

Granskning av fastighetsunderhåll

Region Dalarna



Innehåll

1.	Sammanfattning och rekommendationer	2
1.	Inledning	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3	Ansvarig nämnd och avgränsning.....	4
1.4	Genomförande och rapportstruktur.....	4
1.5	Revisionskriterier	4
2.	Utgångspunkter för granskningen.....	5
2.1	Definition av underhåll utifrån god ekonomisk hushållning.....	5
2.2	Underhållsplaneringen bör omfatta planer på kort och lång sikt	6
3.	Styrningsförutsättningar: ett fastighetsförvaltande perspektiv	7
3.1	Under 2022 ansvarade fastighetsnämnden för fastighetsbeståndet	7
3.2	Regionen har underhållsskuld som inte kvantifierats	7
3.3	Det saknas mål om underhåll i regionplanen	9
3.4	Drift och underhåll upphandlas särskilt.....	10
3.5	Kostnadsökningar har påverkat nämndens ekonomi vid delåret 2022.....	11
3.6	Tjänstemannaorganisationen arbetar efter geografisk indelning	14
3.7	Bedömning - ett fastighetsförvaltande perspektiv	15
4.	Ansvar för regionens hyresgäster: Brukarnas perspektiv.....	15
4.1	Regionen tillämpar internhyressystem med marknadsanpassad schablonhyra	15
4.2	Hyresgästerna efterfrågar en ökad delaktighet.....	16
4.2.1	Resultat från genomförd kundenkät hösten 2022	17
4.2.2	Ytterligare iakttagelser från genomförda intervjuer.....	22
4.3	Vår bedömning - brukarnas perspektiv.....	22
5.	Perspektivet strategiskt ägande.....	22
5.1	Underhållsbehoven i budgetprocessen.....	22
5.2	Fastighetsutvecklingsplaner (FUP) och tekniska försörjningsplaner (TFP) ingår i det strategiska ägandet	24
5.3	Vår bedömning - perspektiv strategiskt ägande	24
6.	Analys, reflektioner och sammanfattande bedömning	25
7.	Svar på revisionsfrågor	28
	Bilaga 1 Källförteckning	31

1. Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att ge de förtroendevalda revisorerna underlag för att bedöma om regionen säkerställt underhåll av och reinvesteringar i sitt fastighetsbestånd på ett sådant sätt att värdet på fastigheterna säkras. Granskningen har valt att belysa detta syfte ur tre perspektiv, det förvaltande, det brukande och det ägande eftersom fastigheter tjänar olika behov. Som framgår av bedömningsavsnitten i denna rapport föreligger skäl till viss kritik.

Den samlade bedömningen är att regionens fastighetsförvaltning genomförs på ett gott sätt utifrån befintliga underlag men att det saknas underlag för att kunna säga att förvaltningen är kostnadseffektiv och strategiskt ändamålsenlig. Det saknas också underlag för att bedöma om förvaltandet sker enligt god ekonomisk hushållning som skyddar tillgångarnas värde över tid. Detta kan enbart bedömas indikativt, det vill säga om underhållsplaner finns och följs. Huruvida detta säkerställer fastighetsvärden går inte att avgöra ur ett ekonomiskt perspektiv, möjligen ett tekniskt.

Det saknas uppgifter om hur ett eventuellt eftersatt underhåll ser ut i ett ekonomiskt perspektiv. Av granskade underhållsplaner är det svårt, och inte alltid möjligt, att utläsa vilka av de planerade åtgärderna som genomförts och vilka som kvarstår eller vilka som förskjutits på framtiden. Det pratas om underhållsskuld men den är inte definierad, kvantifierad eller konsekvensbeskriven. Brukarna är dock relativt nöjda och det går att diskutera vad en tillräcklig nöjdhet är och vad kostnaden är att öka den. All kvalitet kostar dock inte, exempelvis brukar gott bemötande vara gratis. Avslutningsvis saknas bra mätetal avseende hållbarhetsfaktorer i konstruktion och skötsel som synliggör ekonomiska nyttor och eventuella alternativkostnader i situationer där hållbarhet inte har beaktats tillräckligt.

Med utgångspunkt i ovanstående rekommenderas fastighetsnämnden:

- ▶ Säkerställ att fastighetsutvecklingsplaner och/eller tekniska försörjningsplaner finns för hela fastighetsbeståndet.
- ▶ Säkerställ lättillgängliga och kommunicerbara underhållsplaner per fastighet,
- ▶ Överväg ett professionellt systemstöd för fastigheternas underhållplanering och åtgärder.
- ▶ Tydliggör ansvarsfördelningen och fastställ metodik för prioriteringsordning för underhållsåtgärder.
- ▶ Utveckla kommunikationen med hyresgäster, såväl återkoppling på aktiviteter utifrån resultatet som kommunikation avseende gränsdragningslistor och planerat underhåll.
- ▶ Ta fram risk- och konsekvensbedömningar per fastighet för det underhåll som skjuts på framtiden.
- ▶ Bedöm och beräkna förekomst av eventuellt eftersatt underhåll.
- ▶ Överväg att skapa mål för fastigheternas underhåll.
- ▶ Framta underlag för bedömning av fastighetsförvaltningens kostnadseffektivitet och strategisk ändamålsenlighet.
- ▶ Framta definition av god ekonomisk hushållning för fastighetsförvaltandet och överväg betydelsen av hållbarhet vid bedömning av god ekonomisk hushållning.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

En förutsättning för att regionens verksamheter ska fungera på avsett sätt är att det finns ändamålsenliga lokaler att bedriva verksamhet i. Med hänsyn till regionens omfattande och delvis geografiskt spridda verksamheter är tillhandahållandet av lokaler för såväl sjukvård som kollektivtrafik, folkhögskolor m.m. en viktig del av regionens verksamhet.

Utöver att vara en förutsättning för att kunna bedriva verksamhet representerar fastighetsbeståndet också ett stort ekonomiskt värde. Eventuella brister i löpande, förebyggande underhåll och reinvesteringar i det befintliga fastighetsbeståndet kan därmed få långtgående följder såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt.

Med utgångspunkt i ovanstående ser revisorerna därför skäl att granska om regionen bedriver löpande och förebyggande fastighetsunderhåll samt reinvesteringar i befintliga fastigheter på ett sådant sätt att fastighetsbeståndets värde säkras. Revisorerna bedömer att riskerna kopplade till underhåll och reinvesteringar i beståndet kan ha ökat ytterligare mot bakgrund av den pris- och ränteutveckling som präglat den senaste tidens utveckling.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge revisorerna underlag att bedöma om regionen säkerställt underhåll av och reinvesteringar i sitt fastighetsbestånd på ett sådant sätt att värdet på fastigheterna säkras.

Granskningen ska lämna svar på följande frågor vilka är grupperade utifrån tre perspektiv: fastighetsförvaltande, brukande och strategiskt ägande.

Fastighetsförvaltande

- ▶ Är ansvarsfördelningen mellan fastighetsnämnden och regionstyrelsen vad avser förutsättningarna att bedriva en fastighetsförvaltning som säkrar fastigheternas värde tydlig och ändamålsenlig?
- ▶ Finns ändamålsenliga förutsättningar för styrning och samordning av löpande och förebyggande fastighetsunderhåll och planering av reinvesteringar?
- ▶ Finns kort- och långsiktiga planer för löpande och förebyggande underhåll och reinvesteringar i regionens fastighetsbestånd och hålls dessa aktuella?
- ▶ På vilka grunder sker prioritering mellan olika behov av underhållsåtgärder och reinvesteringar i fastighetsbeståndet?
- ▶ Är det tillräckligt medvetandegjort vilka fastigheter som ska underhållas, eller där situationen är så allvarlig att alternativet att bygga nytt är gynnsammare?
- ▶ Finns en aktuell och realistisk bild över fastigheternas värde och underhållsbehov? Är alternativkostnaderna kalkylerade och synliggjorda i fråga om eftersatt underhåll?
- ▶ Beaktas hållbarhetsaspekter vid underhållsåtgärder?
- ▶ Beskrivs effekten på åtgärdernas kostnader både kort och långsiktigt?
- ▶ Hur påverkas förutsättningar för underhåll och reinvesteringar av den kostnadsutveckling som är aktuell våren och sommaren 2022?
- ▶ Styrande dokument är väsentliga för att skapa struktur och tydlighet. För dess genomförande behövs adekvat kompetensförsörjning. Besitter regionen relevant kompetensförsörjning som säkerställer effektiv fastighetsförvaltning?

Brukande

- ▶ Beaktats behovet av ändamålsenliga och effektiva verksamhetslokaler i planeringen av reinvesteringar?
- ▶ Är ansvarsfördelningen tillräckligt tydlig mellan förvaltare och nyttjare av lokaler?
- ▶ Finns en styrmodell som främjar lokalanvändningen så att mesta möjliga nytta uppnås till minsta möjliga kostnad?
- ▶ Är de interna regelverken kring lokalnyttjandet ändamålsenliga?
- ▶ Uppfattas lokalerna som välskötta och ändamålsenliga?

Strategiskt ägande

- ▶ Är planerat och genomfört fastighetsunderhåll i nivå med vad som kan betecknas som god ekonomisk hushållning för att bibehålla och trygga ändamålsenliga lokaler och fastigheternas värde?
- ▶ Är god ekonomisk hushållning definierad i fråga om fastighetsförvaltning?
- ▶ Är finansieringen av fastighetsunderhållet tillräcklig på såväl kort som lång sikt?
- ▶ Tillvaratas underhållsbehoven i regionens budgetprocess?
- ▶ Har regionen kontroll över att de förfogar över "rätt" egna respektive inhyrda lokaler och att dessa nyttjas på adekvat sätt?
- ▶ Har regionen kontroll över de fastighetsvärden beståndet i realiteten motsvarar eller används bokfört värde?

1.3 Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen omfattar fastighetsnämnden.

1.4 Genomförande och rapportstruktur

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie. En fullständig lista på underlag och medverkande funktioner framgår av bilaga 1. Samtliga medverkande har fått möjlighet att sakgranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter. Slutsatser och bedömningar svarar EY för.

Rapportens struktur utgår från de tre perspektiven: fastighetsförvaltande, brukande och strategiskt ägande. Eftersom iakttagelser till delfrågor i flera fall berör mer än ett perspektiv har vissa iakttagelser samlats under ett perspektiv för att undvika upprepningar i rapporten.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) som tydliggör nämndens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges beslut och gällande föreskrifter för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Regionens ansvar för underhåll av byggnader framgår av Plan- och bygglagen (2010:900). En god ekonomisk hushållning förutsätter vidare att fastigheter vårdas och underhålls. Under 2018 tog Sveriges kommuner och regioner (SKR) fram en skrift avseende statusbedömningar av fastigheter. EY:s utgångspunkter för god ekonomisk hushållning och en sammanfattning av skriften tydliggörs i avsnitt 2.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Definition av underhåll utifrån god ekonomisk hushållning

Plan- och bygglagen uppställer krav på underhåll av byggnader. Det är byggnadens ägare som har ansvaret att upprätthålla bland annat byggnadsverkets tekniska egenskaper som anges i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Kommunallagens 11 kap. tydliggör att regioners verksamhet ska ha en god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning förutsätter att fastigheter vårdas och underhålls. Huvudsyftet med underhåll är att optimera en byggnads tekniska och ekonomiska livslängd samt att säkerställa tillgången till funktionella lokaler för hyresgästerna.

EY:s erfarenhet visar att det inom fastighetsbranschen finns viss variation av vilka underhållsbegrepp som används och hur dessa definieras. Det förekommer även oklarhet i gränsdragningen mellan begreppen drift, underhåll och investering. Underhåll kan enklast beskrivas som reparationer och åtgärder för att återställa eller bibehålla en funktion hos ett objekt under hela dess livslängd. Återställandet inkluderar eventuell förbättrad prestanda på material, vara eller komponent. Underhåll omfattar arbetsprestation, hjälpmedel och byte av material, vara eller komponent.

Den ideella branschföreningen AFF har tagit fram definitioner (AFF 15)¹ för underhåll. Enligt AFF 15 finns det två former av underhåll, planerat underhåll och avhjälpande underhåll.

Planerat underhåll avser planerade åtgärder för att undvika akuta skador och störningar (bortfall av funktion). Det planerade underhållet är planerat i tid, art och omfattning. Exempel på planerat underhåll är att byta ut en vattenkran som överskridit sin livslängd enligt komponentredovisningen, även om kranen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Genom att byta ut vattenkranen avvärrer fastighetsägaren eventuellt framtida felavhjälpande underhåll men även omfattande renoveringar förorsakade av en vattenskada. Planerat underhåll utförs mer sällan än en gång per år.

Avhjälpande underhåll utförs när funktionen på ett objekt nått en oacceptabel nivå. Det avser därmed åtgärder för att hantera uppkomna skador. Det handlar om att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå (funktionsfel) och som kräver en omedelbar åtgärd. Ett exempel på avhjälpande underhåll är att byta ut en vattenkran som läcker eller en fönsterruta som gått sönder.

