

# Revisionsrapport

## *Granskning av intern kontroll inom fastighets- verksamheten*

Miljö- och  
samhällsbyggnadsnämnden

Nynäshamns kommun

Fredrik Birkeland  
Richard Vahul  
Leif Karlsson  
Anders Hägg

Januari 2016

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfråga .....	3
2.2.1.	Kontrollmål.....	3
2.3.	Revisionsmetod .....	4
<b>3.</b>	<b>Avtalshantering .....</b>	<b>5</b>
3.1.	Interna och externa regelverk .....	5
3.1.1.	Interna rutiner och riktlinjer .....	5
3.1.1.1.	Iakttagelser .....	5
3.1.2.	Lagstiftning.....	5
3.2.	Efterlevnad av interna och externa regelverk samt avtalsuppföljning .....	6
3.2.1.	Leverantörsregisteranalys .....	6
3.2.2.	Kontroll av medarbetarnas bisysslor .....	9
3.2.3.	Bedömningar och rekommendationer .....	10
3.3.	Avtalstrohet och efterlevnad av avtal .....	10
3.3.1.	Fakturakontroll .....	10
3.3.2.	Bedömningar och rekommendationer .....	12
<b>4.</b>	<b>Verksamhetsstyrning.....</b>	<b>13</b>
4.1.	Kort- och långsiktigt fastighetsunderhåll.....	13
4.1.1.	Bedömning och rekommendation.....	14
4.2.	Förebyggande och långsiktig underhållsplanering .....	15
4.2.1.	Bedömning och rekommendation.....	16

# 1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nynäshamns kommun har PwC genomfört en granskning av lokalförsörjning och fastighetskötsel inom Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

*Är Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens interna styrning och kontroll avseende fastighetsverksamheten tillräcklig?*

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden inte har en tillräcklig intern styrning och kontroll avseende fastighetsverksamheten.

Baserat på de iakttagelser som gjorts vid granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden.

- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att det finns fungerande rutiner som säkerställer att inköp av varor och tjänster sker i enlighet med interna och externa regelverk.
- Vi rekommenderar nämnden att se till att det finns fungerande rutiner som säkerställer hög avtalstrohet och att dessa tillämpas.
- Vi rekommenderar nämnden att se till att det finns fungerande rutiner som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs och att dessa tillämpas.
- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och att dessa tillämpas.
- Vi rekommenderar nämnden att arbeta med underhållsplanering på både kort och lång sikt i en branschanpassad underhållmodul.
- Vi rekommenderar nämnden att kvalitetssäkra nuvarande fastighetsorganisation utifrån kompetens och behov av ekonomisk uppföljning. Framförallt behöver behovet av ytterligare fastighetsekonomikompetens undersökas med tanke på att fastighetsavdelningen arbetar allt mer i samverkansentreprenader.
- Vi rekommenderar att kommunen tar fram en strategisk lokalförsörjningsplan för kommunens fastighetsbestånd i sin helhet.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Under revisionsåret 2011 genomfördes en granskning av fastighetsavdelningen. Granskningen identifierade påtagliga brister kopplat till finansieringen av verksamheten samt att ett flertal initiativ tagits i syfte att såväl skapa stabilitet som utveckling för verksamheten. Utmaningarna för fastighetsavdelningen handlade om ekonomistyrning, underhållsplanering på kort och lång sikt, framtagande av tydliga mål och verksamhetsmål samt arbetet med den långsiktiga lokalförsörjningen inklusive byggnation och avyttring.

Av budget 2015 framgår att ”fastighetsavdelningen ansvarar för hanteringen av kommunens fastighetsbestånd. Åtgärder kommer fortsatt att behöva vidtas i syfte att minska kostnaderna i såväl investerings- som driftbudgeten. Därutöver ska fortsatt försäljning av fastigheter ske som inte behövs för verksamheten. Där så är lämpligt ska prövas om verksamheten ska bedrivas i egen regi eller på entreprenad”.

Mot ovanstående bakgrund har revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning avseende avtalshantering.

### **2.2. Revisionsfråga**

Revisionsfrågan som granskningen avser att besvara lyder:

Är Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens interna styrning och kontroll avseende fastighetsverksamheten tillräcklig?

