

Landstingsstyrelsens förslag till beslut

Planerat fastighetsunderhåll i ett långsiktigt fastighetsekonomiskt perspektiv

Föredragande landstingsråd: Dag Larsson

Ärendet

Landstingsdirektören överlämnar förslag till planerat fastighetsunderhåll i ett långsiktigt fastighetsekonomiskt perspektiv.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

att godkänna återrapportering av uppdrag om planerat fastighetsunderhåll i ett långsiktigt fastighetsekonomiskt perspektiv.

Bilaga

Planerat fastighetsunderhåll i ett långsiktigt fastighetsekonomiskt perspektiv

Behandling i landstingsstyrelsen

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 7 september 2005.

Landstingsstyrelsen behandlade ärendet den 20 september 2005.

Vid behandlingen i landstingsstyrelsen yrkades bifall dels till landstingsrådsberedningens förslag, dels till m- och kd-ledamöternas förslag.

Landstingsstyrelsens beslut fattades utan omröstning.

M- och kd-ledamöterna reserverade sig:

”Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta *att* godkänna återrapporteringen, *att* ge landstingsstyrelsen uppdraget att fördjupa och komplettera analysen av fastighetsunderhåll i ett vidare perspektiv.

Stockholms läns landsting står inför omfattande re- och nyinvesteringsbehov. Som framgår av rapporten har den rödgröna politiken med besparingar i planerat underhåll lett till ökade totala fastighetskostnader. De senaste åren har investeringsnivån varit mycket låg.

Re- och nyinvesteringskostnader kan inte skjutas på framtiden utan att det får konsekvenser för kvaliteten och tillgängligheten i hälso- och sjukvården samt kollektivtrafiksystemet i länet. Det är därför oklokt att använda investeringsbudgeten som ett sätt att finansiera underskott. Inte minst gäller det mot bakgrund av att den rödgröna majoriteten höjt skatten med 1,95 kronor.

Föreliggande analys drar inga slutsatser om fastighetsunderhållet jämfört med andra landsting. Det statistiska underlaget är därvidlag alltför undermåligt. Att utifrån det konstaterandet nöja sig med att referera till en fastighetskonsults uppskattningar är förmodligen inte tillräckligt för att dra säkra slutsatser för Stockholms läns landstings vidkommande.

Analysen bör därför fördjupas utifrån fastigheter i olika branscher och med olika ägare, offentliga som privata. En analys bör också genomföras av konsekvenserna vid en försäljning av landstingets fastigheter ur perspektivet fastighetsskötsel.”

Ärendet och dess beredning

I samband med beslut om 2005 års budget gav landstingsfullmäktige landstingsstyrelsen i uppdrag att utreda det långsiktiga årliga underhållsbehovet av landstingets fastigheter samt som jämförelse beakta underhållsnivåer i andra landsting. I budgetdokumentet angavs bland annat ”Det är också viktigt att se över vilken nivå som det planerade underhållet bör ligga på i framtiden. Landstingsstyrelsens förvaltning ges i uppdrag att se över detta i ett fastighets-ekonomiskt perspektiv”.

Landstingsdirektören har i tjänsteutlåtande den 15 augusti 2005 föreslagit landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta att godkänna återrapportering av uppdraget enligt bilaga.

Planerat fastighetsunderhåll har stor betydelse för funktionalitet och driftsäkerhet av landstingets fastigheter. Beaktat att merparten av fastigheter avser akutsjukvård med höga krav på tillgänglighet, blir underhållets betydelse i sjukhusfastigheter större i förhållande till andra fastigheter.

Mot bakgrund av landstingsfullmäktiges uppdrag att utreda nivån för det planerade underhållet tillsattes en utredning med representanter för landstingsstyrelsens förvaltning och Locum AB. Utredningens överväganden och förslag framgår av bilaga. Den sammanfattande bedömningen är att rekommendera långsiktig nivå för det planerade underhållet i intervallet 115-140 kr/kvm BTA.

