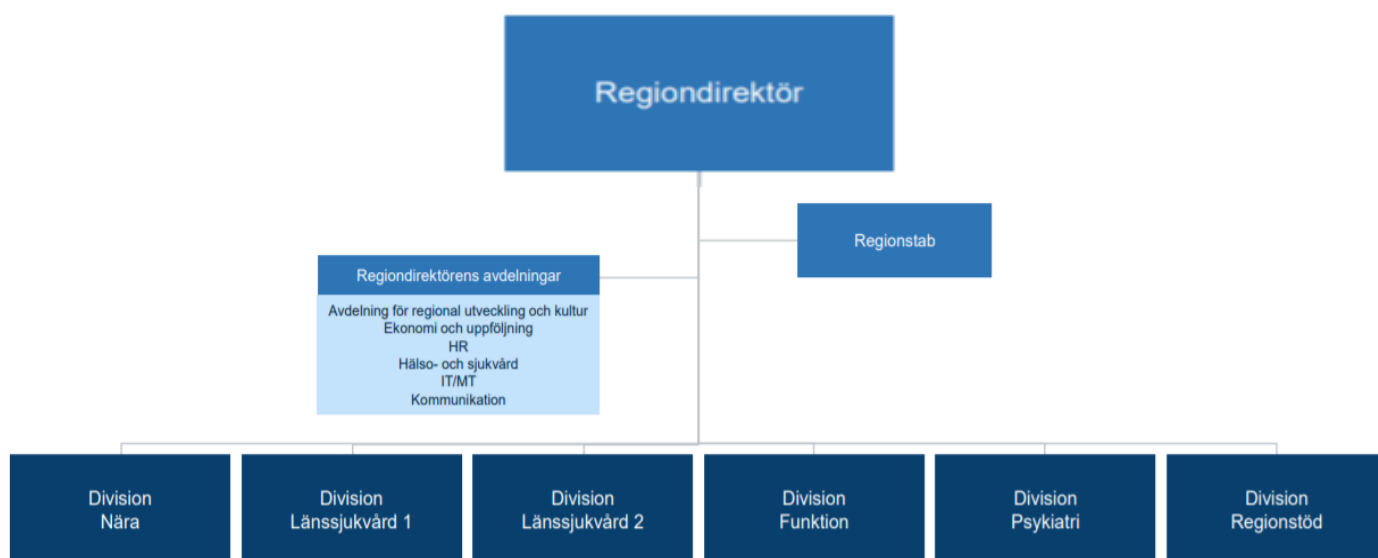
⁴⁶ För bedömningsgrunder se bedömning under rubrik "Granskningsresultat" för respektive revisionsfråga.

Bilaga 1 – politisk och tjänstepersonsorganisation

Figur 1: Region Norrbottens politiska organisation



Figur 2: Region Norrbottens tjänstepersonsorganisation



Bilaga 2: Regelverk, begrepp och orsakssamband kopplat till underhåll

Löpande underhållsinsatser krävs för att tillgångarna ska behålla sitt värde, funktion och skick. Det är inte ovanligt i regioner att besparingskrav leder till besparingar i underhållsbudgeten, vilket får till följd att planerade underhållsåtgärder skjuts på framtiden vilket i förlängningen kan leda till att tillgångarna måste rekonstrueras från grunden till hög kostnad. I sammanhanget ska det framhållas att regioner som har bristande underhåll och avsaknad av långsiktigt perspektiv frångår principen om "god ekonomisk hushållning".

Figur 3: Konsekvenser av underhåll i tre tidsperspektiv.



Det är viktigt att diskutera skillnaden mellan kostnad (drift) och investering samt underhållets placering i detta. Begreppet underhåll är mångfacetterat och kan ha olika betydelser beroende på vad som avses och vilken profession som pratar om underhåll. Ingenjörer och tekniker som beskriver underhåll talar i termer av felavhjälpanande, löpande, planerat, förebyggande och felavhjälpanande underhåll där planeringen utgår från fel och hur felutvecklingsförloppet ser ut, för dessa yrkesgrupper är alltså inte redovisningen styrande för underhållsplanering. För ekonomer var underhåll tidigare i princip att likställa med utgift som löpande ska kostnadsföras, men sedan 2014 har detta ändrats i och med införandet av komponentavskrivning.

Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att om en åtgärd kallas felavhjälpanande, löpande eller planerat underhåll inte har någon betydelse ur ett redovisningsperspektiv. Tydliga och avgränsade definitioner är viktiga för att undvika missförstånd och tolkningsproblem, men de är även väsentliga för att uträkningarna blir konsekventa och jämförbara mellan år. I denna granskning avgränsas begreppet driftkostnader till att avse sådana åtgärder som vidtas med ett förväntat intervall om minst en gång per år, vilka syftar till att upprätthålla funktionen i ett förvaltningsobjekt. Underhåll definieras som åtgärder som syftar till att återställa funktionen i ett förvaltningsobjekt, en inredning eller utrustning.

Felavhjälpanande underhåll, ibland även kallat akut underhåll, syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå. Det kan till exempel handla om att byta ut en vattenkran som läcker eller en VA-ledning som gått sönder. Planerat underhåll är planerat i tid, art och omfattning. Underhållet genomförs med en längre periodicitet än ett år och syftar till att återställa en byggdels funktion. I begreppet ryms även sådant underhåll som är planerat men som av någon anledning tidigare lagts. Detta benämns ibland som tidigare lagd planerat underhåll. Kostnader för personal, material, maskiner, fordon, arbetsledning och konsulter ingår budgeten för planerat underhåll. Exempel på planerat underhåll är att byta ut en vattenkran som överskridit sin livslängd enligt komponentredovisningen, även fast kranen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Genom att byta ut vattenkranen i enlighet med komponentredovisningen avvärjer fastighetsägaren eventuellt framtida felavhjälpanande underhåll, eller i värsta fall omfattande renoveringar förorsakade av en vattenskada.

Plan- och bygglagen (2010:900), 8 kap, 14 §, 6 kap, 13 och 18 §

Plan- och bygglagen föreskriver att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaperna (såsom stadga och beständighet, säkerhet, lämplighet för än-

damålet samt tillgänglighet) i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

God ekonomisk hushållning enligt regionallagen (11 kap)

I regionallagen (1991:900) framgår det att regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.