#### **2.2.1. Kontrollmål**

Avtalshantering:

- Rutiner/kontroller som säkerställer att inköp av varor och tjänster sker i enlighet med kommunens regler och lagstiftningen finns och tillämpas.
- Rutiner/kontroller som säkerställer hög avtalstrohet finns och tillämpas.
- Rutiner/kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor osv.).
- Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

Verksamhetsstyrning:

- Det finns en väl genomarbetad planering för kort- och långsiktigt underhåll
- Det finns risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för förebyggande och långsiktig underhållsplanering

### **2.3. Revisionsmetod**

Inom ramen för granskningen har intervjuer och samtal skett med fastighetschef på fastighetsavdelningen. Kontakt och mejlkorrespondens har skett med controller anställd på ekonomiavdelningen som stödjer Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen. Kopplat till kontrollmålen har en registeranalys av fastighetsavdelningens samlade köp från externa leverantörer genomförts samt en kontroll av medarbetarnas bisysslor och företagsengagemang. En fakturakontroll har genomförts på tio utvalda leverantörer med ett stickprov på tre fakturor per leverantör, således ingick 30 stycken fakturor i kontrollen. Vid fakturakontrollen undersöktes om det för respektive faktura finns giltigt avtal mellan kommunen och leverantören och om det finns en spårbarhet kring vad som fakturerats, vilket innebär att beställningar och offerter granskats och jämförts med avtal och fakturor.

I denna revisionsrapport har alla leverantörer och företagsnamn anonymiserats.

Rapporten har varit föremål för faktagranskning av fastighetschef och controller.

## **3. Avtalshantering**

### **3.1. Interna och externa regelverk**

#### **3.1.1. Interna rutiner och riktlinjer**

Kommunen har sedan oktober 2012 en gemensam upphandlingsnämnd tillsammans med Haninge kommun. ”Upphandling Södertörn” ingår i Haninge kommuns förvaltningsorganisation men är även utsedd till förvaltningsansvarig för upphandling inom Nynäshamns kommun. Deras ansvar är att se till att upphandlingar över upphandlingsgränsen går till rätt förvaltning och att förvaltningarna följer de framtagna riktlinjer och policys som finns.

Det finns en gemensam upphandlingspolicy som gäller för både Nynäshamn och Haninge kommun. Policyn är antagen av Nynäshamn kommunfullmäktige 2012-12-12 med en reviderad version i juni 2014. Till upphandlingspolicyn har upphandlingsenheten utarbetat riktlinjer i syfte att säkerställa att policyn efterlevs. Enligt policyn äger den beställande förvaltningen processen och upphandlingsenheten stödjer med upphandlingskompetens som garanterar att upphandlingen genomförs på ett korrekt sätt.

#### **3.1.1.1. Iakttagelser**

I intervjuerna anger fastighetsenheten att samarbetet med upphandlingsenheten fungerar dåligt. Det beskrivs vara en lång handläggningstid på att få till nya avtal. Eftersom upphandlingsenheten har långa handläggningstider så kan kvalitetssäkring och annonsering ta upp till 3-4 månader, vilket i intervjuerna beskrivs som orimligt.

Vidare har vi genom granskningsprocessen upplevt att det inte finns någon ordentlig ordning och reda på dokumentationen på ett sådant sätt att avtal och annan dokumentation snabbt kan tas fram. I granskningsprocessen beskrivs en del avtal finnas hos upphandlingsenheten, äldre avtal finns på fastighetsavdelningen och några avtal har inte diarieförts i systemet utan ligger på handläggarnas bord.

#### **3.1.2. Lagstiftning**

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) reglerar köp som görs av statliga och kommunala myndigheter och vissa andra organisationer som är finansierade med allmänna medel. Lagen tillämpar och reglerar offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster samt av byggkoncessioner.

Med offentlig upphandling avses enligt 2 kap 13 § de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. Det finns olika typer av upphandlingar och vilka som får användas regleras i lagen om offentlig upphandling. Direktupphandlingsgränsen uppgår till 505 800 kr, vilket innebär att alla upphandlingar som har ett värde understigande denna gräns får direktupphandlas (det vill säga, utan krav på annonsering). Från och med 1 juli

2014 finns det krav på att en organisation/myndighet ska ha riktlinjer för direktupphandlingar och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr.

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag med administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. Skälen för samtliga beslut och vad som förekommit i övrigt under upphandlingsprocessen ska dokumenteras och förvaras i en upphandlingsakt, inklusive protokoll samt anteckningar som förts vid eventuella intervjuer med anbudsgivare.