Bilaga

Planerat fastighetsunderhåll i ett långsiktigt fastighetsekonomiskt perspektiv

1. Sammanfattning

Planerat fastighetsunderhåll har stor betydelse för funktionalitet och driftsäkerhet. Genom välplanerade åtgärder minimeras riskerna för skador på människor och miljö, kapitalförstörelse undviks och fastigheternas funktionalitet bibehålls, fastighetsdrift sker på ett rationellt och kostnads-effektivt sätt.

Landstingets fastigheter omfattar totalt 2,2 miljoner kvadratmeter BTA och merparten avser akutsjukvård, där verksamheten bedrivs dygnet runt året runt och med höga krav på tillgänglighet. Beaktat att allt underhåll sker under pågående verksamhet, blir underhållets betydelse i sjukhusfastigheter större i förhållande till andra fastigheter, som bostäder och kontor. En annan viktig faktor som bestämmer behovet av planerat underhåll i ett långsiktigt ekonomiskt hållbarhetsperspektiv är fastighetsbeståndets ålder. I sammanhanget bör nämnas att merparten av landstingets fastigheter uppfördes under 1960- och 70-tal.

Vid översyn av vilken nivå, som det planerade underhållet bör ligga på i ett långsiktigt perspektiv, har beaktats flera olika faktorer, bland annat de totala fastighetskostnaderna med hänsyn tagen till underhåll och investeringar, erfarenheterna från andra landsting samt fastighetsbranschens nyckeltal och riktvärden. Utredningens sammanfattande bedömning är att rekommendera långsiktig nivå för det planerade underhållet i intervallet 115-140 kr/kvm BTA, vilket ska jämföras med 2004 års nivå på 102 kr/kvm BTA.

2. Uppdrag

I samband med beslut om 2005 års budget gav landstingsfullmäktige landstingsstyrelsen i uppdrag att utreda det långsiktiga årliga underhållsbehovet av landstingets fastigheter samt som jämförelse beakta underhållsnivåer i andra landsting. I budgetdokumentet anges bland annat *”Det är också viktigt att se över vilken nivå som det planerade underhållet bör ligga på i framtiden. Landstingsstyrelsens förvaltning ges i uppdrag att se över detta i ett fastighetsekonomiskt perspektiv”*.

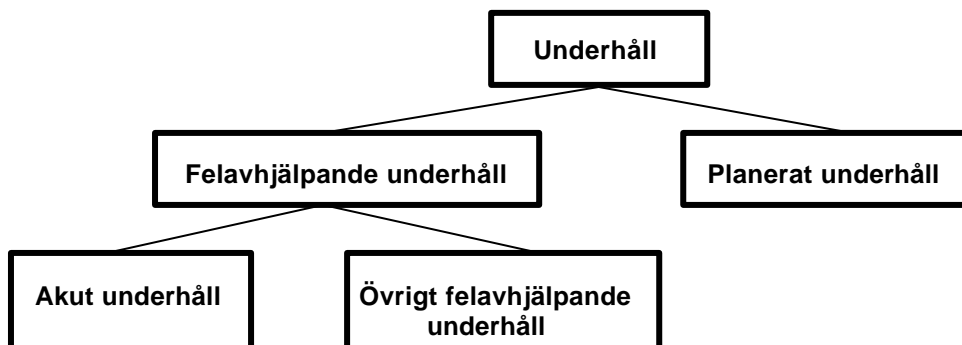
3. Bakgrund

Landstingsstyrelsen beslut om ekonomiska åtgärder för 2003 medförde att avkastningskravet för Landstingsfastigheter Stockholm (LFS) höjdes med 75 mkr. Ett fortsatt högre avkastningskrav fastställdes i samband med fullmäktiges beslut om 2004 års budget med motivering att såväl investeringar som underhåll måste begränsas, innan alla fastighetsmässiga konsekvenser av bland annat föreslagna strukturförändringar inom sjukvården, är klarlagda. Inom fastighetsförvaltningen sänktes nivå för det planerade underhållet från 130 kr/kvm till 102 kr/kvm.