Det finns ett nära samband mellan det planerade underhållet och det avhjälpande underhållet samt de totala fastighetskostnaderna. När det planerade underhållet är otillräckligt sker förslitning av tekniska funktioner så att övriga fastighetskostnader ökar. Brister i VVS- installationer leder exempelvis till vattenläckage, driftstopp av hissar kräver omedelbara reparationer, etc. Eftersom avhjälpande underhåll inte kan elimineras finns en punkt då ytterligare satsningar på planerat underhåll inte minskar kostnaderna för avhjälpande underhåll utan enbart höjer de totala underhållskostnaderna.

En optimal nivå på planerat underhåll är den nivå som ger lägsta totala underhållskostnaderna.

¹ Aff ges ut av den ideella branschföreningen Aff Forum för förvaltning och service, bestående av branschens olika parter. Det innebär att Aff är framtaget av parterna - beställare och leverantörer - i samråd. Det gör att både beställare och leverantörer gynnas av att använda Aff, då reglerna är kända och skäliga för båda parter.

Branschföreningar visar att kostnader för oplanerade reparationer kan bli upp till 2-3 gånger så stora som kostnader för en planerad reparation. Kostnadsökningen beror dels på väntetider, personal, material och reservdelar, dels på produktionsbortfall i verksamheten.

Ytterst ska underhållet bidra till att fastigheterna ska behålla sitt värde, funktion och skick. Planerade underhållsåtgärder som skjuts på framtiden kan i förlängningen leda till att tillgångarna måste rekonstrueras från grunden och då till hög kostnad. För att kunna underhålla fastigheter på ett totalkostnadseffektivt sätt behöver underhållet planeras på ett systematiskt sätt. Det är också en förutsättning för att beslutsfattare ska kunna få ett tillräckligt beslutsunderlag i budgetprocessen. Ett eftersatt underhåll reducerar investerat fastighetskapital och riskerar att påverka lokalens standard negativt.

Ytterligare en aspekt på underhåll av lokaler är uppdelningen på yttre och inre underhåll. Inre underhåll avser bl.a. inredning och ytskikten golv, väggar och tak. Yttre underhåll kan omfatta yttertak, fasader, fönster och ventilationssystem som betjänar flera lägenheter samt gemensamma ledningar för vatten och avlopp, uppvärmningssystem, hissar m.m.

Med drift menas åtgärder som genomförs minst en gång per år i syfte att upprätthålla ett förvaltningsobjekts funktion. Drift inkluderar mediaförsörjning², tillsyn och skötsel. Driftåtgärder är normalt begränsade och kortsiktiga.

Region Dalarna tillämpar definitionerna i AFF 15. I den mån det är möjligt kommer begreppsparet planerat underhåll och avhjälpande underhåll att användas i rapporten.

2.2 Underhållsplaneringen bör omfatta planer på kort och lång sikt

SKR tog 2018 fram en skrift avseende statusbedömningar av fastigheter.³ Skriften innefattar beskrivningar av vad en statusbedömning kan omfatta och hur denna kan användas i underhållsplaneringen.

Avseende underhållsplanering anges att det bör finnas planer på både kort och lång sikt. En långsiktig plan ger en grov bild av underhållsinsatser som behövs och ungefär när i tid de kan tänkas utföras. Detta bedöms ge en bättre bild över de kostnader som kommer uppstå, vilket ger en bra grund och förutsättningar för organisationen.

Den kortsiktiga planen bör vara mer detaljerad och utgör en grund för att planera utförande av åtgärder. På vilken sikt underhållsplaner ska tas fram bör fastställas av organisationen. Ett riktmärke som anges är livslängden på komponenter eller system som finns i beståndet. En generell uppskattning baserat på exempel på brukstider för komponenter och system är 40 år. Underhållsplanering syftar till att skapa ett planerat underhåll för att minska det avhjälpande underhållet.

Skriften anger några exempel på fördelar med att planera underhållet:

- ▶ Att identifiera och tidigare planlägga omfattande projekt tvärs över organisationen, exempelvis för att optimera inköp och projektledning och identifiera kostnadstoppar samt kunna bedöma behov av extra resurser.
- ▶ Att synliggöra reellt underhållsbehov, oberoende av budget, och identifiera möjlig ackumulering av eftersläpande underhåll som underlag för nivå på hyra.

² Driftåtgärder som omfattar tillförsel av elenergi, vatten, bränsle, fjärrvärme, TV-signaler samt bortförsel av avloppsvatten och avfall.

³ Sveriges Kommuner och Regioner, 2018, *Statusbedömning av fastigheter*.

3. Styrningsförutsättningar: ett fastighetsförvaltande perspektiv

3.1 Under 2022 ansvarade fastighetsnämnden för fastighetsbeståndet

I samband med antagande av regionstyrelsens reglemente i december 2022, beslutade regionfullmäktige att ansvar för fastighetsbeståndet framgent ska åligga regionstyrelsen.⁴ Under 2022 ansvarade dock fastighetsnämnden för förvaltning av fastighetsbeståndet. Eftersom granskningen avser revisionsåret 2022 tar vi utgångspunkt i då gällande ansvarsfördelning, reglementen och styrdokument.

Nämndens tjänstemannaorganisation, regionfastigheter, beskrivs under avsnitt 2.3. Sedan januari 2023 sorterar regionfastigheter under regionstyrelsens förvaltning.⁵

Det fastighetsbestånd som förvaltats av nämnden uppgick under 2022 till ca 477 000 m2 bruttoarea (BTA). Därutöver ansvarar nämnden för ca 137 000 m2 BTA inhyrda lokaler. I nämndens verksamhetsplan illustreras fördelningen enligt nedan.

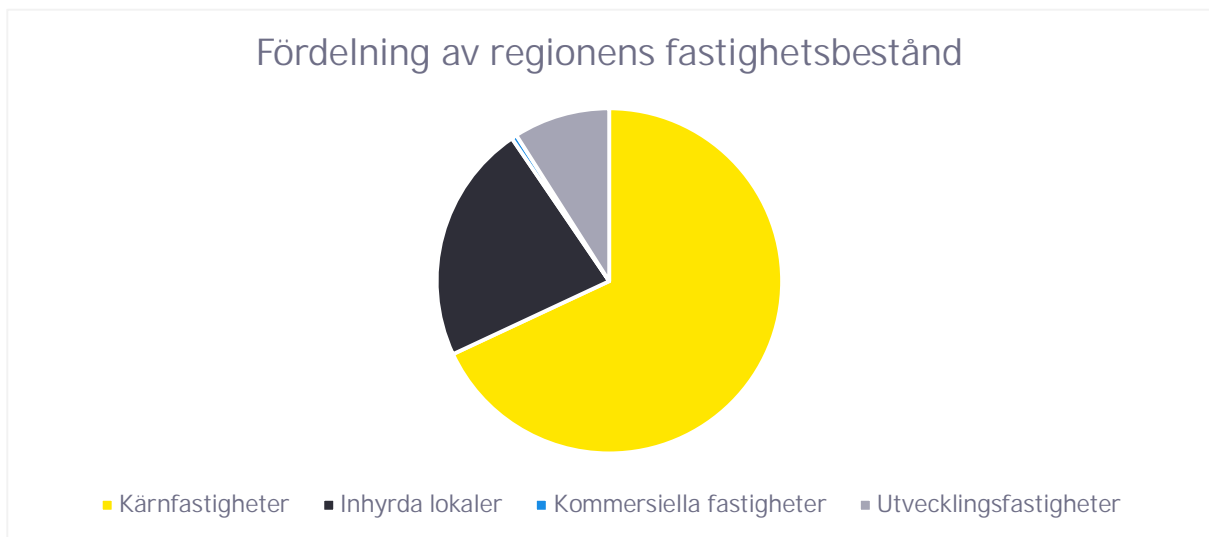


Diagram 1: Fördelning av fastighetsbeståndet

Diagrammet visar att den största andelen av fastighetsbeståndet består av regionens kärnverksamhet. Regionens kärnverksamhet omfattar hälso- och sjukvården, tandvården, kollektivtrafik, hjälpmedel och folkhögskolor. Med kärnverksamheten i diagrammet ovan avses primärt sjukhusen. Exempelvis är 17 av 23 vårdcentraler placerade i externa lokaler. Även tandvården sitter delvis i externt hyrda lokaler.

3.2 Regionen har underhållsskuld som inte kvantifierats

I regionplan, budget och finansplan för 2022-2024 (regionplanen) framgår att regionen står inför stora investeringar under planperioden. En stor andel av regionens investeringar avser just fastighetsinvesteringar då en stor del av beståndet byggdes under 1960-70 tal. För 2022 budgeterades 565 mkr till fastighetsnämnden för fastighetsinvesteringar vilket kan jämföras med de 860 mkr som budgeterades för regionens samtliga investeringar.

⁴ Vid samma fullmäktigesammanträde föredrogs ärendet "Inrättande av fastighetsberedning". Ärendet återremitterades och är inte färdigbehandlat vid granskningstillfället.

⁵ Efter verkställighetsbeslut av regiondirektören.

Intervjuade bekräftar att regionen står inför stora investeringsbehov. Region Dalarna beskrivs befinna sig något sent i investeringskurvan jämfört med andra regioner med anledning av ekonomiska svårigheter under 1996-2016 då investeringar genomfördes i lägre grad. Det beskrivs finnas en underhållsskuld men denna är inte definierad eller kvantifierad. Av jämförelsetal i Kolada framgår att regionen ligger högt vid jämförelser avseende planerat underhåll, men lågt avseende kostnader för avhjälpande underhåll. Se avsnitt 3.4 nedan för mer information om jämförelsetalen.

Det bokförda värdet⁶ för fastigheterna ha sjunkit. Kostnaderna för fastigheterna är låga men investeringsbehoven är stora. Av nämndens delårsrapport för 2022 framgår att det långtidsplanerade underhållet sänks successivt med planen att ersätta underhållet med reinvesteringar. Vid faktakontrollen framkommer att det beror på att regelverket kring komponentavskrivning för det som regionen förr kallade underhåll numera är reinvesteringar. Ett standardhöjande ingrepp är en investering, vid exempelvis projekt med utbyte av ventilation så är det inte ett underhåll utan en reinvestering och/eller investering.

Intervjuade uppger att det framgent kommer finnas ett större behov av prioritering mellan verksamheterna. Dock beskrivs det vara frågor som behandlas inom ramen för investeringsprocessen i respektive förvaltning och nämnd men även i regionstyrelsen och ytterst regionfullmäktige. Vid granskningstillfället finns det ingen upprättad prioriteringsordning. Det är regionfastigheter som vid behov kan samråda med förvaltningarna om prioritering av investeringar.

Underhållsbudgeten framgår inte av regionplanen. Av nämndens budget för 2022 framgår en underhållsbudget för långtidsplanerat underhåll om 40 mkr. Om innehåll och uppföljning av underhåll se avsnitt 3.5. nedan.

Begreppet fastighetsunderhåll definieras i regionfastigheters dokument byggprocess.⁷ Det görs ingen skillnad mellan inre och yttre underhåll.

Av dokumentet framgår att planerat underhåll, vilket avser ett längre tidsintervall än ett år, genomförs periodvis av regionfastigheter i samverkan med hyresgästen och vicevärden. Åtgärder finansieras av hyresvärden, regionfastigheter, inom hyran och utan hyresreglering för hyresgäst.

Avhjälpande underhåll avser åtgärd som utförs för att återställa utrustning i driftdugligt skick efter ett fel (bortfall av funktion). Avhjälpande underhåll är oftast oplanerat (akutunderhåll) men kan också vara planerat, vilket benämns som förebyggande underhåll om felet ej är av kritisk art. Behov av akutunderhåll anmälas av hyresgäst till driftoperatör eller vaktmästare som åtgärdar behovet inom driftavtalet på driftoperatörens bekostnad.

Enligt definitionen i byggprocessen ingår det förebyggande underhållet i normalfallet i driftoperatörens åtagande. Jämfört med definitionen i AFF 15 förefaller därmed en del av det som är planerat underhåll enligt AFF 15, i regionen omhändertaras som en del av det avhjälpande underhållet. Se även avsnitt 3.4. nedan.

Intervjuade uppger att det finns ett systemstöd där alla hyresavtal finns samlade. Systemet uppges dock vara svåröverskådligt för underhållsplaneringen.

⁶ Bokfört värde för regionens byggnader uppgår till 2 271 mnkr (Årsredovisningen 2021).

⁷ Byggprocessen, 2018-11-01, Regionfastigheter.

Vid granskningstillfället pågår implementering av ett projekthanteringssystem, KANEA, för investeringsplaneringen. Det är dock inte ett underhållssystem utan ett projekthanteringssystem. Det saknas systemstöd för såväl planering som uppföljning av fastighetsunderhållet, istället sker uppföljningen manuellt i excel.