### **3.2. Efterlevnad av interna och externa regelverk samt avtalsuppföljning**

#### **Kontrollmål:**

- Rutiner/kontroller som säkerställer att inköp av varor och tjänster sker i enlighet med kommunens regler och lagstiftningen finns och tillämpas.
- Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

#### **3.2.1. Leverantörsregisteranalys**

I syfte att undersöka efterlevnad av interna och externa regelverk genomfördes en registeranalys över vilka leverantörer som innehar giltiga avtal med fastighetsavdelningen i Nynäshamns kommun. Registeranalysen genomfördes genom att kontrollera vilka avtal som finns kopplat till de leverantörer som utfärdat leverantörsfakturor till fastighetsavdelningen under 2014 och 2015.<sup>1</sup>

I det följande kommer begreppen netto och nettoandel att användas. Med netto avses det från leverantörerna fakturerade beloppet exklusive moms. Med nettoandel avses andelen av totalt fakturerat belopp exklusive moms från samtliga leverantörer.

I tabell 1 och 2 nedan presenteras en överblick över avtalsituationen för 2014 och 2015. Enligt leverantörsstatistiken hade fastighetsavdelningen 382 leverantörer under 2014 respektive 364 under 2015. Av dessa saknade en majoritet giltiga avtal. Sett till nettoandelen fanns det giltiga avtal till runt 54 respektive 60 procent av det totalt fakturerade värdet från leverantörerna år 2014 och 2015. Det har skett en viss förbättring gällande avtalsituationen från 2014 till 2015, men det kan konstateras att det fortfarande saknas giltiga avtal för en mycket stor andel av leverantörerna.

---

<sup>1</sup> Leverantörsstatistiken för år 2015 sträcker sig mellan 1 januari fram till och med 21 oktober.

**Tabell 1. Överblick över avtalssituationen 2014**

	Antal leverantörer	Netto	Nettoandel
Giltiga avtal	72	82 811 tkr	54,1 %
Ej avtal	310	70 223 tkr	45,9 %
<b>Totalt</b>	<b>382</b>	<b>153 034 tkr</b>	<b>100 %</b>

**Tabell 2. Överblick över avtalssituationen 2015**

	Antal leverantörer	Netto	Nettoandel
Giltiga avtal	79	63 522 tkr	59,6 %
Ej Avtal	285	43 031 tkr	40,4 %
<b>Totalt</b>	<b>364</b>	<b>106 553 tkr</b>	<b>100 %</b>

I tabell 3 och 4 nedan visas de tio största leverantörerna som fastighetsavdelningen haft år 2014 respektive 2015<sup>2</sup>. Den största leverantören har en nettoandel på runt 13 procent under båda åren. De tio största leverantörerna har en nettoandel på mellan 1,8 – 13,2 procent per leverantör. Sammanlagt motsvarar de tio största leverantörerna en nettoandel på över 50 procent för både 2014 och 2015.

**Tabell 3. De 10 största leverantörerna år 2014**

Leverantörsnamn	Netto	Nettoandel	Antal fakturor	Andel fakturor
Företag 1	19 694 tkr	12,87 %	173	2,03 %
Företag 2	11 932 tkr	7,80 %	38	0,45 %
Företag 3	10 433 tkr	6,82 %	24	0,28 %
Företag 4	7 436 tkr	4,86 %	9	0,11 %
Företag 5	6 307 tkr	4,12 %	23	0,27 %
Företag 6	6 228 tkr	4,07 %	105	1,23 %
Företag 7	5 881 tkr	3,84 %	205	2,40 %
Företag 8	5 267 tkr	3,44 %	134	1,57 %
Företag 9	4 357 tkr	2,85 %	1 148	13,46 %

<sup>2</sup> Leverantörsstatistiken för år 2015 sträcker sig mellan 1 januari fram till och med 21 oktober.



Företag 10	2 819 tkr	1,84 %	27	0,32 %
<b>Summa</b>	<b>80 352 tkr</b>	<b>52,51 %</b>	<b>1886</b>	<b>22,11 %</b>

Av de tio största leverantörerna 2014 fanns giltiga avtal med sex av leverantörerna. Av de fyra leverantörer som saknar avtal bedöms tre av dessa inte behöva upphandlas.