I februari 2004 behandlade Locums styrelse ärendet *Konsekvensbeskrivning av minskat planerat underhåll* och uttalade i sammanhanget att nivån 130 kr/kvm BTA för planerat underhåll snarast bör återtas.

4. Vad är Planerat fastighetsunderhåll

Fastighetsunderhåll avser justeringsåtgärder av mark, byggnader och installationer, som utförs i syfte att bibehålla en fastighets funktion. Åtgärderna genomförs såväl enligt plan (planerat underhåll) som vid akuta behov (felavhjälpande underhåll).



Med planerat underhåll avses åtgärder som syftar till att *återställa* en byggdels funktion. Planerat underhåll omfattar aktiviteter för underhåll av mark, byggnad utvändigt, byggnad invändigt samt installationer, som kan budgeteras i en fler-årig underhållsplan. Planerat underhåll utförs med *längre periodicitet än ett år*.

Felavhjälpande underhåll syftar till att återställa en funktion, som *oförutsett* nått en oacceptabel nivå och som kräver en omedelbar åtgärd. Felavhjälpande underhåll utförs med *periodicitet kortare än ett år*.

Följande exempel belyser skillnaden mellan planerat och felavhjälpande underhåll:

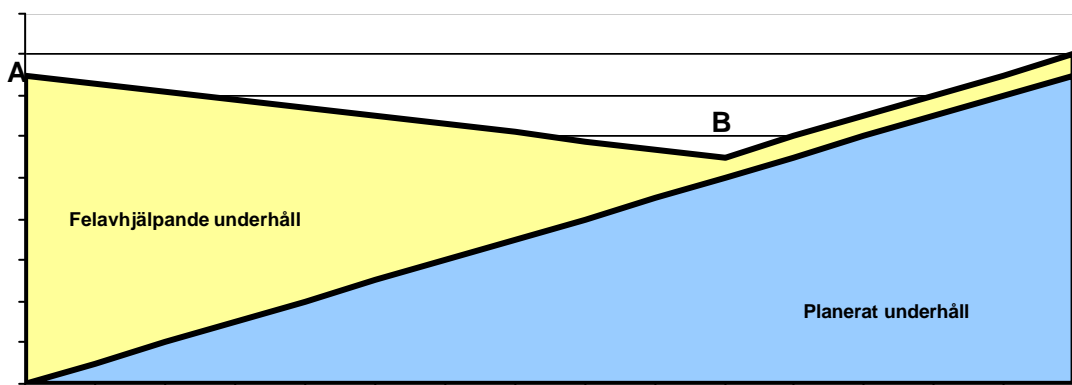
- Underhåll av elverk i syfte att förebygga driftstörningar/driftstopp (planerat underhåll).
- Reparationsåtgärder vid driftstopp på ett elverk (felavhjälpande underhåll).

Erfarenheterna visar att det föreligger ett nära samband mellan det planerade underhållet och det felavhjälpande underhållet samt de totala fastighetskostnaderna. När det planerade underhållet är otillräckligt sker förslitning av tekniska funktioner så att de övriga fastighetskostnaderna ökar. Till exempel: fortsatt användning av förslitna ventilationsaggregat och armaturer medför ökade mediakostnader, brister i VVS-installationer leder till vattenläckage, driftstopp hos hissar kräver omedelbara reparationer, etc.

Branschereferenser visar att kostnader för oplanerad reparation kan bli upp till 2 – 3 gånger så stora som kostnader för en planerad reparation. Kostnadsökningen beror på dels väntetider på personal, material och reservdelar, dels produktionsbortfall i verksamheten. Sambandet belyses i följande digram.

Planerat underhåll och Felavhjälpande underhåll

kr/kvm BTA



Planerat underhåll kr/kvm BTA

Den totala kostnaden för underhåll är en summa av kostnader för planerat och felavhjälpande underhåll. I diagrammets punkt A befinner sig kostnader för planerat underhåll på en mycket låg nivå samtidigt som kostnader för felavhjälpande underhåll är mycket höga, vilket ger en hög total underhållskostnad.