EY har tagit del av excelfil med underhållsplanering per objekt. Av denna framgår en tioårsplan med information om såväl återkommande underhåll, fönsterbyten med mera, men även fullmäktigemål samt plan för utbyggnad av solceller. I filen anges summa/budget för underhåll fördelat per anläggning. Det finns underhållsplaner för samtliga verksamheter. För primärvården uppges det finnas separata underhållsplaner med tidshorisont på två till tre år. Det är teknikförvaltare på fastighetssidan som ansvarar för dessa.⁸

Inom ramen för driftuppdraget (se avsnitt 3.5 nedan) genomförs okulärbesiktningar av fastigheterna och uppföljning av underhåll per fastighet. Hyresgästerna deltar inte och mottar inte någon information om denna uppföljning. Uppföljningen av dessa dokumenteras i ovan nämnda excelfil.

Av granskad fil är det svårt, och inte alltid möjligt, att utläsa vilka av de planerade åtgärderna som genomförts och vilka som kvarstår. För underhållsåtgärder där arbetet ska ske återkommande går det inte att följa om eller hur stor del av arbetet som genomförts. All årsvis planering hämtas från excelfilen. Det som inte hinns med förskjuts till nästkommande år. Excelfilen ger inte någon bild av det samlade underhållet eller förslag på kostnadskalkyler eller beaktande av hållbarhetsåtgärder. Filen är ett arbetsmaterial för tjänstemannaorganisationen och delges inte nämnden. Den är inte avsedd att kommuniceras.

3.3 Det saknas mål om underhåll i regionplanen

I regionplanen noteras inga konkreta mål eller uppdrag som är direkt kopplade till underhåll. Dock ska nämnden använda livslängdskalkyler vid omfattande renovering och nyproduktion. Därtill anges flera uppdrag från 2019-2022 som är direkt kopplade till investeringar och hänsyn som ska tas i samband med investeringar.⁹

Långsiktiga planer och strategiska frågor lyfts gemensamt inom ramen för granskningens tredje perspektiv i avsnitt 5.

Av nämndens reglemente framgår att nämnden ska ansvara för regionens övergripande energiförsörjning och ta initiativ i frågor som rör dess effektivisering.

Granskningen noterar att det av regionens hållbarhetsredovisning och klimatbokslut för 2021 framgår förslag på åtgärder för att integrera arbetet med hållbar utveckling i regionens budgetprocess vilket omfattar en kontinuerlig återrapportering gällande utvecklingen av regionens hållbarhetsmål inom ramen för budgetprocessen.

⁸ Vi har efterfrågat samtliga underhållsplaner. Följande har mottagits: Tioårsplan för Falu Lasarett, Mora Lasarett, Ludvika Lasarett, Mora Folkhögskola, Malungs Folkhögskola och Fornby Folkhögskola. 2023 års femårsplan har mottagits för regionkontoret, vårdcentraler i mellersta distriktet och kollektivtrafiken. Se distriktsindelning i avsnitt 4.6.

⁹ Exempelvis ska regionfastigheter, i samtliga investeringsprojekt där det är tillämpligt, använda sig av miljöcertifieringsverktyget Miljöbyggnads metodik. Större nybyggnadsprojekt ska certifieras i Miljöbyggnad med målsättning om att nå högsta nivå Guld. Vid större ombyggnationer ska därtill modellen användas men ingen certifiering eftersträvas då det vid ombyggnationer är byggnadsmässigt svårt och kostnadskrävande att uppnå alla krav för certifiering. Vid granskningstillfället saknas det en metodik för att följa upp andelen nybyggnation och större ombyggnationer som certifierats med Miljöbyggnad.

Av bilaga 1 till fastighetsnämndens delårsrapport 2022 framgår att arbete med digital utveckling av fastigheternas styrsystem och digitalisering av byggprocessen pågår. Målet är att ha robust och bra teknik som ger bästa möjliga förutsättningar att hantera driften av fastigheterna på ett säkert och energieffektivt sätt. Därtill framgår att genomförande av uppdrag från Energiplan 2018-2030 sker genom uppföljning av särskilt beslut, mediastatistik och energiincitament, i samband med årsbokslutet.

Regionfastigheter arbetar med energibesparande åtgärder i enlighet med målen i Region Dalarnas Energiplan 2018-2030. I energiplanen anges övergripande mål som tillsammans ska bidra till att regionens energirelaterade koldioxidutsläpp är noll år 2050. För att öka delaktigheten och nå målet erbjuder regionfastigheter så kallade gröna hyresavtal/miljökontrakt. De hyresgäster som uppfyller miljökontraktets villkor får två procent i årlig hyresreduktion.

Energiplanen omfattar enbart av regionen ägda fastigheter och det sker inte någon samlad uppföljning av de miljökontrakt som tecknats. Några av de åtgärder som lyfts fram som förslag i regionens hållbarhetsredovisning och klimatboksut för 2021 är att regionen bör säkerställa energikrav vid upphandlingar samt utreda möjligheterna att ställa krav på inhyrda lokaler avseende energiförbrukning och förnybar energiproduktion. Intervjuade uppger att energioptimering har varit ett område där regionen vid jämförelser med andra regioner har legat i framkant.¹⁰

3.4 Drift och underhåll upphandlas särskilt

Av nämndens reglemente (2022) framgår att fastighetsbeståndet ska förvaltas på ett sådant sätt att värdet på regionens fastigheter säkras. Förvaltningen av fastighetsbeståndet ska vara kostnadseffektivt och nämnden ska bevaka och ta initiativ i strukturfrågor inom fastighetsbestånd och lokalförsörjning.

Förvaltningen av regionens fastigheter bedrivs i egen regi men fastighetsdrift och underhåll är upphandlade tjänster. Fastighetsnämnden köper in drift och underhåll av såväl servicenämnden som från externa aktörer på marknaden.

Den interna driften, servicenämndens tjänstemannaorganisation regionservice, genomför den största delen av den samlade driften och underhållet. Ansvarsfördelningen mellan regionfastigheter och regionservice är reglerat i ett internt avtal. Avtalet hänvisar till AFF 15 som ett regelverk som definierar drift, planerat underhåll etc.

Gränsdragningen för vad som omfattas av regionservice respektive regionfastigheter och hur ersättningen ska ske beskrivs delvis vara otydlig trots reglering i avtal. Exempel som nämns vid intervjuer är ansvar för avhjälpande underhåll och planerat underhåll vid jämförelse med definitionen i AFF 15.¹¹ Långtidsplanerat underhåll åligger regionfastigheter och avhjälpande underhåll, där även visst planerat (och förebyggande) underhåll enligt definitionen i AFF 15 ingår (femårsperspektiv) åligger regionservice eller av regionfastigheter upphandlad fastighetsdrift. Det kan här noteras att AFF 15 skiljer på avhjälpande underhåll från planerat underhåll.

¹⁰ Av jämförelser i Kolada, framgår att regionen varit topp 1-2 såväl avseende mediakostnader som energianvändning.

¹¹ Jämför med definitionen i AFF 15 i avsnitt 2.1 ovan samt den i byggprocessen, beskriven i avsnitt 3.2. ovan.

Avhjälpande underhåll utförs när funktionen på objektet nått en oacceptabel nivå och utförs normalt genom reparation eller byte efter felanmälan. Förebyggande underhåll är inte en del av det avhjälpande underhållet enligt definitionen i AFF 15.

Vid intervju beskrivs underhållsskulden öka behovet av avhjälpande underhåll från regionservice vilket beskrivs vara kostnadsdrivande och svårt att planera. Det beskrivs dock inte innebära några egentliga konsekvenser för verksamheterna då arbetet genomförs ändå.

De fastighetsutvecklingsplaner (FUP) och tekniska försörjningsplaner (TFP)¹² som används inom regionfastigheter beskrivs ge bra övergripande information men används inte som underlag för regionservice planering då de upplevs vara otillräckligt detaljerade. Syftet med nämnda planer är att fungera som strategiska styrdokument per fastighet för den fysiska miljön med en tidshorisont om 20-30 år. Dokumenten är inte avsedda att vara för detaljerade i sin utformning. Förvaltarna träffar driftssidan vid löpande driftmöten och då sker översyn av driftssidans skötselplaner där eventuella behov kan lyftas in i underhållsplanerna.

Sammantaget efterfrågas främst mer delaktighet och tydlighet i ansvarsfördelning och planering av underhåll. Vid granskningstillfället diskuteras frågorna i respektive ledningsgrupp.

Inom ramen för granskningen har jämförelser genomförts av underhållskostnader i jämförelseverktyget Kolada.¹³ Region Värmland, Gävleborg och Kalmar har efter samråd med revisionskontoret använts för jämförelser. De tre regionerna har liknande socioekonomisk struktur samt hälso- och sjukvård som Region Dalarna.

Granskningen noterar att det saknas data för kostnaden för felavhjälpande underhåll (avhjälpande underhåll enligt AFF 15) vilket omfattar akut underhåll och övrigt felavhjälpande underhåll. Vid faktakontrollen framkommer att regionfastigheter har efterfrågat en uppdelning för akut underhåll och övrigt felavhjälpande underhåll men att driftoperatör inte har kunnat särskilja kostnaderna. Jämförelser visar dock att regionen har lägst kostnader för tillsyn, skötsel och felavhjälpande underhåll för regionerna i urvalet med 122 kr/kvm BTA, vilket kan jämföras med Region Kalmars 150 kr/kvm BTA som ligger högst i urvalet. Vid jämförelse med samtliga regioner befinner sig regionen på plats 8.

Samtidigt befinner sig regionen i det övre skiktet i urvalet sett till kostnader för planerat underhåll för lokaler (kr/kvm BTA) med 95 kr/kvm BTA, strax under Region Värmlands 97 kr/kvm BTA.

3.5 Kostnadsökningar har påverkat nämndens ekonomi vid delåret 2022

Regionplanen bryts ner i en verksamhetsplan som antas av fastighetsnämnden. Där framgår strategiska mål, målvärden och prioriterade aktiviteter samt indikatorer.

¹² Beskrivning av dess innebörd och innehåll sammanställs i avsnitt 5.

¹³ Enligt uppgifter i Kolada, en tjänst från RKA. RKA är en ideell förening med svenska staten och Sveriges Kommuner och Regioner som medlemmar.

Följande mål bedöms ha bäring på revisionsfrågorna.

Mål	Handlingsplan/ prioriterade aktiviteter	Status vid delårsbokslutet (T2)
Tillhandahålla ett utbud av lokaler och fastighetsanknuten service som uppfyller patienternas och kundernas behov och därigenom är till nytta för medborgarna.	Fastighetsutvecklingsplaner (FUP) för alla sjukhus. FUP Ludvika lasarett under uppstart. Underhållsplaner för alla sjukhus.	FUP Ludvika lasarett beskrivs vara under uppstart. Arbetet pågår med framtagande av underhållsplaner för egenägda sjukhus.
Lokaler med funktion, arbetsmiljö och komfort som stödjer och underlättar för den verksamhet som bedrivs.	Ingen handlingsplan eller aktivitet angiven. Följs upp via nöjd kund index.	Kundnöjdheten ska följas upp i separat enkät. Enkät ej genomförd vid T2.
Säkra och robusta lokaler.	Tekniska försörjningsplaner för samtliga lasarett. Ska innefatta robusthet, redundans och krisberedskap.	Tekniska försörjningsplaner finns för samtliga lasarett. Uppdatering pågår avseende riskanalyser & inventering av på samtliga tekniska system enligt MSB:s skrift Den Robusta Sjukvårdsbyggnadens olika nivåer Guld, Silver och Brons.
Tillgång till digitala hjälpmedel som stödjer arbetet på ett effektivt sätt.	Systemstöd för byggprocessen i syfte att kvalitetssäkra investeringsprojekt.	Systemstöd "Canea" finns. Projekthandlingar överförda. Arbetet pågår med implementering.
Minimera fastigheters miljöpåverkan	Mål om 145 kWh/kvm	Utfall om 143 kWh/kvm.

Tabell 1: Sammanställning av fastighetsnämndens mål 2022 med fokus på underhåll

För flera mål i tabellen är målvärdet beroende av resultatet på kundenkäten som genomförs vartannat år. Resultatet av enkäten 2022 presenteras under avsnitt 4.2.1.

Det finns FUP för samtliga sjukhus och folkhögskolor. Intervjuade uppger att det finns en FUP för Ludvika lasarett sedan 2009 men att den behöver uppdateras. Vid granskningstillfället finns det inte planer om motsvarande FUP för primärvården. Istället ska primärvården omfattas av en vårdutbudskarta som tas fram av hälso- och sjukvården (se avsnitt 5.1).

Utöver intern excelfil uppges främst TFP utgöra underlaget för långsiktig underhållsplaneringen. Eftersom stora delar av det som tidigare benämndes som underhåll numera är reinvesteringar utgör även investeringsplanen ett underlag för den långsiktiga underhållsplaneringen.