**Tabell 4. De 10 största leverantörerna år 2015**

Leverantörsnamn	Netto	Nettoandel	Antal fakturor	Andel fakturor
Företag 1	14 097 tkr	13,23 %	13	0,22 %
Företag 2	11 259 tkr	10,57 %	9	0,15 %
Företag 3	10 832 tkr	10,17 %	135	2,26 %
Företag 4	8 273 tkr	7,76 %	36	0,60 %
Företag 5	4 706 tkr	4,42 %	133	2,23 %
Företag 6	3 081 tkr	2,89 %	786	13,16%
Företag 7	3 046 tkr	2,86 %	3	0,05 %
Företag 8	2 484 tkr	2,33 %	8	0,13 %
Företag 9	2 020 tkr	1,90 %	8	0,13 %
Företag 10	1 932 tkr	1,81 %	31	0,52 %
<b>Summa</b>	<b>61 730 tkr</b>	<b>57,93 %</b>	<b>1162</b>	<b>19,45 %</b>

Av de tio största leverantörerna 2015 finns giltiga avtal med sex av leverantörerna. Av de fyra leverantörer som saknar avtal bedöms inget av dessa behöva upphandlas.

I tabell 5 och 6 nedan presenteras en översikt över avtalssituationen för år 2014 respektive 2015<sup>3</sup> med leverantörer uppdelade på direktupphandlingsgränsen (505 800 kr) och gränsen för krav på dokumentation (100 000 kr). Enligt lagen om offentlig upphandling får 87 procent av leverantörerna år 2014 och 89 procent av leverantörerna år 2015 direktupphandlas då värdet på deras fakturerade belopp understiger direktupphandlingsgränsen. Under 2014 fick 71 procent direktupphandlas utan krav på särskild dokumentation, motsvarande siffra för 2015 är 77 procent. Detta visar på att fastighetsavdelningen har en stor andel små leverantörer. Många direktupphandlingar innebär en stor administrativ börda. Det noteras att avtal saknas för en stor del av leverantörerna samtidigt som en stor del av fastighetsavdelningens leverantörer fakturerar mindre än 100 000 kronor. Detta kan indikera att avdelningen medvetet köper från små istället för större leverantörer. Huruvida det förefaller att fastighetsavdelningen medvetet väljer små leverantörer som en konsekvens av upphandlingsenhetens långa handläggningstider är inte klargjort.

<sup>3</sup> Leverantörsstatistiken för år 2015 sträcker sig mellan 1 januari fram till och med 21 oktober.

**Tabell 5. Leverantörsstatistik med upphandlingsgränser 2014**

	Lev. > 505,8 tkr	Lev. >100 tkr och <505,8 tkr	Lev. <100 tkr	Alla Lev.
<b>Antal leverantörer</b>	49	61	272	382
<b>Andel leverantörer</b>	13 %	16 %	71 %	100 %
<b>Netto</b>	132 076 tkr	15 412 tkr	5 546 tkr	153 034 tkr
<b>Nettoandel</b>	86 %	10 %	4 %	100 %
<b>Antal fakturor</b>	4 453	2 160	1 916	8 529
<b>Andel fakturor</b>	52 %	25 %	22 %	100 %

**Tabell 6. Leverantörsstatistik med upphandlingsgränser 2015**

	Lev. > 505,8 tkr	Lev. >100 tkr och <505,8 tkr	Lev. <100 tkr	Alla Lev.
<b>Antal leverantörer</b>	38	44	282	364
<b>Andel leverantörer</b>	11 %	12 %	77 %	100 %
<b>Netto</b>	89 704 tkr	11 456 tkr	5 393 tkr	106 553 tkr
<b>Nettoandel</b>	84 %	11 %	5 %	100 %
<b>Antal fakturor</b>	2 945	1 255	1 772	5 972
<b>Andel fakturor</b>	49 %	21 %	30 %	100 %

### **3.2.2. Kontroll av medarbetarnas bisysslor**

En risk som kan uppstå med en stor andel små leverantörer är att medarbetare anlitar kontakter inom sitt egna nätverk i personligt vinstintresse. För att säkerställa att ingen medarbetare på fastighetsavdelningen har någon privat koppling till de leverantörer som fastighetsavdelningen använt sig av under 2014

och 2015 genomfördes en kontroll av medarbetarnas bisysslor och företagsengagemang. Bakgrunden till kontrollen är också att det i registeranalysen konstaterades att fastighetsavdelningen endast haft avtal med runt 22 procent av leverantörerna 2015 (60 procent om räknat som nettoandel av leverantörsfakturornas beloppsmässiga värde).

