

Revisionsrapport

Granskning av kommunens fastig- hetsunderhåll Enköpings kommun

*Said Ashrafi
Per Larson*

Juni 2018

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	1
Rekommendationer.....	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Revisionfrågan.....	6
2.3. Kontrollmål.....	6
2.4. Metod	6
3. Allmänt om fastighetsunderhåll.....	8
4. Granskningsresultat	10
4.1. Kontrollmål 1: Dokumenterade rutiner finns som säkerställer ett väl avvägt underhåll där fastighetsobjektens funktion och värde upprätthålls och kapitalförstöring undviks.	10
4.1.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar	10
4.1.2. Iakttagelser från årets granskning	10
4.2. Kontrollmål 2: Årskostnaden som genererar underhållet är rimlig. Koppling finns till budgetprocessen.	13
4.2.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar	13
4.2.2. Iakttagelser från årets granskning	13
4.3. Kontrollmål 3: Gränsdragningen mellan investering och underhåll hanteras på ett korrekt sätt.	16
4.3.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar	16
4.3.2. Iakttagelser från årets granskning	16
4.4. Kontrollmål 4: Andelen felavhjälpande underhåll jämfört med planerat underhåll ligger på en rimlig nivå.....	18
4.4.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar	18
4.4.2. Iakttagelser från årets granskning	18
4.5. Kontrollmål 5: Den genererade summan ur underhållsprogrammet är rimlig. Eventuella neddragningar har hanterats på ett acceptabelt sätt.....	20
4.5.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar	20
4.5.2. Iakttagelser från årets granskning	20
4.6. Kontrollmål 6: De framtida effekter som det nuvarande underhållsprogrammet kan ge upphov till har analyserats och bedömts på ett tillförlitligt sätt.	24
4.6.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar	24
4.6.2. Iakttagelser från årets granskning	24
4.7. Kontrollmål 7: Det finns en strukturerad rapportering till nämnden om underhållsplaner.	25
4.7.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar	25
4.7.2. Iakttagelser från årets granskning	25

5. Bilaga 1 – typfastigheter enligt Incit 27

1. Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Enköpings kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens styrning och kontroll av fastighetsunderhåll. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- Är tekniska nämndens styrning och kontroll av underhållet av sina fastigheter ändamålsenlig samt optimalt utifrån ett både ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv?

Efter genomförd granskning bedömer PwC att tekniska nämnden endast delvis har en ändamålsenlig styrning och kontroll av underhållet av fastigheter utifrån ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

Den sammanvägda bedömningen baseras på följande kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> • Dokumenterade rutiner finns som säkerställer ett väl avvägt underhåll där objektens funktion och värde upprätthålls och kapitalförstöring undviks. En tydlig process gentemot berörda verksamhetsnämnder finns. 	<p>Bedömning – delvis uppfyllt</p> <p>Det saknas alltså rutiner och antagna riktlinjer för underhållsplaneringen inom fastighetsavdelningen. Förvaltningen tillämpar Incits underhållsmodul och arbetar fortfarande med att utveckla en sammanhållen långsiktig underhållsplan.</p> <p>Det finns dock en tydlig fördelning av roller och ansvar mellan berörda förvaltningar och nämnder.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Årskostnaden som genererar underhållet är rimlig. Koppling finns till budgetprocessen. 	<p>Bedömning - uppfyllt</p> <p>Den totala årskostnaden för underhållsåtgärder fördubblades mellan 2006 och 2017, vilket främst förklaras av satsningar avseende planerat underhåll. Den totala årskostnaden för underhållsåtgärder är dock i nivå med jämförbara kommuner. Det finns en tydlig koppling mellan underhållskostnader och budgetprocessen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gränsdragningen mellan investering och underhåll hanteras på ett korrekt sätt. 	<p>Bedömning - uppfyllt</p> <p>Förvaltningen tillämpar komponentredovisning och sedan 2014 finns en tydlig gränsdragning mellan planerat och felavhjälpande underhåll.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Andelen felavhjälpande underhåll jämfört med förebyggande och planerat underhåll ligger på en rimlig nivå. 	<p>Bedömning - uppfyllt</p> <p>Underhållskostnaden för felavhjälpande åtgärder har sjunkit de senaste åren, men är fortfarande något högre än i jämförbara kommuner. Vi anser dock att det är sannolikt att kostnaden för felav-</p>