I takt med att planerat underhåll ökar, minskar såväl kostnader för felavhjälpande underhåll som totala underhållskostnader, för att i punkt B nå lägsta nivå. Satsningar på planerat underhåll minskar de totala kostnaderna eftersom ett bättre upphandlingsunderlag kan tas fram vilket ger mer kostnadseffektiva lösningar. Dessutom minskar andelen akuta reparationer. Beaktat att visst felavhjälpande underhåll är oundvikligt i praktiken, medför ytterligare satsningar på planerat underhåll till höger om punkt B endast en ökning av totala underhållskostnader.

Diagrammet visar att när nivån för planerat underhåll är för hög kan den sänkas utan att kostnader för felavhjälpande underhåll ökar. Därför minskar även de totala kostnaderna. När sänkning av nivå för planerat underhållet medför ökning av kostnader för felavhjälpande underhåll betyder det att planerat underhåll ligger under optimal nivå. Den optimala nivån för planerat underhåll i ett fastighetsekonomiskt perspektiv definieras således som den nivå som ger de lägsta totala underhållskostnaderna.

I praktiken är det svårt att veta vad som är den lägsta möjliga kostnaden. Under utredningens gång har gjorts en analys av kostnadsutvecklingen inom LFS samt studier av Landstingsförbundets statistik (ufos.artisan.se) och rekommendationer från fastighetsbranschen (REPAB Fakta. Vårdbyggnader 2004). Utredningen har skett i samarbetet med fastighetsförvaltaren Locum.

5. Erfarenheter från Landstingsfastigheter Stockholm

Merparten av de fastigheter som redovisas inom LFS avser länets akutsjukhus. Det ställs särskilda krav på tillgänglighet och driftsäkerhet vid akutsjukhusen beaktat de specifika förutsättningarna för akutvårdsverksamhet med hög besöksfrekvens. En noggrann planering av underhållet är därför av stor betydelse för att undvika driftstörningar och produktionsbortfall i verksamheten samt minimera kostnaderna för fastighetsdrift.

Under 2004 har fastighetsförvaltaren Locum genomfört en studie avseende konsekvenser av minskat planerat underhåll. Av studien som omfattar 2001-2003 framgår att kostnaderna för planerat underhåll har under 2001 och 2002 legat på i stort sett samma nivå motsvarande cirka 130 kr/ kvm BTA (kvm BTA = kvadratmeter bruttoarea). Under 2003 sänktes nivå för planerat underhåll till 119 kr/kvm BTA som en del av besparingsåtgärder. Samtidigt ökade övriga kostnader för fastighetsdrift enligt tabellen nedan. Utredningen har kompletterat Locums studie med 2004 års utfall som även det påvisar samband mellan sänkta nivåer för fastighetsunderhåll och ökade kostnader för fastighetsdrift trots att även driften har varit föremål för besparingar under 2004.

År	Planerat underhåll		Fastighetsdrift		Totalt	
	mkr	kr/kvm BTA	mkr	kr/kvm BTA	mkr	kr/kvm BTA
2001	282	125	541	240	823	365
2002	287	130	551	250	838	380
2003	262	119	587	266	849	385
2004	225	102	595	270	820	372

Utredningen har erfarit att flera allvarliga incidenter, som inneburit kostsamma åtgärder, har inträffat under 2003, bland annat:

- en läcka från en gammal vattenpost vid Nacka sjukhus har orsakat merkostnader för cirka 500 tkr. Vid normal periodicitet i underhållet hade vattenposten/vattenledningen byts ut tidigare och skadan kunnat undvikas.
- verksamheten vid Huddinge sjukhus har drabbats av driftstörningar till följd av avloppsläckage och vattenskador på vårdavdelningarna, vilket har krävt dyra akutåtgärder samt störningar i den löpande verksamheten.

Vidare understryker fastighetsförvaltaren att den höga driftsäkerhet som krävs för akutsjukvårdens verksamhet med hög täthet av komplexa tekniska system, såsom elkraftsystem, fastighetsnät, medicinska gaser, processkyla och processventilation, kräver god framförhållning i planeringen samt extra underhållsresurser.