Utifrån kontrollen och analysen konstaterades att det inte finns något fall där en medarbetare på fastighetsavdelningen har något företagsengagemang, till exempel styrelseledamot eller ledande befattning, i något av de företag som fastighetsavdelningen har erhållit leverantörsfakturor ifrån under 2014 och 2015.

### *3.2.3. Bedömningar och rekommendationer*

Vår bedömning är att det saknas rutiner som säkerställer att inköp av varor och tjänster sker i enlighet med kommunens regler och lagstiftning. Leverantörsregisteranalysen för både 2014 och 2015 visar att fastighetsavdelningen saknar avtal för en stor del av leverantörerna och att majoriteten av leverantörerna fakturerar mindre än 100 000 kronor, vilket understiger gränsen för krav på dokumentation.

Vår bedömning är att det inte finns fungerande rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal som tillämpas. Bedömningen grundar sig i att giltiga avtal saknas för en majoritet av leverantörerna både för 2014 och 2015. För 2015 finns till exempel bara avtal för 79 av 364 leverantörer. Flera av avtalen kopplade till fakturorna i fakturakontrollen har förlängts i strid mot lagen om offentlig upphandling (se vidare i avsnitt 3.3).

Vi rekommenderar Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden att säkerställa att det finns fungerande rutiner som säkerställer att inköp av varor och tjänster sker i enlighet med interna och externa regelverk samt att det finns fungerande rutiner som säkerställer hög avtalstrohet, och att dessa tillämpas.

## *3.3. Avtalstrohet och efterlevnad av avtal*

### **Kontrollmål:**

- Rutiner/kontroller som säkerställer hög avtalstrohet finns och tillämpas.
- Rutiner/kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor osv.).

### *3.3.1. Fakturakontroll*

En fakturakontroll genomfördes i syfte att följa upp avtalstroheten samt att upphandlade avtal efterlevs. Totalt har 30 fakturor valts ut genom ett stickprov (3 fakturor vardera från 10 olika utvalda leverantörer). I fakturakontrollen granskas leverantörsfakturorna och jämförs med avtal, beställningar och offerter. Den springande punkten är huruvida det finns en spårbarhet mellan fakturorna och

beställningar, samt ifall avtalen är giltiga och att fakturorna överensstämmer med dessa. I tabellen nedan framgår vilka leverantörer som ingår i fakturakontrollen.

**Tabell 7. Leverantörer som ingår i fakturakontrollen**

Leverantör
Företag 1
Företag 2
Företag 3
Företag 4
Företag 5
Företag 6
Företag 7
Företag 8
Företag 9
Företag 10

Efter att fakturorna valts ut genom stickprovet efterfrågades fakturorna samt till dessa hänförliga beställningar, offerter, avtal och annan relevant dokumentation så som betalplaner. Efter en första preliminär fakturakontroll begärdes kompletterande material in för 27 av 30 leverantörsfakturor. Efter komplettering bedöms åtta av de 30 fakturorna vara godkända, vilket innebär att det finns en spårbarhet kring exempelvis kontraktsvolym till underliggande avtal samt att avtalen är giltiga och i enlighet med lagen om offentlig upphandling. 25 av 30 fakturor bedöms ha tydliga skriftliga beställningar som går att koppla till fakturorna. 15 av 30 fakturor bedöms ha skriftliga offerter eller bedöms inte behöva offerter.

För de 22 fakturor som inte bedöms som godkända i fakturakontrollen beror det på att revisionen inte tillhandahållits avtal, att avtal finns och förlängts men att de strider mot lagen om offentlig upphandling eller att skriftlig beställning/offert saknas vilket medför att det inte finns någon spårbarhet. För flertalet fakturor som inte bedöms som godkända i fakturakontrollen uppges giltiga avtal samt skriftliga beställningar/offert finnas, men detta har inte revisionen kunnat verifiera.

**Tabell 8. Resultat från fakturakontrollen<sup>4</sup>**

	Antal fakturor	Andel fakturor
Giltiga avtal	9	30 %
Skriftliga beställningar	25	83 %
Skriftliga offerter	15	50 %

<sup>4</sup> Efter att rapporten behandlats av de förtroendevalda revisorerna har en del kompletterande material erhållits, till exempel har revisionen fått ta del av fler avtal kopplade till fakturorna. Detta är dock inget som förändrar den revisionella bedömningen.