	hjälpande åtgärder kommer fortsätta minska, givet att kommunen fortsätter investera i planerat underhåll.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Den genererade summan ur underhållsprogrammet är rimlig. Eventuella neddragningar har hanterats på ett acceptabelt sätt.</i> 	<p>Bedömning – delvis uppfyllt</p> <p>Det finns inget fullödigt underhållsprogram – däremot har förvaltningen tagit fram en långtidsbudget för förskolor och skolor. Den beräknade årskostnaden för underhållsåtgärder för skolor bedöms vara rimlig utifrån Incits riktvärden, men underhållsbudgeten för förskolor ligger under förväntad nivå. Vi har inte tagit del av dokumentation som beskriver hur eventuella neddragningar från långtidsbudgeten ska hanteras.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>De framtida effekter som det nuvarande underhållsprogrammet kan ge upphov till har analyserats och bedömts på ett tillräckligt sätt.</i> 	<p>Bedömning – ej uppfyllt</p> <p>Det finns ingen lista över prioriterade underhållsåtgärder, fullständig statusinventering saknas och ingen formell riskanalys genomförs.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Det finns en strukturerad rapportering till nämnden om underhållsplaner, dvs. att planerna är utformade så att de kan ligga till grund för politiska beslut och en löpande uppföljning och utvärdering av genomförda underhållsinsatser.</i> 	<p>Bedömning – ej uppfyllt</p> <p>Vi konstaterar att rapporteringen till nämnden har förbättrats de senaste åren, huvudsakligen beroende på införskaffade verksamhetssystem Incit och rekrytering av kompetent personal. Vi är positivt inställda till att tekniska nämnden har tagit initiativ till att följa upp fastighetsavdelningens verksamhet genom att stämma av utförda aktiviteter och prognos per tertiäl. På så sätt följer nämnden upp och utvärderar de genomförda underhållsinsatserna.</p> <p>Sammantaget bedömer vi dock att samhällsbyggnadsförvaltningens rapportering till tekniska nämnden inte är tillräcklig eftersom det saknas tillräckligt med underlag, såsom underhållsplaner och riskanalyser, för att nämnden ska kunna göra adekvata analyser. Vi bedömer därför kontrollmålet som ej uppfyllt.</p>

Inom ramen för granskningen har även en uppföljning av tidigare granskningar avseende fastighetsunderhåll gjorts. Resultatet visade att kommunen delvis har åtgärdat de brister som påträffats vid tidigare granskningar, men att några åtgärder kvarstår (såsom beräkning av underhållsskulda).

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att vidta följande åtgärder:

- Successivt bygga upp informationsmängden genom att bedöma enskilda byggnader, eller utvalda delar av beståndet, vartefter kan vara en bra stra-

tegi för att fördela kostnaderna över tid samt begränsa belastningen på organisationen.

- Vid användning av "skrivbordsanalyser" måste risken för avvikelser i form av eftersatt underhåll, skador etc. beaktas och metoden ska därför användas med eftertanke.
- Vid bedömning av ett större antal byggnader, gör ett statistiskt urval av byggnader baserat på byggnadsår, typ eller annat. Starta med de objekt som kommunen har sämst kontroll över och komplettera med nya bedömningar över tid.
- För att säkerställa en enhetlig bedömning kan även bedömningskriterier behövas. Omfattningen av bedömningskriterierna styrs av vald detaljeringsnivå, dvs. omfattningen av vilka byggnadsdelar som bedöms.
- Dokumentera inventeringsdata på ett enhetligt sätt. Sammanställ inventeringsdata i digitalt format som enkelt kan överföras och hanteras i kommunens fastighetssystem Incit.
- Anta riktlinjer för prioriteringar av planerat underhåll och fastslå en rutin för hur inventering ska utföras. På detta sätt minskar sårbarheten inom organisationen.
- Initiera en dialog med kommunstyrelsen om en översyn av kommunens ekonomistyrningsprocess. Fastighetsavdelningens budget 2017 justerades inte efter rådande redovisningsmetod, vilket resulterade i ett överskott om 5,7 mnkr.
- Ta fram enskilda benchmark-värden för varje fastighet. På så sätt kan nämnden utöka kontrollen och förebygga framtida höga kostnader för felavhjälpande underhåll. Utgångspunkten för respektive fastighets beräknade underhållskostnad (både planerat och felavhjälpande) skulle förslagsvis kunna utgå från Incits riktvärden.
- Framarbeta en tydlig arbetsinstruktion till förvaltarna innehållandes en enhetlig modell för riskanalys samt former för dokumentation. Förslagsvis utgår riskanalysen från en avvägning utifrån ett risk- och konsekvensperspektiv.
- Ge i uppdrag till förvaltningen att utföra riskanalyser av fastighetsbeståndet och rapportera dessa vid nämndsammanträdena. På så sätt kan nämnden anta en formell prioriteringslista avseende fastighetsunderhåll.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I Enköpings kommuns årsredovisning 2017 framgår att ungefär 60 procent av kommunens tillgångar utgörs av fastigheter, varav merparten består av verksamhetsfastigheter. För att kommunen ska kunna bevara och säkerställa lokalernas värde är det viktigt att det finns en ändamålsenlig organisation och rutiner för underhåll av fastigheterna. Att lokalerna planeras och underhålls ur ett verksamhetsmässigt perspektiv är också av stor vikt.