Av nämndens delårsrapport för 2022 framgår att *"utredning för framtagande av underhållsplaner pågår i organisationens förvaltargrupp men det är tveksamt om arbetet kommer färdigställas under 2022."*

Det visar sig vid närmare kontroll vara en felskrivning och det som avsågs var systemstöd för underhållsplaneringen. Något sådant systemstöd finns inte och vid granskningen är det fortfarande excel som tillämpas (se information i avsnitt 3.2. ovan). Granskningen har mottagit en projektplan avseende 2023 som bryter ner underhållsplanen för ett av distrikten. Av denna framgår reinvesteringar och investeringar ur ett femårsperspektiv med årlig budget.¹⁴

Det finns TFP för samtliga sjukhus och folkhögskolor. Deras syfte samt exempel på innehåll beskrivs mer ingående under avsnitt 5.

Uppföljning av grad av genomfört underhåll (totalt) sker i samband med tertialrapporteringen men även internt i ledningsgruppen vid regionfastigheter. Av delårsrapporten framgår att nämndens långtidsplanerade underhåll kommer att sänkas successivt under kommande tioårsperiod och ersättas av reinvesteringar. I delårsrapporten har 23,7 mnkr av budgeten på 40 mnkr nyttjats.¹⁵ Prognosen är att det planerade underhållet kommer genomföras.

Granskningen noterar att det av nämndens bokslut för 2021 inte går att särskilja vad som avser investering respektive reinvestering. Vid faktakontrollen påpekas att investeringsplanen innehåller en särskild post för reinvesteringar för varje distrikt. Denna post disponerar förvaltarna över då det avser mindre projekt med projektkalkyl upp till två mnkr.¹⁶ För särskilda fastighetsprojekt kan dessa särskiljas genom benämningen "Infra" i investeringsplanen. Enligt uppgift avser dessa projekt elförsörjning, ventilation, hissar m.m. För samtliga projekt över 100 mnkr anger projektets rubrik vad som avses.

Materialbrist, hög inflation, stigande räntor och energipriser påverkar nämndens investeringsplanering och genomförande av projekt. Nämnden anger att det finns risk för att anbud blir för höga på grund av ökade risktillägg från leverantörer. Materialbristen har medfört förseningar i vissa projekt. Regionfastigheters åtgärder för att möta utmaningarna beskrivs bestå av god marknadsdialog och noggrann inköpsplanering.

Intervjuade beskriver att de höga energipriserna påverkar regionens årskostnader för mediaförbrukning även om det vid granskningstillfället sker i begränsad omfattning då energileveransen prissäkrats för ca 80 % av förbrukningen. Energiförbrukningen har gått från 156,5 kWh/kvm under 2021 till prognos 143,3 kWh/kvm för 2022 vilket är i linje med målet för 2022. Ändå har mediakostnader ett högre utfall än budget till följd av höjda energipriser.¹⁷

Kostnadsutvecklingen på byggmaterial beskrivs också ha påverkat kostnaden i investerings- och underhållsprojekt. Under 2022 har byggmaterialkostnaden stigit med 24,8% vilket bl.a. beror på råvarubrist, hög efterfrågan samt högre transportkostnader.

¹⁴ Se distriktsindelning i avsnitt 4.6.

¹⁵ Motsvarar underhållet för 2020-2021. Under 2020 uppgift underhållet till ca 38,5 mnkr, motsvarande siffra är ca 41,5 mnkr för 2021.

¹⁶ I enlighet med gällande delegationsordning med tillhörande verkställighetsförteckning.

¹⁷ I delårsrapporten för 2022 anges även att ett beslut om högre lagernivå på reservkraften för att uppfylla beredskapskrav har tagits i Regionen, vilket inneburit höjda kostnader, 850 tkr över budget. Energiprisernas höjning kommer från elhandeln där Region Dalarnas portföljförvaltning minskat avvikelsen betydligt. Endast ca 10 % innevarande år av inköpsvolymen påverkas direkt av elhandelsmarknaden Nordpool resterande ca 90 % är prissäkrat. För återstående delen av året så är säkringsgraden ca 85% vilket kommer att ge en större budgetavvikelse om elhandelspriserna fortsätter ligga på den höga nivån.

3.6 Tjänstemannaorganisationen arbetar efter geografisk indelning

Regionfastigheter arbetar på uppdrag av fastighetsnämnden och ansvarar operativt för regionens lokalförsörjning samt förvaltning av regionens fastigheter, vilket inkluderar reinvesteringar och underhåll i syfte att bibehålla fastigheternas funktion och värden.

I detta ligger uppgiften att som byggherre verkställa fastighetsinvesteringar som beslutas av regionen. I uppdraget att tillhandahålla lokaler för regionens olika verksamheter ingår även all extern förhyrning.¹⁸

Organisationen är indelad i tre geografiska förvaltningsdistrikt:

- ▶ Norra distriktet (Mora, Vansbro, Malung-Sälen, Leksand, Rättvik, Orsa och Älvdalen)
- ▶ Mellersta distriktet (Falun, Borlänge och Gagnefs kommun)
- ▶ Södra distriktet (Ludvika, Avesta, Säter, Hedemora och Smedjebacken)

Varje distrikt har en förvaltare med ansvar för verksamhet och kontakt med hyresgäster. Till stöd finns specialistkompetenser inom ekonomi, administration, förvaltning, analys, avtal, byggherrestöd och teknik. Det finns en lokalstrateg i regionstyrelsens förvaltning som stöttar verksamheterna i regionen vid genomförande av behovsanalyser, som emellertid inte omfattar underhållsplaner.

Vid behov av nya lokaler ska respektive verksamhet gå via central lokalstrateg (se avsnitt 5). Lokalstrategen saknar beslutsmandat och är en stöttande funktion.

I nämndens verksamhetsplan för 2022 framgår identifierade styrkor, svagheter, risker och hot. Ett framtida hot är att otillräcklig planering i tidiga skeden riskerar leda till felprioriteringar samt att ökad investeringsvolym och växande organisation kan medföra bristande kvalitet. Vidare anges att de ökande krav på robusthet som ställs på regionens fastigheter¹⁹ i kombination med teknisk utveckling skapar avancerade system som beskrivs som svåra att hantera fastighetstekniskt. Regionfastigheter beskrivs vara mitt i en expansiv fas då verksamheten utökas i samband med ökade investeringsvolymerna och ökade myndighetskrav.

I nämndens kontrollplan för 2022²⁰ framgår utöver nämnda områden även kontrollområden med bäring på produktionsflöden där identifierade kontrollpunkter är: "otillräckliga resurser", "bristfällig kompetens och kunskap i leveranskedjan". Här har kontroll skett av att det finns upphandlade konsulter som svarar mot förvaltningens behov. Av uppföljning för 2022 noteras att kontrollen ej visat på större avvikelser. För riskområdet "stora lokalbehov och bristande framförhållning hos hyresgäster" samt "avsaknad av lokalförsörjningsplaner/fastighetsutvecklingsplaner" nämns forum för lokalfrågor och lokalinformationsmöten samt att det saknas lokalförsörjningsplaner men att det ändå finns en fungerande långsiktig planering för sjukhusen.

¹⁸ Verksamhetsplan 2022 med bilaga.

¹⁹ Bl.a. genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som angett särskilda riktlinjer för robusta sjukhus.

²⁰ Riskanalysen omfattade följande områden: Riskanalysen omfattade följande (12) områden: informations-skydd, produktionsflöde, robusthet inkl. brandsäkerhet, arbetsmiljöskydd, miljöskydd, produktansvar (lokaler och fastighetsanknutna tjänster), skydd mot ekonomisk brottslighet, kompetenssäkring, data- säkerhet, personskydd och krishantering, upphandling och kommunikation.

Av verksamhetsplan för 2022 identifierades följande svagheter avseende kompetensförsörjningen inom fastighetsförvaltningen:

- ▶ sårbar organisation
- ▶ hög arbetsbelastning/stress

Organisationen ska sedan 2020 ha förstärkts med ytterligare fastighetsförvaltare men vid granskningstillfället pågår ytterligare rekryteringar för att stärka organisationen, däribland en projektledare som klarar större projekt.

3.7 Bedömning - ett fastighetsförvaltande perspektiv

Ur ett förvaltande perspektiv bedöms FUP och TFP till viss del utgöra goda förutsättningar för långtidsplanering för sjukhus och folkhögskolor.

Planerna anger övergripande utvecklingsmöjligheter i ett 20-30 års perspektiv. Planerna är emellertid varken detaljerade eller avsedda att utgöra konkreta underhålls- eller reinvesteringsplaner. Av den excel-fil som används för underhållsbehov per fastighet är det svårt, och inte alltid möjligt, att utläsa vilka av de planerade åtgärderna som genomförts, vilka som kvarstår och hur länge de förskjutits. Det saknas specifikt systemstöd för såväl planering som uppföljning av fastighetsunderhållet, istället sker uppföljningen manuellt i excel-filer (utöver uppdatering av FUP och TFP).

Granskade underlag bedöms sammantaget vara svåröverskådlig och tydliggör inte underhållsplaneringen. Excel-filen, som enligt granskarnas uppfattning utgör ett väsentligt planeringsdokument, är inte förankrad med hyresgäster eller nämnd. Excel-filer utgör generellt en risk som strategisk dokumentation då de kan bli personberoende, svåröverskådliga samt riskera att förkomma. De är dessutom inte avsedda för kommunikation med berörda brukare.

I intervjuer har det lämnats skilda beskrivningar kring var gränsen ska gå för avhjälpande respektive planerat underhåll. Det förebyggande underhållet synes vara oprioriterat och bedömningen är därför att det förebyggande underhållet bör tydliggöras.

4. Ansvar för regionens hyresgäster: Brukarnas perspektiv

4.1 Regionen tillämpar internhyressystem med marknadsanpassad schablonhyra

Av regiongemensamma principer för internhyra²¹ framgår att regionens verksamheter i första hand ska bedrivas i egna lokaler. Om likvärdig och funktionell lokal inte kan erbjudas får extern inhyrning ske. Hyresavtal med extern fastighetsägare tecknas av regionfastigheter som i sin tur upplåter lokalen genom internhyresavtal till regionens verksamhet.²²

²¹ Internhyresavtal, principer, senast uppdaterat: 2019-03-04.

²² Att regionfastigheter och inte respektive verksamhet ska ansvara för all extern inhyrning av lokaler samt teckna alla avtal, gäller enligt beslut i landstinget 1997.

Regionfastigheter förhandlar hyresvillkor, bevakar uppsägningstider och ansvarar för eventuella uppsägningar gentemot externa fastighetsägare. Hyresvillkoren ska vara samma som i interna avtal. Påslag för administrativa kostnader tas inte ut.²³

För brukarna/hyresgästerna ingår underhållet i internhyran. Av regiongemensamma principer för internhyran framgår vad hyran innehåller, principer för hyressättning och hur om- och tillbyggnader hanteras i relation till hyran.

Följande ingår i internhyran (ett urval):

- ▶ Reinvestering/planerat fastighetsunderhåll (LFU)
- ▶ Fastighetsdrift och skötsel
- ▶ Förebyggande underhåll
- ▶ Försörjningsmedia (värme, el, vatten, kyla)
- ▶ Städning av allmänna ytor, övrig area

En detaljerad förteckning framgår av särskild gränsdragningslista. Granskningen har tagit del av gränsdragningslistor som tydliggör ansvarsfördelningen mellan hyresvärd och hyresgäst.

Hyresavtalen justeras i form av tillägg om hyresgästen vill ha en justering av lokalen, i övrigt sker inte någon justering med undantag för uppräknig av hyran. Några hyresgäster beskriver att genomgång av hyresavtalets innehåll skett på begäran medan andra uppger framhåller att en tydligare genomgång av gränsdragningarna är önskvärd.

Investeringar som utförs med anledning av verksamhetsförändringar eller utökade lokalbehov hanteras enligt regionens investeringspolicy. För reinvesteringar och investeringar sker hyrestillägg som motsvarar investeringen. Intervjuade har gett skilda beskrivningar kring hur information kring vad som är underhåll respektive reinvestering återges.

Av internhyresprinciper framgår att hyresgäst kan säga upp de delar av lokal/hyresobjekt som är uthyrningsbart. Det ska finnas incitament för verksamheterna att minska sina kostnader om utrymmen inte används. Intervjuade uppger att detta i praktiken är svårt att uppnå även då lokalen inte är specialanpassad för verksamheten. I allt väsentligt beskrivs en god dialog med förvaltarna för respektive distrikt men flera hyresgäster uppger att uppsägning av del av lokal i praktiken inte är genomförbart då det kräver att lokalens placering är attraktiv samt att ytan är funktionell och går att avgränsa för andrahandsuthyrning.

4.2 Hyresgästerna efterfrågar en ökad delaktighet

Av nämndens verksamhetsplan för 2022 framgår att såväl förvaltare som representanter för verksamheterna deltar i *lokalplaneringsgrupper*. Regionfastigheters verktyg för dialog beskrivs i verksamhetsplanen vara de kontinuerliga kontakter som sker mellan förvaltare och verksamheter samt lokalplaneringsgrupper som genomförs tillsammans med hyresgästerna.

²³ Tidigare tillämpades ett påslag på hyran om 11 kr per kvm, vilket beskrivs eventuellt finnas kvar i äldre kontrakt. Omfattningen, antal kontrakt det kan omfatta framgår ej.