Helt godkända fakturor	8	27 %
------------------------	---	------

I intervjuerna framkommer att fastighetsavdelningen känner en frustration kring att det finns brister avseende avtal med vissa leverantörer, bland annat uppges det finns olovligt förlängda avtal som strider mot lagen om offentlig upphandling.

För de 10 leverantörer som ingick i fakturakontrollen genomfördes en seriositetskontroll. För de utvalda leverantörerna har vi granskat nedanstående kontrollpunkter (uppgifterna är tagna från Infotorg). Notera att det för ett bolag, som inte är ett aktiebolag utan enskild näringsidkare, saknas uppgift om skuldsaldo, eventuella betalningsanmärkningar eller försenings/påminnelseavgifter.

**Tabell 9. Resultat från seriositetskontroll**

Kontrollpunkt	Ja	Nej
Är bolaget skatteregistrerat, dvs. finns F-skatt?	10	0
Uppvisar bolaget något skuldsaldo (dvs. finns det några obetalda skatteskulder)?	0	9
Uppvisar bolaget några betalningsanmärkningar?	2*	7
Uppvisar bolaget några förseningsavgifter/påminnelseavgifter	1**	8

\* I två fall uppvisar bolag två betalningsanmärkningar i form av ansökning om betalningsföreläggande.

\*\* I ett fall uppvisar ett bolag en förseningsavgift om 5 000 kr.

### 3.3.2. *Bedömningar och rekommendationer*

Vår bedömning är att det inte finns tillräckliga rutiner som säkerställer hög avtalstrohet. Vidare bedöms det saknas rutiner alternativt bristande tillämpning av rutiner för att säkerställa att upphandlade avtal efterlevs. I fakturakontrollen blev endast åtta av 30 fakturor helt godkända. Flera av fakturorna som inte godkändes hade ogiltigt förlängda avtal som strider mot lagen om offentlig upphandling. En del fakturor som inte godkändes uppges ha avtal och skriftliga beställningar/offerter, men detta är något som revisionen inte kunnat verifiera.

Vi rekommenderar Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden att säkerställa att det finns fungerande rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal samt att det finns fungerande rutiner som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, och att dessa tillämpas.

## 4. Verksamhetsstyrning

### 4.1. Kort- och långsiktigt fastighetsunderhåll

#### Kontrollmål:

- Det finns en väl genomarbetad planering för kort- och långsiktigt underhåll.

Fastighetsavdelningen har ansvaret för drift och underhåll av fastigheter som ägs av Nynäshamns kommun. Avdelningen planerar också för framtida behov av lokaler. På uppdrag förvaltar fastighetsavdelningen även Nynäshamns sjukhus, (kommunen äger 19 % och ett norskt konsortium 81 %), skog och mark samt restaurangerna som är belägna nere vid hamnen.

Det har under de senaste åren genomförts förändringar i organisationen på fastighetsavdelningen, bland annat har en ny driftchef och en ny driftingenjör tillsatts. Efter att tidigare haft hög personalomsättning så har det skett en stabilisering. Det har inte gjorts några nyrekryteringar det senaste året. Personalomsättningen har inneburit att det varit svårt att implementera rutiner och klargöra ansvarsroller inom avdelningen. För tillfället pågår en process där två gruppchefer ska tillsättas, en som arbetar med felavhjälpande och planerade underhållsåtgärder samt en som arbetar med servicetjänster.

Fastighetsavdelningen har gjort en grov kalkyl för underhållsbehovet i nuvarande fastighetsbestånd. Underhållsskulden uppskattas till ca 1 miljard kronor över en tioårsperiod och avser både eftersatt underhåll samt underhåll till följd av nya myndighetskrav (till detta tillkommer projektering mm). Flera fastigheter är byggda på 60- och 70-talet, vilket utifrån begränsad teknisk livslängd skapar behov av reinvesteringar av tak, stammar och ventilationssystem.