Utredningen delar Locums uppfattning. Från sin sida vill utredningen peka på att Stockholms läns landsting har den högsta koncentrationen av akutsjukhusyta: 0,79 kvm/invånare att jämföra med 0,92 kvm/invånare för Region Skåne och 0,94 kvm/invånare för Västra Götaland (observera att Götaland ligger nästan 20 procent över Stockholm). Lokalerna förslits därför fortare och kräver mera underhållsinsatser totalt sett.

Hänsyn till dessa faktorer har tagits i utredningens studie av Landstingsförbundets statistik och jämförelser med andra landsting beträffande kostnader för planerat underhåll och fastighetsskötsel.

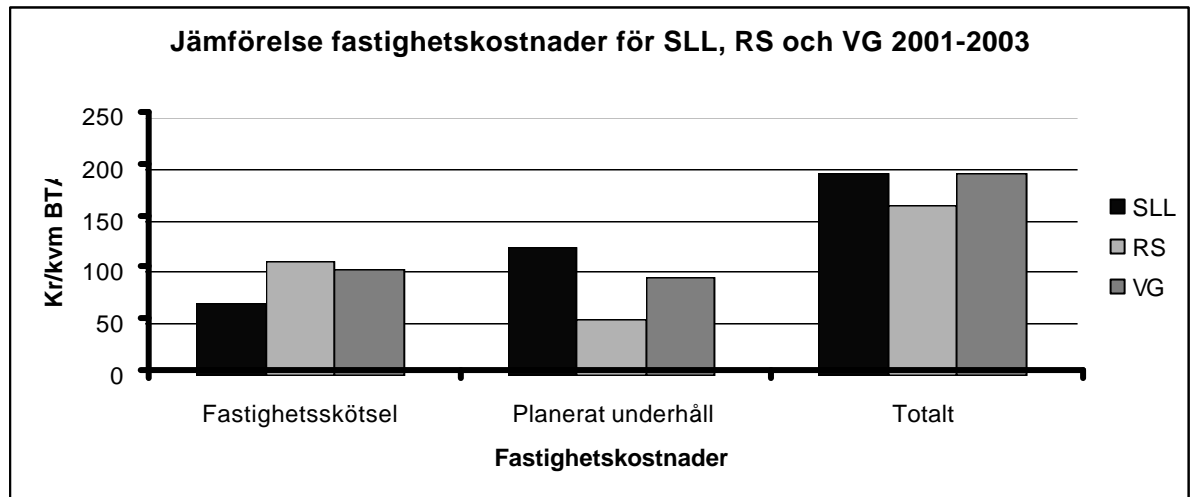
6. Jämförelser med andra landsting

Landstingsförbundets statistik omfattar samtliga landsting men utredningen har i första hand studerat erfarenheterna från Region Skåne (RS) och Västra Götalandsregionen (VG) som är jämförbara med Stockholms läns landsting (SLL) vad gäller befolkning, antal sjukhus samt den totala sjukhusytan.

Från Landstingsförbundets sida lämnas en viss reservation för säkerheten i statistikuppgifterna beroende på hur olika landsting definierat och redovisat kostnadsposterna, framför allt till följd av oklarheter i gränsdragning mellan planerat underhåll och investeringar å ena sida och planerat underhåll och fastighetsskötsel å andra sida. Efter samråd med Landstingsförbundet har utredningen valt att i första hand jämföra kostnadsutvecklingen under 2001-2003 enligt tabellen nedan:

Landsting /år	Fastighetsskötsel kr/kvm BTA	Planerat underhåll kr/kvm BTA	Summa f-skötsel och u-håll kr/kvm BTA
SLL			
2001	65	125	190
2002	72	130	202
2003	72	119	191
Medelvärde	70	125	195
RS			
2001	115	56	171
2002	108	62	170
2003	109	43	152
Medelvärde	111	54	165
VG			
2001	99	102	201
2002	109	95	204
2003	98	86	184
Medelvärde	102	94	196