Mötena ska syfta till att diskutera lokalernas funktion samt drift och skötsel av lokalerna, energieffektivisering, risk och säkerhet och behovet av service. Gruppen benämns i praktiken vara en *lokalinformationsgrupp* då den saknar planeringsfunktion. Vidare uppges drift och skötsel följas upp på särskilda driftmöten med berörd driftorganisation.

Via webbportalen²⁴ kan hyresgäster anmäla skador och fel samt göra servicebeställningar både från externa leverantörer och från Region Dalarnas egna serviceorganisationer.

I avsnitt 3.6 ovan har regionfastigheters riskanalys med styrkor, svagheter och hot inför 2022 omnämnts. Till de identifierade svagheterna noteras hyresgästernas upplevda delaktighet och inflytande i lokalförsörjningen. Till hoten inför framtiden hör att en otillräcklig planering riskerar att leda till felprioriteringar samt att ökad investeringsvolym och växande organisation kan medföra en sämre sammanhållen verksamhet, oordning och bristande kvalitet.

Dialoger mellan hyresgäster och regionfastigheter sker primärt via ansvarig förvaltare för respektive område och verksamheterna där. En del hyresgäster beskriver svårighet att få återkoppling, andra beskriver en god lyhördhet samt att åtgärder vidtas men att finns funktionella svårighet i lokalbeståndet som gör det svårt att komma vidare i processerna. Vid granskningstillfället finns en lokalförsörjningsbank som ska kunna svara mot varierade behov. Denna uppgår till 4 till 5 procent av beståndet och beskrivs vara svår att använda för verksamheternas behov.

Granskarna har mottagit skilda uppfattningar om i vilken grad underhållet omhändertas inom ramen för hyran. En del intervjuade menar att underhåll skjuts på framtiden vilket orsakar större behov än om underhållet skett löpande. Andra uppfattar att underhållsåtgärder hanteras som reinvesteringar eller investeringar vilket ökar verksamheternas kostnader eftersom det ligger utanför avtalad hyra. Andra intervjuade menar att anledningen till skilda beskrivningar beror på att gränsdragningslistan inte använts.

4.2.1 Resultat från genomför kundenkät hösten 2022

Vartannat år genomför regionfastigheter en kundenkät där ett representativt urval av samtliga hyresgäster ges möjlighet att medverka (400-450)²⁵. Den senaste kundenkäten genomfördes hösten 2022 med svarsfrekvens 65,9 procent (69,0 procent år 2020) vilket bedömdes vara godkänd nivå.²⁶

Ett externt företag har genomfört kundenkäten på uppdrag av regionfastigheter. Regionfastigheter mottar resultatet nedbrutet per verksamhet och det görs sammanställning på totalen för samtliga objekt. Av sammanställningen framgår jämförelser av resultat för åren 2010-2022.

Flest respondenter har det mellersta distriktet som även har den största ökningen av svaranden sedan kundenkäten 2020.²⁷

²⁴ www.regionfastigheterdalarna.se

²⁵ Samtliga hyresgäster som hyr mer än 100 m² erbjuds medverka.

²⁶ Totalt skickades 423 enkäter ut. 24 ströks då mottagaren hade slutat eller inte varit tillgängliga under datainsamlingsperioden. Av 399 utskickade enkäter har 296 respondenter svarat.

²⁷ Värden inom parentes avser avtalet svaranden från 2020 års mätning. Från mellersta distriktet var det 161 respondenter (126); från norra distriktet var det 73 (64); minst antal hade södra med 61 respondenter (57).

Resultatet är fördelat mellan interna och externa hyresgäster och en övervägande del är från de interna, 241 av 296. I enkäten inkluderas även frågor med bäring på drift även där såväl regionservice som externa aktörer.²⁸

Hyresgästens totalbetyg på lokalernas fysiska miljö och service är uttryckt som ett medelvärde av hur nöjd/missnöjd man är med den fysiska miljön och servicen totalt och hur den motsvarar ens förväntningar samt hur nära den är en ideal fysisk miljö.

Nöjdukindex (NKI) avser hyresgästens totalbetyg på regionfastigheter som hyresvärd uttryckt som ett medelvärde av hur nöjd/missnöjd man är med regionfastigheter som hyresvärd totalt, hur regionfastigheter motsvarar ens förväntningar samt hur nära en ideal hyresvärd regionfastigheter är.

Resultaten presenteras enligt en 100-gradig skala. Det är inte andelen nöjda/missnöjda kunder som presenteras utan medelvärdet för det samlade hyresobjektet (då det finns mer än en respondent/objekt).²⁹ Den 100-gradiga skalan beskrivs enligt nedan:

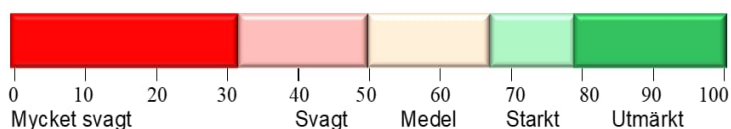


Bild 1: Förklaring av fördelningen av resultatet i en 100-gradig betygsskala

I regionfastigheters sammanställning över tid noteras liknande index för samtliga områden för samtliga år i jämförelseperioden. Variationerna är marginellt bättre mellan åren för nästan samtliga områden. Störst positiva avvikelse noteras för upplevd tydlighet i ansvarsfördelningen där helhetsbetyget ökat med 8 punkter sedan 2010.

Nedan presenteras ett urval av resultaten från enkäten. Urvalet är gjort utifrån granskningens revisionsfrågor och de områden som över tid fått lägst resultat. Det avser områdena "lokalernas utformning" samt "kunddialog". Några av bakgrundsparemetrar för dessa områden har lyfts fram särskilt.

Av diagrammen framgår resultatet för lokalernas utformning, totalbetyget samt några av bakgrundsfaktorerna som påverkat totalbetyget.

²⁸ För regionservice omfattas 180 svaranden (148) och för de externa, 116 svaranden (99).

²⁹ Exempelvis räknas vårdcentraler på lasaretten in och presenteras samlat med de fastigheter som lokalerna ligger i.

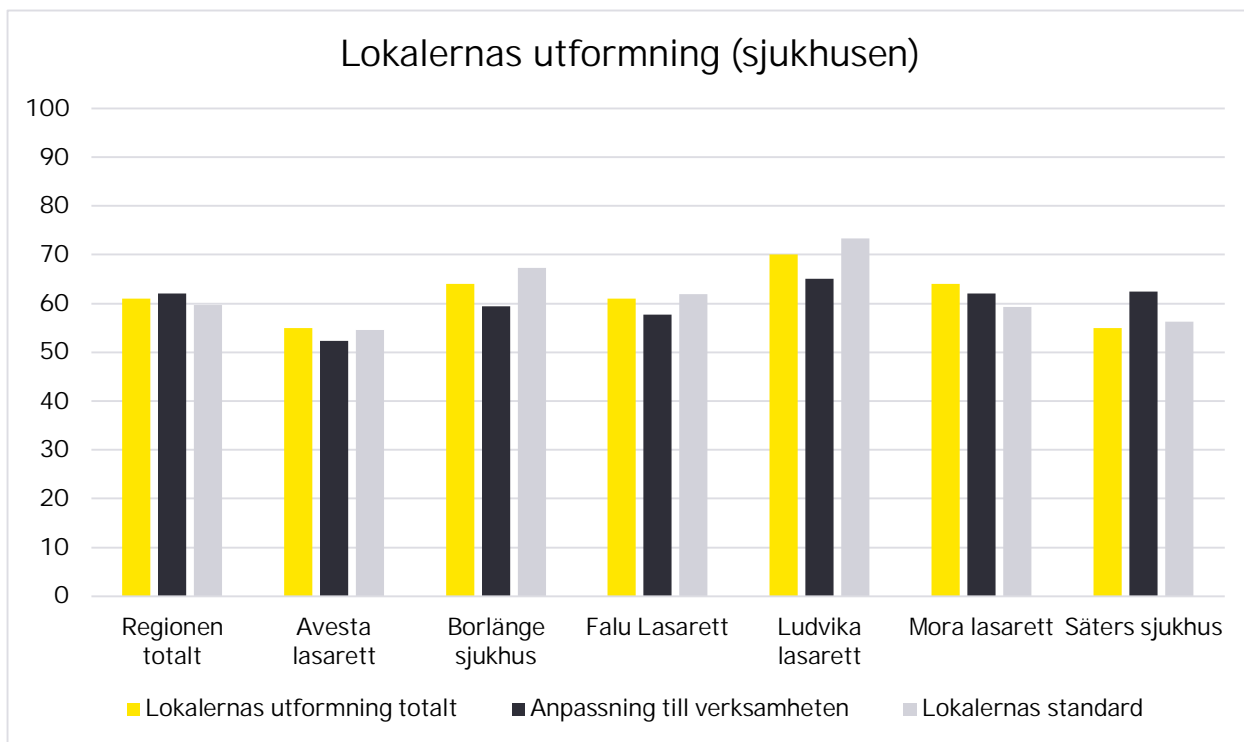


Diagram 2: Resultat av urval av bakgrundsfaktorer till området lokalernas utformning, sjukhus (2022)

Diagram 2 visar att resultaten varierar mellan sjukhusen. För samtliga bakgrundsfaktorer noteras resultat mellan 52 och 73 vilket innebär att resultatet varierar mellan medel och starkt enligt betygsskalan. För Avesta noteras lägst resultat för båda bakgrundsfaktorerna.

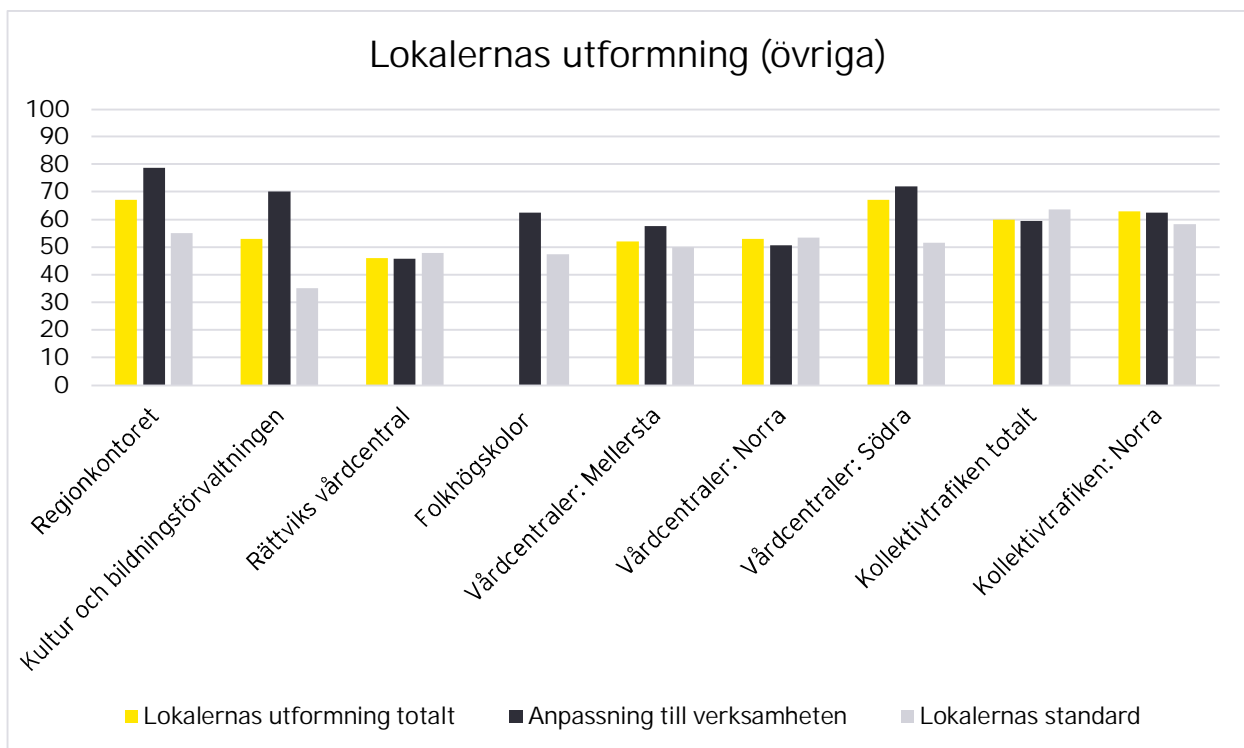


Diagram 3: Resultat av urval av bakgrundsfaktorer till området lokalernas utformning, övriga (2022)

Diagram 3 visar lägre resultat för lokalernas standard än vid jämförelse med sjukhusens resultat i diagram 2. Lägst resultat noteras för kultur- och bildningsförvaltningen. Regionkontoret och vårdcentralen södra distriktet har bäst resultat avseende lokalanpassning till verksamheten.

I följande diagram framgår resultatet för kunddialogen, totalbetyget samt några av bakgrundsfaktorerna som påverkat totalbetyget.