Vid intervju med fastighetschefen så lyfts behovet om en förstärkning med en fastighetsekonom för att följa upp och kvalitetssäkra drift- och fastighetsförvaltning. Fastigheter är kapitalkrävande och ett långsiktigt ekonomiskt åtagande. Lokalkostnader är efter personalkostnader kommunens näst största kostnad.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen får stöd av en ekonom och en controller från ekonomiavdelningen. Ekonomen arbetar med förvaltningens drift (inte fastighetsdrift) och controllern arbetar förvaltningsövergripande med både drift och investeringar. Gällande investeringar gör controllern budgetuppföljning för utgifter mot budget samt prognos. Båda tjänsterna ska betjäna fem avdelningar samt nämnd och förvaltningschef. Fastighetschefen vill anställa en egen fastighetsekonom till avdelningen, men anger att kommunledningen inte har medgivit att det får göras en rekrytering.

Avdelningen använder sig av Incit Xpand som är ett affärssystem för ekonomistyrning och fastighetsförvaltning. Systemet är enligt fastighetschefen inte optimalt, valet av Incit Xpand, beror enligt uppgift på att systemet också fungerade som ekonomisystem. Bedömningen var att integration av båda systemmodulerna var effektivt. Idag används fortfarande Excel-mallar för underhållplanering och planerat underhåll. Det finns fungerande rutiner, främst för felavhjälpande underhållsåtgärder. Dessutom pågår ett utvecklingsarbete av rutinerna för underhållsåtgärder där fastighetsronderingar och tillsyn ska ingå.

Enligt uppgift finns inget anpassat systemstöd för att göra prognoser för pågående investeringsprojekt. Det har funnits ett löfte de senaste fyra åren att implementera ett systemstöd för uppföljning av investeringar. Fastighetsförvaltarna och ansvariga projektledare upplever idag att det är ineffektivt och osäkert att arbeta med prognoser i Excel.

I praktiken innebär detta att det inte finns ett branschsystem med registrering för varje enskilt fastighetsobjekt, där uppgifter om fastighetens status och underhållsbehov löpande uppdateras och registreras. Vi uppfattar att det finns ett behov av att kommunen ska arbeta mer strukturerat och långsiktigt med planerat underhåll. För att underlätta arbetet så är ett anpassat underhållsprogram ett verktyg som rekommenderas.

Underhållsplanen bör läggas fast årsvis men även över en tre- till femårscykel för att säkerställa att prioriterade arbeten blir utförda. Fördelar ekonomiskt med arbetssättet är att det mycket dyra akuta underhållet kan minska, men även att likartade underhållsarbeten kan samordnas tidsmässigt vilket ger volymfördelar beträffande inköp och etableringskostnader. I sakgranskningen framkommer att det utöver den grova kalkylen som uppskattar underhållsskulden till minst 1 miljard kronor över en 10-års period (10-årig underhållsplan), även görs en plan på 1 +4 år där planen på 1 års sikt är en detaljerad underhållningsplan för nästkommande år. Det uppges således finnas en underhållsplan på både kort- och långsikt, men att det saknas IT-system/branschpassad underhållsmodul för dessa. Dessa planer har dock inte uppvisats inom ramen för granskningen.

#### *4.1.1. Bedömning och rekommendation*

Vår bedömning är att fastighetsunderhåll inte planeras, styrs och samordnas på ett effektivt sätt. Nämnden behöver prioritera planerat underhåll samtidigt som akuta underhållsåtgärder minimeras. Vidare är vår bedömning att det föreligger risk för kapitalförstöring och urholkning av fastigheternas värde om det inte finns beslut och en tydlig planering för att minska teknisk underhållsskuld i fastighetsbeståndet.

Vi rekommenderar nämnden att arbeta med underhållsplanering på både kort och lång sikt i en branschpassad underhållsmodul.

## 4.2. *Förebyggande och långsiktig underhållsplanering*

### **Kontrollmål:**

- Det finns risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för förebyggande och långsiktig underhållsplanering

Det finns en plan framtagen för investeringar och underhållsåtgärder 2016, i vilken det ingår en anpassad behovsmatrix. Syftet är att påvisa behovet för kommunstyrelsen och ekonomiavdelningen. Vid intervju framkommer behov av en bättre dialog kring budgetprocessen, framförallt med kommunstyrelsen, men också på ledningsnivå hos fackförvaltningarna. Däremot framhålls att dialog och samarbete med rektorer och verksamhetschefer kring fastigheterna fungerar bra.