Revisionen har tidigare genomfört granskningar inriktade mot fastighetsunderhåll. Nedan följer en lista av identifierade brister från de tre senaste granskningarna:

Ur granskningen 2010:

- Det saknas rutiner för underhållsplanering och riktlinjer för ansvar samt planering av kommunens lokalbehov. Fastighetskontoret håller på att ta fram rutiner. Vidare kommer fastighetskontoret att ta ställning till huruvida befintligt IT-baserat underhållsprogram även i fortsättningen ska användas eller om kontoret ska skaffa ett nytt program.
- Den redovisade underhållskostnaden (felavhjälpande och planerat) bedömdes vara acceptabel i förhållande till andra kommuner.
- Vi rekommenderade en översyn av anvisningarna i Ekonomihandboken, eftersom blandad finansiering av projekt och underhålls- och investeringsmedel förekom (tydligare gränsdragning mellan underhåll och investering samt genomgång av regler för berörda handläggare).
- Kommunen hade höga kostnader kopplat till felavhjälpande underhåll. Vid tidpunkten hade kommunen inte en flerårig underhållsplan, och vår bedömning var att denna troligtvis påverkade fördelning mellan felavhjälpande och planerat underhåll.
- Vi rekommenderade att tekniska nämnden såg över kostnadsstrukturen för fastighetskontoret. Detta för att kunna motivera en nivå för internhyran för verksamhetslokaler som svarar upp mot erforderlig långsiktig finansiering av fastighetskontorets verksamheter.
- Fastighetskontoret hade vid tidpunkten inte redovisat någon dokumenterad statusinventering av fastigheternas underhåll eller riskanalys utifrån fastigheternas skick.
- Andel inhyrda lokaler i relation till sammantagen lokalyta och förekommande strategier för att nyttja externt förhyrda lokaler saknades. Inhyrda lokaler var betydande i förhållande till ägda fastigheter (ca 18 procent).

Ur granskningen 2013:

- 2011 antogs ett styrdokument för lokalförsörjning och lokalanvändning. Syftet med dokumentet var att kunna styra mot en effektiv hushållning med kommunens fastigheter och lokaler. Roller och ansvar fastställs i dokumentet. En lokalstrateg anställdes i oktober 2013.
- Kommunens lokalstrateg gjorde bedömningen att kommunen disponerar över 30 000 – 40 000 kvm mer lokalytor än vad som var nödvändigt.
- Fastighetskontoret hade arbetat fram ett nytt internhyressystem.
- Vi rekommenderade kommunstyrelsen att säkerställa att lokalstyrgrupp, lokalberedningsgrupp och lokalresursplanerare arbetade i enlighet med fastställd arbetsmodell och däri givna mandat och fastställda uppgifter
- Vidare rekommenderade vi att översynen av internhyressystemet slutfördes och att ett reviderat system sjösattes (inkl. inrättande av lokalbank).

Ur granskningen 2015:

- Tekniska nämnden arbetade med underhållsplaner som revideras vid behov. Dessutom gjordes en prioritering av underhållsärenden vid behov. Nämnden hade relativt nyligen införskaffat ett IT-systemstöd för underhållsplanering (Incit)
- Vi bedömde att det fanns ett omfattande eftersatt underhållsbehov och förbättringspotential beträffande uppföljning av fastighetsstandard i kommunens egna fastigheter. Vi ansåg att kommunens fastighetsbestånd behövde statusbedömas för att kunna beräkna den tekniska underhållsskulden.
- Kommunen tillämpade inte komponentredovisning, och vi rekommenderade att kommunen genomför och övergår till komponentredovisning (inkl. beslutad tidplan när det ska vara infört).
- Andelen felavhjälpande underhåll hade minskat sedan tidigare år, men andelen var alltjämt på en hög nivå i förhållande till planerat underhåll. Vi rekommenderade att målsättningen bör vara 70 procent planerat underhåll och 30 procent felavhjälpande underhåll.
- Vi ansåg att den underhållsnivån var acceptabel, men att det fanns en osäkerhet beträffande ackumulerat eftersatt underhåll. Därför rekommenderade vi tekniska nämnden att grovt beräkna den tekniska underhållsskulden i fastighetsbeståndet.
- Det genomfördes ingen riskanalys utifrån risk för kapitalförstöring inom fastighetsbeståndet. Tekniska nämnden hade dock påbörjat arbete med statusbesiktningar av fastighetsbeståndet.
- Kommunstyrelsen och tekniska nämnden arbetade inte enligt beslutad arbetsmodell för att kunna ta fram en strategisk lokalförsörjningsplan.
- Internhyressystemet hade revideras och skulle enligt uppgift införas 2016. Vi rekommenderade tekniska nämnden att utvärdera internhyresmodellen efter sjösättningen av den nya modellen.