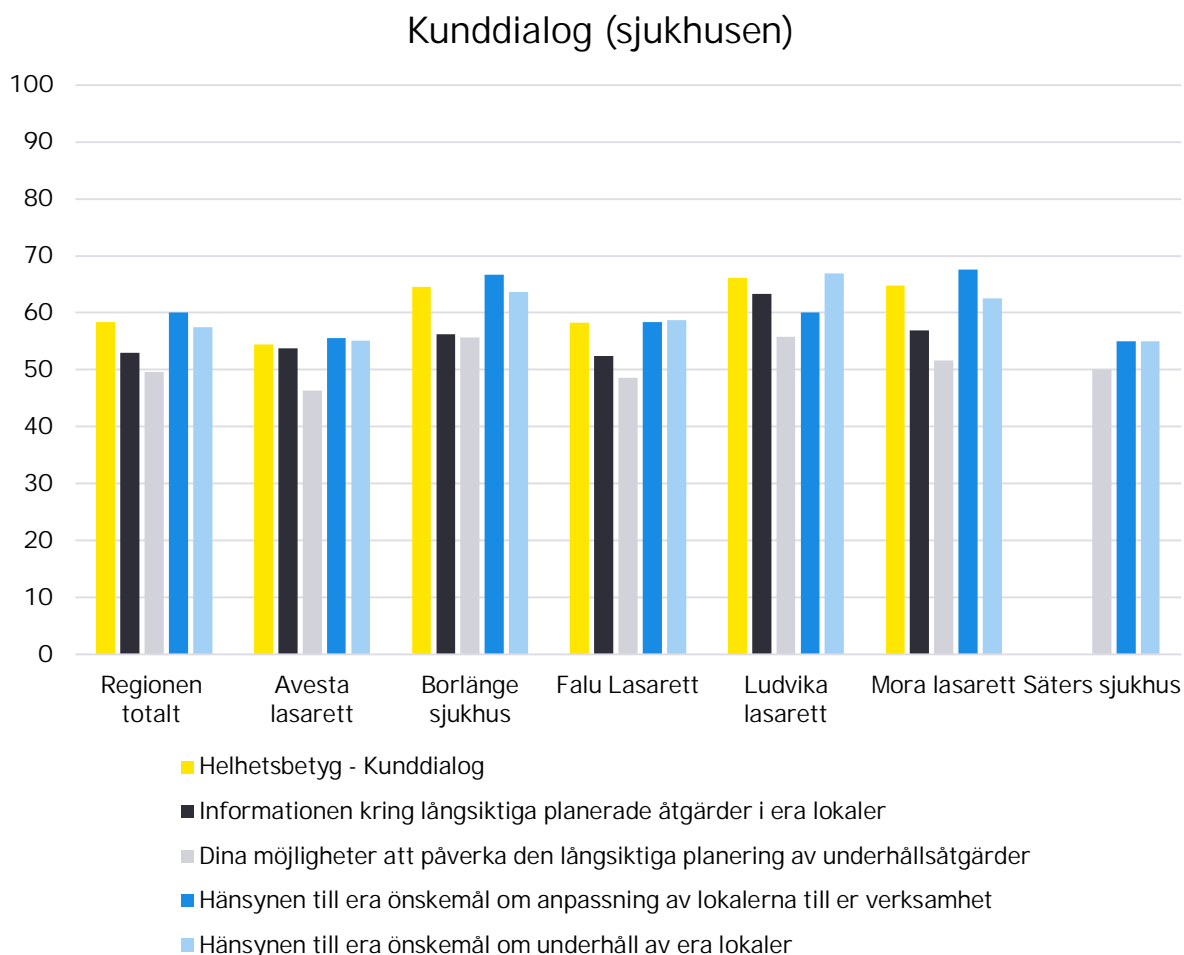


Diagram 4: Resultat av urval av bakgrundsfaktorer för området kunddialog, sjukhusen (2022)

Diagram 4 visar resultat per sjukhus. Lägst resultat noteras för hyresgästernas egna möjligheter att påverka den långsiktiga planeringen av underhållsåtgärder. Resultatet varierar mellan 46 för Avesta lasarett, vilket är ett svagt resultat enligt betygsskalan, och Ludvika lasarett samt Borlänge sjukhus med resultat på 56, vilket skattas som medel.

Bäst resultat för samtliga frågor i urvalet avser hänsyn till önskemål om anpassning av lokalerna till verksamheten där Mora lasarett uppvisar högst värde med 68 vilket är ett medel/starkt resultat enligt angiven skala.

Kunddialog (övriga)

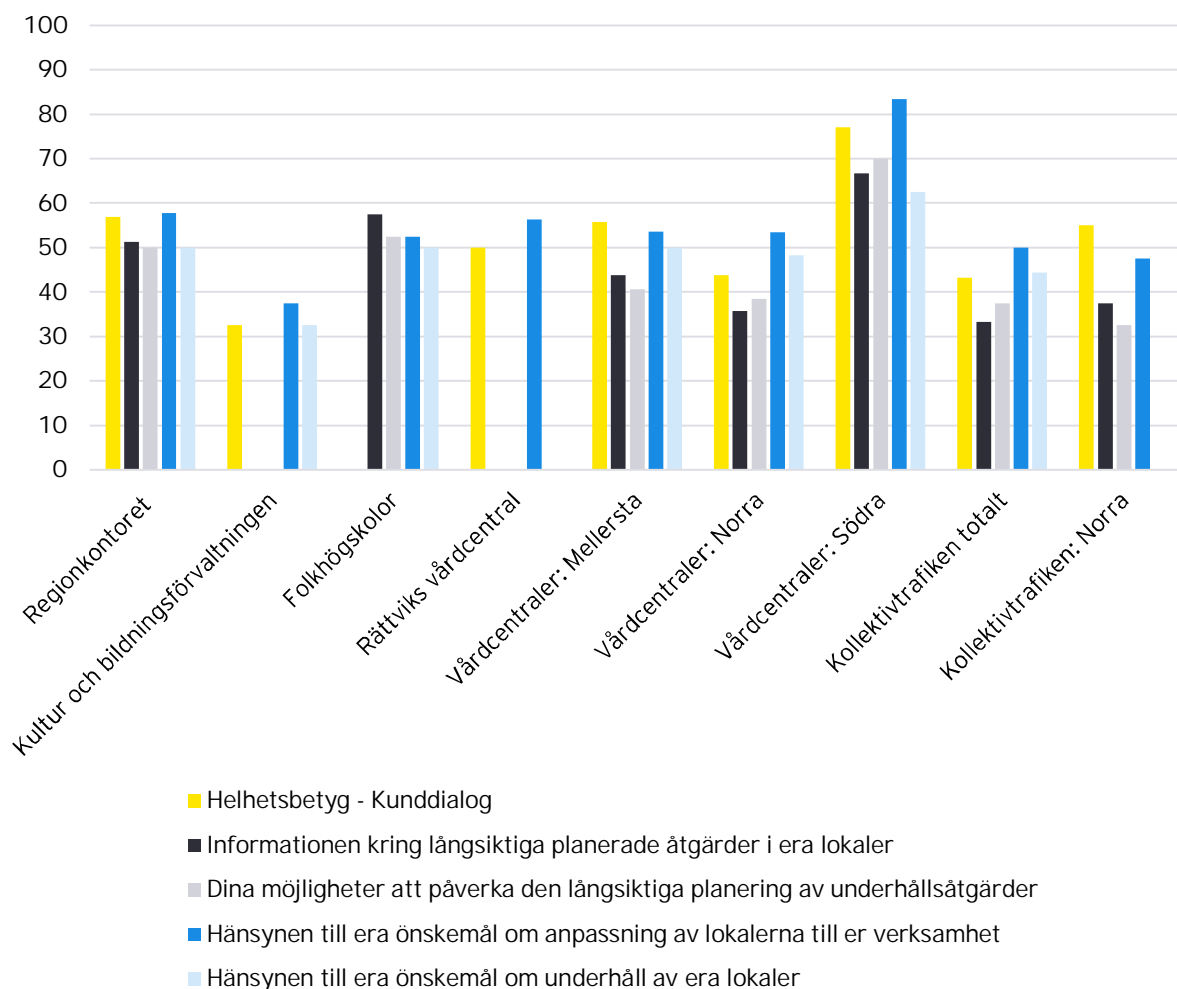


Diagram 5: Resultat av urval av bakgrundsfaktorer för området kunddialog, övriga (2022)

För övriga hyresgäster synliggör diagram 5 ett lägre resultat än vid jämförelse med resultatet för sjukhuset i diagram 4. Det avser hyresgästernas egna möjligheter att påverka den långsiktiga planeringen av underhållsåtgärder. Resultatet varierar mellan 33 för kollektivtrafiken (Norra) och 70 för vårdcentraler som tillhör södra distriktet.

Bäst resultat noteras för hänsynen till önskemål om anpassning av lokalerna till verksamheten. Bäst resultat noteras för regionkontoret (58) och vårdcentraler som tillhör södra distriktet (83) vilket enligt skalan är ett utmärkt resultat. Det är även det högsta resultatet vid jämförelse med samtliga presenterade resultat i rapporten.

Intervjuade uppger att i de verksamheter där resultaten är låga har det skett uppföljande möten för att diskutera resultatet. I den mån fria svarskommentarer lämnats följs dessa upp av förvaltare för respektive distrikt. Granskningen noterar att indikatorer kopplade till resultatet av enkäten framgår av nämndens styrkort och uppföljning sker i ledningsgrupp för regionfastigheter med jämförelse mot tidigare år av resultatet på övergripande nivå. Granskningen har inte sett analyser på distrikts- eller verksamhetsnivå mellan åren. De jämförelser som presenteras i sammanställningen sker på övergripande nivå för hela regionen.

I nämndens verksamhetsplanen anges aktiviteter eller handlingsplaner för flera mål och indikatorer. Där framgår en aktivitet om att genomföra kvalitetshöjande åtgärder/underhållsåtgärder på allmänna ytor där många vistas, i syfte att förhöja lokalernas upplevda trivsel och kvalitet. Enkäten följs upp i ledningsgruppen och förvaltarfunktionen. Det finns inga handlingsplaner eller liknande för att omhänderta enkätresultatet.

4.2.2 Ytterligare iakttagelser från genomförda intervjuer

Det finns samstämmighet bland alla verksamheter oavsett hyresvärd att den interna underhållshanteringen och dialogen fungerar bättre än för de externt inhyrda lokalerna. Flera påpekar att trots underhållsbehov beskrivs hyresnivån generellt vara god vid jämförelser med privata aktörer.

Flera uppger att kommunikationen, när den sker, är god men upplever att underhållsplaner och liknande dokument förankras i för låg utsträckning. En del hyresgäster beskriver att de medverkat i framtagandet av FUP och underlag, medan andra inte känner till att utvecklingsplaner eller underhållsplaner finns. De ser sig inte som delaktiga i planeringsprocessen, vilket inte heller verkar vara avsikten då planeringen sker på övergripande nivå.

Vid intervjuer med hyresgäster framhålls ålderstigna fastigheter och lokaler som inte är anpassats till verksamheternas behov som återkommande brister.

4.3 Vår bedömning - brukarnas perspektiv

Ur ett brukarperspektiv finns såväl avtal som detaljerade gränsdragningslistor som tydliggör ansvarsfördelningen mellan förvaltare och brukare av lokaler. Av intervjuer har det dock framgått behov av att tydliggöra planerat underhåll samt i vilken utsträckning underhåll ingår i hyran. Granskningen delar den bilden.

Den möjlighet som internhyresprinciperna har, att säga upp delar av lokal/hyresobjekt för att skapa incitament för verksamheterna att minska sina kostnader, bedöms svår att använda i praktiken. Granskningens bedömning är att regelverket bör ses över.

5. Perspektivet strategiskt ägande

5.1 Underhållsbehoven i budgetprocessen

Av regionstyrelsens reglemente framgår att det är styrelsen som har det övergripande ansvaret för att styra, utveckla och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och verksamhet.

Fastighetsnämnden ansvarar för att tillgodose regionens behov av lokaler, svara för investeringar i fastigheter samt ta initiativ i strukturfrågor inom fastighetsbestånd och lokalförsörjning.³⁰ Ansvar för lokaler omfattar förhyrda och av regionen ägda lokaler. Nämnden ansvarar för samordningen med övriga berörda organ inom regionen.

³⁰ Ansvaret för investeringar i fastigheter omfattar de uppgifter som har samband med den kommunala fysiska planeringen vilket inkluderar byggherrrollen och ansvar för utredningar och samordning.

Beslut om köp, försäljning och rivning av regionägda byggnader kan fattas av nämnden om värdet av egendomen uppgår till mindre än sju prisbasbelopp, d.v.s. mindre än 340 200 kr under 2022.³¹ Om värdet uppgår till ett högre belopp ska beslutet fattas av regionstyrelsen om det inte är av principiell betydelse. Sådana beslut fattas av regionfullmäktige.

Bilden nedan illustrerar förenklat identifierade ansvarsområden för respektive styrdokument som tillämpas i processerna som omgärdar fastighetsunderhåll.