Medelvärde har framräknats i syfte att undvika jämförelsestörande variationer mellan åren. Jämförelsen visar att Stockholm satsar mest på planerat underhåll samtidigt som kostnaden för fastighetsskötsel är den lägsta, medan förhållandet är det motsatta för Skåne. Västra Götaland har i stort sett en jämn fördelning mellan de två kostnadsslagen. De totala kostnaderna är lägst för Skåne medan Stockholm och Västra Götaland ligger i paritet med varandra, vilket återspeglas i följande diagram:



I sammanhanget ska beaktas att SLL har, som tidigare nämnts, den högsta koncentrationen av sjukhusyta per invånare samt att kostnadsläget för Stockholm är högre än för Skåne och Västra Götaland.

I kontakter med företrädare för Region Skåne har framgått att de låga nivåerna för planerat underhåll är resultat av besparingskrav och att en del av planerat underhåll genomförs som investeringar inom ramen för balansräkningen. Enligt utredningens uppfattning ger det tveksamma besparingseffekter på sikt, eftersom kapitalkostnaderna ökar, vilket medför belastning på resultatet över en längre tid.

En annan negativ effekt som uppstår när planerat underhåll redovisas över balansräkning gäller felaktiga värden på anläggningstillgångar. I sammanhanget vill utredningen hänvisa till Kommunal redovisningslag kap 6 med följande lagtext: ”Åtgärder som innebär standardförbättringar genom ny-, till och ombyggnad ska bokföras som investeringsutgift. Underhåll, det vill säga åtgärder som syftar till att vidmakthålla en anläggnings tekniska och funktionella status, bokföras som kostnad det år som åtgärden utförs.”

Som synes ger inte jämförelsen med andra landsting ett entydigt svar på vilken nivå som är den optimala för planerat underhåll inom sjukhusfastigheter. Det kan också nämnas att Akademiska Hus, som bland annat förvaltar Karolinska Institutet, avsätter 178 kr/kvm BTA för planerat underhåll.

7. Optimal nivå för planerat underhåll

REPAB är ett kunskapsföretag som sedan starten för 30 år sedan har utvecklats till ett av Sveriges ledande inom utveckling av kvalitativa hjälpmedel och konsulttjänster för ekonomistyrning och fastighetsförvaltning. I sin årsbok 2004 Årskostnader Vårdbyggnader anger REPAB bland annat följande riktvärden uttryckta i kronor/kvadratmeter BTA för planerat underhåll i vårdbyggnader:

Mark (Riktvärden för typfastighet LÅG/NORMAL)	4-10 kr/kvm
<ul style="list-style-type: none">• 60- 70-talsfastighet med markyta ca 1,5 ggr bruksarean• normal blandning av hårdgjorda ytor, gräsytor och planteringsytor• liten andel markutrustning	
Byggnad utvändigt (Riktvärde för typfastighet NORMAL)	17 kr/kvm
<ul style="list-style-type: none">• 3 - 4 våningshus med normal byggnadsform• fasad i tegel i kombination med träpanel/putsad fasad• täckmålade fönster• skyddat läge, kustklimat alternativt utsatt läge, inlandsklimat	
Byggnad invändigt (Riktvärde för typfastighet NORMAL/HÖG)	30-47 kr/kvm
<ul style="list-style-type: none">• hög beläggning/besöksfrekvens• hög omflyttningstakt• blandad standard beträffande invändiga ytskikt	
Installationer (Riktvärde för typfastighet HÖG)	65 kr/kvm
<ul style="list-style-type: none">• hög installationstäthet, FTX-ventilation med värmeåtervinning• hög hisstäthet• komfortkyla i minst 30 procent av lokalerna• fjärrvärme	
<hr/> Summa	116-139 kr/kvm

Riktvärden avser riksgenomsnittet varför utredningen föreslår att nivå för det planerade underhållet anges i intervallet 115-140 kr/kvm BTA.