I intervjuerna framkommer också att det finns ett behov av en tydligare styrning kring lokalförsörjning, vilket i dagsläget bedöms vara bristfälligt. För att förändra och skapa bättre styrning så ska ett lokalförsörjningsråd bildas.

Det finns en strategisk lokalförsörjningsplan för skola och förskola som revideras årligen. En lokalförsörjningsplan för äldreomsorgen är under utveckling och det ska även tas fram en lokalförsörjningsplan för kultur- och fritid. För att strategisk lokalförsörjning ska fungera så är det viktigt att respektive förvaltnings lokalförsörjningsplan aggregeras upp till kommunens strategiska lokalplanering. Utbildningsförvaltningens lokalförsörjningsplan för pedagogiska verksamhetsfastigheter är sammankopplad med kommunens internhyresmodell som bygger på självkostnadsprinciper.

Fastighetsavdelningen har ett centralt avtal för alla lokaler i kommunen och likvärdiga villkor gäller för förvaltningarna när hyran beräknas. Nuvarande internhyresmodell har funnits i två år och det pågår en utvärdering av avtalen tillsammans med förvaltningarna. Det finns enligt uppgift brister i nuvarande internhyresmodell, eftersom det är svårt att jämföra hyrorna med hyresnivåer på den kommersiella marknaden.

Kommunhuset hade till exempel tidigare en hyra motsvarande cirka 1 800 kr/kvm där städning, varmhyra, reception och konferenslokaler var inräknat. Idag har det gjorts en förändring så att hyran betalas för enbart fastighetsanknutna kostnader (2015 är hyran 876 kr/kvm), vilket kan jämföras med hyresnivåerna på den kommersiella marknaden.

Fastighetsavdelningen har ett utvecklat samarbete med Nynäshamnsbostäder avseende upphandlingar, gemensamma avtal, gemensam bevakning, jour/beredskap samt gemensamma investeringsprojekt som diskuteras med jämna mellanrum. Beträffande energieffektivisering så driver kommunen och bostadsbolaget tillsammans två större bergvärmeprojekt, ca 90 mnkr totalt, där kommunen kommer att vara leverantör av färdig värme till bostadsbolaget.



Fastighetsavdelningen jämför sig med övriga Södertörnskommuner genom bland annat nyckeltalsjämförelser och NKI (Nöjd-kund-index). Utvecklingen de senaste åren visar på en uppåtgående trend vad gäller kundnöjdheten. Det är framförallt inom förskolan som kundnöjdheten har ökat. Fastighetsavdelningen har arbetat proaktivt i samband med ombyggnation av fyra förskolor som dömts ut som ”sjuka hus” (markfukt och mögel). I samband med framtagande av evakueringslokaler uppfattar fastighetsenheten att det varit en tydlig och bra dialog med ansvariga inom förskolan.

Beträffande effektivitet i projekt och projektutförande placerar sig Nynäshamn på motsvarande nivå som jämförbara Södertörnskommuner, men med lägre kapitalkostnader. Fastighetsavdelningen framhåller dock att det finns flera utmaningar som återstår. Avdelningen har arbetat hårt för att komma i fas och 2014 var första året på 10-15 år som alla OVK-besiktningar (obligatorisk ventilationskontroll) som planerades också genomfördes.

#### *4.2.1. Bedömning och rekommendation*

Vår bedömning är att det delvis finns en risk- och sårbarhetsanalys i och med att Fastighet och Service har lagt fram önskemål om vilka åtgärder som krävs, men behoven har som vi har uppfattat tolkats som önskemål av kommunledningen. Vi bedömer att det är positivt att det finns en långsiktig lokalförsörjningsplan för barn- och utbildningsförvaltningen samtidigt som både omsorgsförvaltning och kultur- och fritidsförvaltningen är på gång med att ta fram lokalförsörjningsplaner.

Vi rekommenderar nämnden att kvalitetssäkra nuvarande fastighetsorganisation utifrån kompetens och behov av ekonomisk uppföljning. Framförallt behöver behovet av ytterligare fastighetsekonomikompetens undersökas med tanke på att fastighetsavdelningen arbetar allt mer i samverkansentreprenader.

Vi rekommenderar även att kommunen tar fram en strategisk lokalförsörjningsplan för kommunens fastighetsbestånd i sin helhet.

**Richard Vahul**  
*Projektledare*

---

**Anders Hägg**  
*Uppdragsledare*

---