Bild 2: Förenklad bild över hur styrande dokument och ansvar för dess uppdatering

Av nämndens verksamhetsplan för 2022 framgår att regionfastigheter har i uppdrag att svara för regionens lokalförsörjning. Av nämndens verksamhetsplan framgår även att det sker löpande och strategiska möten i regionens styrgrupp för lokalfrågor. I gruppen deltar förvaltare från regionfastigheter och representanter för regionen samt hälso- och sjukvårdens ledning. Syftet med grupperingen är att behandla gemensamma fastighetsanknutna verksamhetsfrågor.

Enligt intervjuade finns lokalstrateger och lokalplaneringsgrupper men ingen lokalförsörjningsgrupp med strategiskt ansvar. Vid behov av nya lokaler ska respektive verksamhet via lokalstrateg stämma av med central lokalstrateg. Verksamheterna har även möjlighet att skicka in verksamhetens behov av lokaler (VBL) och då ses behovet över och förslag med hyresjustering lämnas. Den centrala lokalstrategen saknar beslutsmandat och är en stöttande funktion i processen. Lokalbehoven ska komma från respektive förvaltning och vara förankrade i respektive ledning och nämnd.

Regionfastigheters arbete beskrivs vara beroende av hur utförliga och långsiktiga förvaltningarnas lokalförsörjningsplaner är. Vid granskningstillfället sker framtagande av en långsiktig plan för hälso- och sjukvården, en så kallad "vårdutbudskarta", som ska fastställas av hälso- och sjukvårdsnämnden. Planen omfattar den framtida utvecklingen för hälso- och sjukvården och den vård som ska bedrivas. Detta beskrivs skapa förutsättningar för regionfastigheter att ta höjd för framtida investeringsplaner.

Intervjuade uppger att nuvarande investeringsplaner för t.ex. sjukhusen utgår från hälso- och sjukvården så som den bedrivs idag, vilket inte blir utgångsläget om några år. Exempelvis nämns framtidens fokus på patientnära vård (i hemmet) istället för sjukhusnära vård, vilket bedöms ska omfatta en stor del av patienterna.

³¹ Motsvarande skrivning om beslut överstigande sju prisbasbelopp framgår av regionstyrelsens reglemente. Prisbasbelopp för 2022 är 48 600 kronor.

5.2 Fastighetsutvecklingsplaner (FUP) och tekniska försörjningsplaner (TFP) ingår i det strategiska ägandet

Genomgående sker hänvisning till FUP och TFP för det långsiktiga strategiska arbetet. FUP syftar till att beskriva hur aktuell fastighet ska utvecklas 20-30 år framåt i tiden.³² Av mottagna exempel på FUP framgår fastställda mål, en analys av nuläget och scenarion för hur fastigheten skulle kunna utvecklas och anpassas inför framtida förändringar och behov. Dessa utgår ifrån fastighetens behov om verksamheten bibehåller nuvarande omfattningen, möjlig utveckling om verksamhetens uppdrag ökar respektive minskar samt ev. avveckling av fastigheten till annan huvudman.³³

FUP innehåller inte några konkreta underhållsplaner, dessa ska ingå i den TFP samt i de underhållsplaner (excel) som uppges finns för respektive fastighet. TFP är den tekniska sidan av fastighetsutvecklingsplanen. Där ska infrastrukturen säkerställas för att matcha FUP och säkerställa att den är genomförbar. Där framgår en del övergripande underhållsbehov men utan periodangivelser eller ytterligare konkretisering. Det finns även förslag på energibesparingsåtgärder och dess förväntade utveckling.

I tidigare avsnitt av rapporten har hänvisning skett till Energiplan 2018-2030. Dokumentet och dess uppföljning har påverkan på det strategiska ägandet liksom fastighetsnämndens hållbarhetspolicy. Av policyn framgår att verksamheter inom regionens kärnområden ska erbjudas funktionella lokaler och service baserat på hållbar utveckling. Det ska finnas en strävan efter att ständigt utveckla och förbättra verksamheten till gagn för vårdgivares och patienters behov genom helhetsansvar och att arbeta i god samverkan med kunder och leverantörer. Ett antal aktiviteter finns för att viljeriktningen ska uppnås, exempelvis hänsyn till kundens behov och delaktighet, god robusthet (teknisk driftssäkerhet), trygga, säkra och hållbara lokaler samt att förnybar energi och effektivisering av energianvändning ska ske genom krav på leverantörer. Dessutom ska hyresnivåerna ta hänsyn till lokalernas användbarhet, standard, skick och läge.

Det görs hänvisning till miljöledningssystemet med riktlinjer och särskilt program för teknisk standard som viktiga styrdokument som påverkar det strategiska ägandet. Miljöledningssystemet inkluderar riktlinjer, policyer och ansvarsområden. Det tydliggör även hur risker ska analyseras och omhändertas, hur mål sätts upp och ansvar för dess uppföljning. Målen framgår sedan av styrkortet (vilket är bifogat verksamhetsplanen, se avsnitt 3.5 ovan).

5.3 Vår bedömning - perspektiv strategiskt ägande

Fullmäktige har ålagt fastighetsnämnden att förvalta fastighetsbeståndet på ett sådant sätt att värdet på regionens fastigheter säkras. Granskningen kan inte se på vilket sätt detta mäts och bedöms. Det talas om underhållsskuld men den är inte definierad, kvantifierad eller konsekvensbeskriven. För att bedöma om förvaltandet följer reglementet bör detta göras.

Förvaltningen av fastighetsbeståndet ska vara kostnadseffektivt och nämnden ska bevaka och ta initiativ i strukturfrågor inom fastighetsbestånd och lokalförsörjning. Det saknas emellertid metod för mätning av kostnadseffektivitet varför granskningen menar att den inte går att bedöma.

³² Jmf med lokalförsörjningsplaner och vårdutbudskarta som istället direkt utgår från förvaltningarnas behov av lokaler framgent.

³³ Mottagen FUP:en avser en folkhögskola.

De underhållsplaner som granskats har bedömts i avsnitt 4.7. Där konstateras att det är svårt, och inte alltid möjligt, att utläsa vilka av de planerade åtgärderna som genomförts och vilka som kvarstår och hur länge de förskjutits. Bedömningen är att dessa fungerar för respektive förvaltare men är otillräckliga och inte ändamålsenliga i ett bredare perspektiv.

Fastighetsnämnden arbetar med energibesparande åtgärder i enlighet med målen i Region Dalarnas Energiplan 2018-2030. I energiplanen anges övergripande mål som tillsammans ska bidra till att regionens energirelaterade koldioxidutsläpp är noll år 2050. De miljökontrakt som tecknats med hyresgäster bör följas upp och nyttan med rabatten bedömas huruvida den har avsedd effekt eller endast medför intäktsbortfall.

6. Analys, reflektioner och sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen är ge de förtroendevalda revisorerna underlag för att bedöma om regionen säkerställt underhåll av och reinvesteringar i sitt fastighetsbestånd på ett sådant sätt att värdet på fastigheterna säkras. Granskningen har valt att belysa detta syfte ur tre perspektiv, det förvaltande, det brukande och det ägande eftersom fastigheter tjänar olika behov. Som framgår av bedömningsavsnitten i denna rapport föreligger skäl till viss kritik.

Ur det förvaltande perspektivet omfattar kritiken främst:

- brist på adekvat systemstöd för planering och uppföljning i fastighetsförvaltningen där även åtgärder kopplas till kostnader såväl reella som prognostiserade,
- behov av att synliggöra planerat underhåll för de som brukar lokalerna (hyresgästerna/ verksamheterna),
- det saknas fastighetsutvecklingsplaner och/eller tekniska försörjningsplaner för hela fastighetsbeståndet
- det saknas lättillgängliga och kommunicerbara underhållsplaner per fastighet,
- behov av att synliggöra hur det förebyggande underhållet ska upprätthållas och dess betydelse för fastigheternas totalekonomi samt
- behov av att tydliggöra innebörd och ansvar för gränsdragningen avseende planerat respektive avhjälpande underhåll.

Ur ett brukarperspektiv kritiseras främst internhyresprinciperna som upplevs hindra rationalisering av lokalytor. Kraven på funktionalitet och uthyrningsbarhet upplevs för stora. Granskningen bedömer att om det blir enklare att säga upp regionens egna lokaler inspireras verksamheterna att bättre resursutnyttja lokalytorna. Den kortsiktiga effekten kan bli att antal tomställda kvadratmeter ökar vilket flyttar kostnader från brukarna till förvaltarna/ägarna och blir på så sätt ett ekonomiskt nollsummespel för regionen. På längre sikt kan emellertid ökad möjlighet att friställa ytor leda till rationaliseringsvinster som går att effektuera, men det ställer högre krav på lokalplanering och möjlighet att omfördela hyresgäster. Balansen mellan att kunna frigöra ytor enklare och snabbare eller att som nu kräva att ytorna måste vara funktionella och uthyrningsbara måste vägas mot varandra, där interna ekonomiska spelregler måste vägas mot totalekonomisk nytta så inte inlåsnings effekter riskerar att begränsa lokalrationalisering. Ytor som egentligen inte behövs brukar användas ändå och bli en tillvändig yta som är svår att skiljas från. Spelregler påverkar beteenden.

Att brukarna generellt föredrar lokaler ägda av regionen framför inhyrda lokaler bedöms böttna i en bättre relation mellan hyra och lokalstandard.

Denna uppfattning kan behöva föranleda översyn av hur de interna hyrorna sätts i relation till marknadshyrorna på respektive ort, alternativt hur effektiv processen är kring att teckna externa avtal.

Det ska lyftas fram att brukarna generellt upplever dialogen med regionfastigheter som god vilket styrks av kundenkäten utförd av regionfastigheter hösten 2022. Den sammanvägda kundnöjdheten avseende dialog ligger, med några undantag, i spannet 50-60 på en 100-gradig nöjdhetsskala. Frågan är om den nivån är tillräckligt bra och vilka insatser som erfordras för att höja nöjdheten till exempelvis 70-80? Frågan är också hur hög nöjdhet det är relevant att eftersträva utan att kostnaderna ökar? De svaren finns inte idag.

Det är ingen självklarhet att regionen ska äga samtliga lokaler, eller viss andel av de lokalytor som verksamheterna har bruk av. När regionen väljer att äga är det viktigt att bedöma behovet av långsiktig rådighet, ägandets ansvar, kostnader för skötsel och underhåll samt konsekvenserna av att binda kapital i fastigheter. Förvaltandet blir en konsekvens av ett sådant vägval. Här är det flera faktorer som behöver vägas in exempelvis vilka fastigheter som är strategiska att äga, vilka som bör bevaras över längre tid oavsett fluktuationer i befolkning samt med beaktande av att regionen har ett mycket stort territorium med flera mindre orter. Ur ett brukarperspektiv borde det spela mindre roll vem som äger. Även om intervjuade ser fördelar med egenregi så är frågan om brukarna ska uppfatta någon skillnad beroende på vem som äger lokalerna?

Fastighetsnämndens ansvar att förvalta beståndet på sådant sätt att värdet på fastigheterna säkras behöver något att jämföra med. I dag används bokförda värden som efter årliga avskrivning och reinvesteringar fortlöpande ändras. Huruvida detta motsvarar en värdesäkring samt god ekonomisk hushållning är emellertid inte klarlagt, frågan har inte adresserats av regionstyrelsen eller fastighetsnämnden.

Att fastighetsförvaltningen ska vara kostnadseffektiv saknar också jämförelseunderlag. Löpande drift och skötsel är upphandlat, så i det avseendet är det marknaden som sätter definitionen av kostnadseffektivitet, men hur jämförs det strategiska förvaltandet för att säkerställa dess kostnadseffektivitet? Här bör man hålla i minnet att definitionen är "kostnadseffektivitet" och inte måluppfyllelse, kundnöjdhet eller någon annan kvalitativ parameter. Endast kostnadseffektivitet. Går det inte att mäta går det inte att bedöma. Jämförelser i Kolada "Kostnad planerat underhåll lokaler, kr/kvm BRA" visar att Dalarna ligger klart högre än övriga regioner - såväl samtliga som jämförbara samtliga år från 1997 till 2021. Uppgiften kan väcka tankar men svarar inte på om Dalarna har bättre eller sämre kostnadseffektivitet. Det behöver bedömas utifrån lokalernas unika förutsättningar. Frågan är om kostnadseffektivitet är ett relevant styrmedel?

Till grund för strategisk lokalförsörjning ligger demografisk utveckling men även bedömningar kring vårdbehov och regionens övriga utveckling (kollektivtrafik, kultur och regionutvecklingsansvar). Granskning har inte gått på djupet i denna strategiska planering men pekar på vikten av att så långt som möjligt säkerställa att lokalbehov tillgodoses på både kort och lång sikt. Granskningen kan inte se hur de olika fastighetsutvecklingsplanerna (FUP) per fastighet korrelerar med de strategiska behoven utifrån ett helhetsperspektiv över hela regionens territorium. En bedömning som lämpligt bör ske i samspel med regionens kommuner vars planmonopol, visioner, näringslivsutveckling, bostadsbyggande med mera sätter förutsättningar även för regionens planering och verksamhetsbehov.