Sedan granskningarna genomfördes har fastighetsavdelningen påbörjat ett förändringsarbete, bl. a. kopplat till förskole- och skolfastigheter, varför revisorerna inom ramen för sin riskanalys funnit skäl att genomföra en uppföljande granskning i syfte

att undersöka om tidigare identifierade brister har åtgärdats. Av den anledningen är denna granskning inriktad mot just dessa fastigheter.

2.2. Revisionfrågan

Den övergripande revisionella frågan är:

Är Tekniska nämndens styrning och kontroll av underhållet av sina fastigheter ändamålsenligt samt optimalt utifrån ett både ekonomiskt som verksamhetsmässigt perspektiv?

2.3. Kontrollmål

För att besvara den revisionella frågan har följande kontrollmål formulerats:

1. Dokumenterade rutiner finns som säkerställer ett väl avvägt underhåll där objektens funktion och värde upprätthålls och kapitalförstöring undviks. En tydlig process gentemot berörda verksamhetsnämnder finns.
2. Årskostnaden som genererar underhållet är rimlig. Koppling finns till budgetprocessen.
3. Gränsdragningen mellan investering och underhåll hanteras på ett korrekt sätt.
4. Andelen felavhjälpande underhåll jämfört med förebyggande och planerat underhåll ligger på en rimlig nivå.
5. Den genererade summan ur underhållsprogrammet är rimlig. Eventuella neddragningar har hanterats på ett acceptabelt sätt.
6. De framtida effekter som det nuvarande underhållsprogrammet kan ge upphov till har analyserats och bedömts på ett tillräckligt sätt.
7. Det finns en strukturerad rapportering till nämnden om underhållsplaner, dvs. att planerna är utformade så att de kan ligga till grund för politiska beslut och en löpande uppföljning och utvärdering av genomförda underhållsinsatser.

Rapporten är utformad utifrån kontrollmålen och respektive kontrollmål har en underrubrik.

2.4. Metod

Avgränsning sker enligt ovanstående revisionsfråga och tillhörande kontrollmål. Granskningen fokuserar främst på underhåll av förskole- och skolfastigheter. Granskningsobjekt är tekniska nämnden, men i viss mån berörs även kommunstyrelsen, skolnämnden och utbildningsnämnden.

Intervjuer har genomförts med tekniska nämndens presidium, förvaltningschefen för samhällsbyggnadsförvaltningen, fastighetschefen, förvaltarchefen, utvecklings- samordnare och lokalstrategen inom kommunledningskontoret. Utöver intervjuer

har vi granskat styrande och stödjande dokument så som statusbeskrivningar, underhållsplaner, räkenskapsmaterial och ekonomisk rapportering.

Granskningsrapporten har varit föremål för faktaavstämning av berörda intervju-personer.

3. Allmänt om fastighetsunderhåll

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



Det är viktigt att diskutera skillnaden mellan kostnad (drift) och investering samt underhållets placering i detta. Begreppet underhåll är mångfacetterat och kan ha olika betydelser beroende på vad som avses och vilken profession som pratar om underhåll. Ingenjörer och tekniker som beskriver underhåll talar i termer av löpande, planerat, förebyggande och felavhjälpanande underhåll där planeringen utgår från fel och hur felutvecklingsförloppet ser ut. För dessa yrkesgrupper är alltså inte redovisningen styrande för underhållsplanering. För ekonomer var underhåll tidigare i princip att likställa med utgift som löpande ska kostnadsföras, men sedan 2015 har detta ändrats i och med införandet av komponentavskrivning.

Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att om en åtgärd kallas felavhjälpanande, löpande eller planerat underhåll inte har någon betydelse ur ett redovisningsperspektiv.