Lokalförsörjningen bör naturligtvis så långt som möjligt även beakta utveckling av framtida vårdformer som kan påverka behovet av lokalytor.

Regionfastigheter beskriver att verksamheternas lokalförsörjningsplaner är väsentliga för planeringen och det efterfrågas en utveckling av lokalförsörjningsplanerna. Samtidigt noteras att det saknas en strategisk grupp för lokalförsörjning i regionen, vilket granskningen bedömer bör övervägas.

Hållbarhetsmål är idag en naturlig del av all regional verksamhet och påverkar även fastighetsunderhållet dels direkt vid materialval för driften dels indirekt vid upphandling av byggtreprenörer där skall-krav kan driva investeringsutgifter som i bästa fall går att räkna hem på effektivare drift och underhåll. I granskningsuppdraget ingår inte att granska investeringskalkylering men det bör vara väsentligt för allt underhåll att bedöma hur hållbarhetsaspekter vid byggnation påverkar kommande behov av underhåll, exempelvis så ställer träkonstruktioner andra krav än motsvarande i betong. Livscykelanalyser kan vara en metod men det finns få exempel på kalkylmetoder som omvandlar hållbarhet till ekonomiska lönsamhetstermer som går att väga mot kostnaderna. Nyttorna blir oftare uttryckta i kvalitativa omdömen eller indikatorer. Ett exempel är regionens mål att reducera energirelaterade koldioxidutsläpp till noll år 2050. Moroten är att teckna gröna hyresavtal/miljökontrakt som ger brukarna 2 procent i årlig hyresreduktion. Tyvärr saknas uppföljning och konsekvensbeskrivning av hur rabatten används och av hur åtgärderna påverkar övriga fastighetskostnader, utöver att det blir lägre intäkter. Energoptimering har dock varit ett område där regionen vid jämförelser med andra regioner legat i framkant. Om effekterna av att ligga i framkant är svåra att mäta är det svårt att bedöma om framkantspositionen är bra eller dålig.

Den samlade bedömningen är att regionens fastighetsförvaltning genomförs på ett gott sätt utifrån befintliga underlag men att det saknas underlag för att kunna säga att förvaltningen är kostnadseffektiv och strategiskt ändamålsenlig. Det saknas också underlag för att bedöma om förvaltandet sker enligt god ekonomisk hushållning som skyddar tillgångarnas värde över tid. Detta kan enbart bedömas indikativt, det vill säga om underhållsplaner finns och följs. Huruvida detta säkerställer fastighetsvärden går inte att avgöra ur ett ekonomiskt perspektiv, möjligen ett tekniskt. Det saknas uppgifter om hur ett eventuellt eftersatt underhåll ser ut i ett ekonomiskt perspektiv. Det pratas om underhållsskuld men den är inte definierad, kvantifierad eller konsekvensbeskriven. Brukarna är dock relativt nöjda och det går att diskutera vad en tillräcklig nöjdhet är och vad kostnaden är att öka den. All kvalitet kostar dock inte, exempelvis brukar gott bemötande vara gratis. Avslutningsvis saknas bra mätetal avseende hållbarhetsfaktorer i konstruktion och skötsel som synliggör ekonomiska nyttor, och eventuella alternativkostnader i situationer där hållbarhet inte har beaktats tillräckligt.

7. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Fastighetsförvaltande	
Är ansvarsfördelningen mellan fastighetsnämnden och regionstyrelsen vad avser förutsättningarna att bedriva en fastighetsförvaltning som säkrar fastigheternas värde tydlig och ändamålsenlig?	<p>Delvis</p> <p>Regionstyrelsen har det övergripande ansvaret att styra och samordna förvaltningen av regionens verksamhet men fastighets- och lokalfrågor är fastighetsnämndens ansvarsområde.</p> <p>Granskningen noterar att en del strategiska frågor inte omhändertagits vilket påverkar fastighetsförvaltningen, exempelvis att det saknas en strategisk grupp för lokalförsörjning i regionen. Samtidigt efterfrågas utveckling av lokalförsörjningsplaner för respektive verksamhet. Dessa dokument beskrivs vara viktiga planeringsverktyg för regionfastigheters arbete.</p>
Finns ändamålsenliga förutsättningar för styrning och samordning av löpande och förebyggande fastighetsunderhåll och planering av reinvesteringar (t ex mål, strategier, rutiner, systemstöd för planering och uppföljningen et c)?	<p>Delvis.</p> <p>Det finns inget specifikt systemstöd för underhållet, istället sker uppföljningen i excel samt genom uppdatering av FUP och TFP. Excelfilerna är svåröverskådliga och tydliggör underhållsplaneringen i otillräcklig omfattning. De är inte förankrade med hyresgäster eller nämnd. Excel utgör generellt en risk vid strategisk dokumentation.</p>
Finns kort- och långsiktiga planer för löpande och förebyggande underhåll och reinvesteringar i regionens fastighetsbestånd och hålls dessa aktuella?	<p>Delvis.</p> <p>Kort- och långsiktiga planer omfattas delvis av den manuella uppföljningen i excel samt FUP och TFP. Dessa finns enbart för sjukhus och folkhögskolor.</p> <p>I FUP och TFP anger övergripande utvecklingsmöjligheter men ska inte omfatta konkreta underhållsplaner eller reinvesteringar i regionens fastighetsbestånd. För granskarna har det presenterats en projektplan för 2023 som bryter ner underhållsplanen för ett av distrikten. Av denna framgår reinvesteringar och investeringar ur ett femårsperspektiv med årlig budget.</p>
På vilka grunder etc. sker prioritering mellan olika behov av underhållsåtgärder och reinvesteringar i fastighetsbeståndet?	<p>Det saknas metodik för hur prioriteringar ska göras.</p> <p>I takt med ökade investeringar beskrivs det finnas större behov av prioritering mellan verksamheterna.</p> <p>Underhållet beskrivs behandlas inom ramen för investeringsprocessen men det kommer fortsatt finnas behov av någon form av prioritering för att säkra att rätt investeringar genomförs i rätt tid.</p>
Är det tillräckligt medvetandegjort vilka fastigheter som ska underhållas, eller där situationen är så allvarlig att alternativet att bygga nytt är gynnsammare?	<p>Nej.</p> <p>Granskningen kan inte identifiera att frågan har lyfts.</p>

Besitter regionen relevant kompetensförsörjning som säkerställer effektiv fastighetsförvaltning?	Delvis. Organisationen har förstärkts sedan 2020 men Regionfastigheter har i verksamhetsplanen lyft fram svagheter avseende kompetensförsörjningen.
Finns en aktuell och realistisk bild över fastigheternas värde och underhållsbehov?	Nej. Bokfört värde framgår av balansräkningen men då underhållsskulden inte har kvantifierats går det inte fastställa huruvida värdet är realistiskt eller inte.
Beaktas hållbarhetsaspekter vid underhållsåtgärder? Beskrivs hur samt effekten på åtgärdernas kostnader både kort och långsiktigt?	Delvis. Hållbarhetsaspekter beaktas vid långsiktigt planerat underhåll men det är svårt att följa hur det sker i övrigt underhållsarbete. Särskilt fokus avser robusthet och energibesparingsåtgärder.
Är alternativkostnaderna kalkylerade och synliggjorda i fråga om eftersatt underhåll?	Nej. Då det eftersatta underhållet inte identifierats/kvantifierats saknas även kalkyler över alternativkostnaderna.
Brukande	
Beaktats behovet av ändamålsenliga och effektiva verksamhetslokaler i planeringen av reinvesteringar?	Delvis. Behov av utvecklade lokalförsörjningsplaner lyfts fram som en viktig del av regionfastigheters arbete men verksamheterna uppger svårigheter med att effektivisera användningen av kvadratmeter yta.
Är ansvarsfördelningen tillräckligt tydlig mellan förvaltare och nyttjare av lokaler?	Delvis. Avtalen och gränsdragningslistan bedöms vara tydlig men av intervjuer framgår behov av genomgång samt tydliggörande av innehållet.
Finns en styrmodell som främjar lokalanvändningen så att mesta möjliga nytta uppnås till minsta möjliga kostnad?	Nej. Av internhyresprinciper framgår att brukarna kan säga upp delar av lokal/hyresobjekt om det är uthyrningsbart. Det ska finnas incitament för verksamheterna att minska sina kostnader om utrymmen inte används. Intervjuade uppger dock att det inte är genomförbart i praktiken.
Är de interna regelverken kring lokalnyttjandet ändamålsenliga?	Nej. Internhyresprinciperna främjar inte tillräckligt mycket brukarnas möjligheter att nyttja lokalerna mer ändamålsenligt.
Uppfattas lokalerna som välsköta och ändamålsenliga?	Delvis. Det föreligger skilda brukaruppfattningar om lokalerna. Flera menar att de inte är ändamålsenliga i relation till verksamheten som bedrivs.
Strategiskt ägande	
Är planerat och genomfört fastighetsunderhåll i nivå med vad som kan betecknas som god ekonomisk hushållning för att bibehålla och trygga ändamålsenliga lokaler och fastigheternas värde?	Nej. Granskningen har inte identifierat ett systematiskt arbete för att säkra fastigheternas värde och det är svårt att följa underhållsplaneringen då konkreta underhållsplaner, FUP och tekniska planer inte finns för samtliga verksamheter. Det föreligger skilda uppfattningar om vilken typ av underhåll som genomförs, där det förebyggande underhållet förefaller oprioriterat.

Är finansieringen av fastighetsunderhållet tillräcklig på såväl kort som lång sikt? Är god ekonomisk hushållning definierad i fråga om fastighetsförvaltning?	Nej. Finansieringen är otillräcklig mot bakgrund av att underhållsmedel inte täcker underhållsbehov. Den ackumulerade skillnaden mellan budget och behov är dock inte beskriven. God ekonomisk hushållning har inte definierats i relation till fastigheter.
Har regionen kontroll över att de förfogar över "rätt" egna respektive inhyrda lokaler och att dessa nyttjas på adekvat sätt?	Delvis. Granskningen visar att det finns god kännedom om vilka lokaler som är ändamålsenliga och var det finns behov av omstrukturering. Målsättningen är att samtliga sjukhus, och regionens övriga verksamheter i första hand, ska vara i egna lokaler. Det adekvata nyttjandet är emellertid inte fullt uppnått beroende på strikta krav på de ytor brukarna vill återlämna.
Har regionen kontroll över de fastighetsvärden beståndet i realiteten motsvarar, eller används bokfört värde?	Nej. Bokfört värde används.
Tillvaratas underhållsbehoven i regionens budgetprocess?	Delvis. Underhållet kan inte spåras som en del av regionstyrelsens budgetprocess till fullmäktige men då underhållet framgår av fastighetsnämndens budget är den en del av nämndens process, dock utan att brukarna av lokalerna känner sig delaktiga.

Falun 2023-03-20

Jan Darrell
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Anders More
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Tijana Sutalo
Verksamhetsrevisor

Marianne Förander
Expert fastighetsrelaterade frågor

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ekonomi- och finansdirektör
- ▶ Förvaltningschef, Regionfastigheter
- ▶ Gruppintervju förvaltare, Regionfastigheter
- ▶ Förvaltningscontroller, Regionfastigheter
- ▶ Processledare Regionservice
- ▶ Teknisk chef, Regionfastigheter
- ▶ Gruppintervju förvaltningschefer
 - Hörsel och syn
 - Hjälpmedel
 - Hälso- och sjukvård
- ▶ Gruppintervju förvaltningschefer
 - Kultur och Bildning
 - Kollektivtrafikförvaltning
 - Tandvårdsförvaltning
- ▶ Gruppintervju divisionschefer
 - Kirurgi
 - Medicin
 - Medicinsk service
 - Primärvård
 - Psykiatri och habilitering
 - Hälso- och sjukvård

Underlag

- ▶ Reglemente fastighetsnämnden
- ▶ Reglemente regionstyrelsen
- ▶ Regionplan, budget och finansplan 2022-2024
- ▶ Årsbokslut 2021
- ▶ Hållbarhetsprogram
- ▶ Hållbarhetspolicy
- ▶ Hållbarhetsredovisning och klimatbokslut 2021
- ▶ Fastighetsnämndens verksamhetsplan 2022
- ▶ Kontrollplan och uppföljning
- ▶ Tertialrapport 1 och 2
- ▶ Internhyresprinciper
- ▶ Gränsdragningslistor
- ▶ Energiplan 2018-2030
- ▶ Investeringsplan, bilaga till budgetbeslut fastighetsnämnden 2022
- ▶ Jämförelser – Regionernas fastighetsnyckeltal 2021
- ▶ Kundenkäten inklusive sammanställning 2022
- ▶ Intern uppföljning av genomförandegrad regionfastigheter (september 2022)
- ▶ FUP: Fornby, Falu lasarett
- ▶ TFP: Fornby
- ▶ Excelfil underhållsbehov
- ▶ Projektplan och budget för Mellersta distriktet, 2023
- ▶ Mall för åtgärdsval lokaler (VBL)
- ▶ Fastighetsnämndens protokoll med underlag 2022