Tydliga och avgränsade definitioner är viktiga för att undvika missförstånd och tolkningsproblem, men de är även väsentliga för att uträkningarna blir konsekventa och jämförbara mellan år. I denna granskning tillämpas definitioner enligt branschregulverket Allmänna bestämmelser för entreprenader inom fastighetsförvaltning och service (ABFF). ABFF är anpassat för återkommande tjänster såsom drift, underhåll och servicetjänster och är den grund som Incits databas utgår från. Eftersom Enköpings kommun har implementerat Incit finner vi det lämpligt att utgå från dessa definitioner.

Driftkostnader är sådana åtgärder som vidtas med ett förväntat intervall om minst en gång per år, vilka syftar till att upprätthålla funktionen i ett förvaltningsobjekt. Underhåll definieras som åtgärder som syftar till att återställa funktionen i ett förvaltningsobjekt, en inredning eller utrustning.

Felavhjälpande underhåll, ibland även kallat akut underhåll, syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå. Det kan till exempel handla om att byta ut en vattenkran som läcker eller en fönsterruta som gått sönder.

Planerat underhåll är planerat i tid, art och omfattning. Underhållet genomförs med en längre periodicitet än ett år och syftar till att återställa en byggdels funktion. I begreppet ryms även sådant underhåll som är planerat men som av någon anledning tidigare lagts. Detta benämns ibland som tidigare lagt planerat underhåll. Kostnader för personal, material, maskiner, fordon, arbetsledning och entreprenörer ingår budgeten för planerat underhåll. Exempel på planerat underhåll är att byta ut en vattenkran som överskridit sin livslängd enligt komponentredovisningen, även fast kranen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Genom att byta ut vattenkranen i enlighet med komponentredovisningen avvärjer fastighetsägaren eventuellt framtida felavhjälpande underhåll, eller i värsta fall omfattande reoveringar förorsakade av en vattenskada.

4. Granskningsresultat

4.1. *Kontrollmål 1: Dokumenterade rutiner finns som säkerställer ett väl avvägt underhåll där fastighetsobjektens funktion och värde upprätthålls och kapitalförstöring undviks.*

4.1.1. *Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar*

Tidigare granskningar har konstaterat att det saknades dokumenterade rutiner för underhållsplanering. Enligt uppgift pågick dock ett arbete med att arbeta fram rutiner i samband med underhållsplanering.

I granskningen 2015 framkom av intervjuerna att det fanns brister i underhållsplaneringen. Fastighetsavdelningen hade genomfört statusbesiktningar på fritids- och kulturfastigheter, idrottshallar samt ett antal andra fastigheter. Ett IT-baserat planeringsverktyg användes, men modulen för underhållsplanerna ansågs inte vara användarvänlig för att kunna utarbeta en kvalitetssäkrad långsiktig underhållsplan.

Sammantaget bedömde vi 2015 att tekniska nämnden arbetade tillfredsställande med underhållsplaner, men rekommenderade nämnden att skyndsamt komma igång med arbetet och införandet av det nya IT-systemstödet för underhållsplanering.

4.1.2. *Iakttagelser från årets granskning*

Det saknas alltjämt rutiner och antagna riktlinjer för underhållsplaneringen inom fastighetsavdelningen. Förvaltningen tillämpar Incits underhållsmodul och arbetar fortfarande med att utveckla en sammanhållen långsiktig underhållsplan. Enligt uppgift har ungefär tre fjärdedelar av kommunens fastigheter inventerats samt statusbedömts. Förvaltningen har fört in uppgifter avseende det planerade underhållet i Incit för förskolor och skolor, vilket motsvarar hälften av beståndet. Målsättningen är att samtliga kommunägda fastigheter ska vara införda i Incit år 2019. Kommunstyrelsen har uppdragit åt tekniska nämnden att en fullständig inventering ska ske innan 2019.

Inventeringen och statusbedömningen har genomförts genom visuell observation som bedömningsmetod. Det är dock oklart om inventeringsdata (tillstånd, konsekvenser och åtgärder) har dokumenterats och sammanställts i ett digitalt format eller annat format.

Underhållsplaneringen för fastigheterna utgår från de standardiserade underhållsplanerna i Incit, men ambitionen är att dessa anpassas efter byggnadernas faktiska standard. Kommunen har dock inte fastställt någon minsta acceptabla standardnivå/referensnivå för att säkerställa en enhetlig bedömning av fastigheternas standard. De kostnadsbedömningar av åtgärder som har gjorts i

samband med inventeringen bygger på s.k. "skrivbordsanalyser". Det har inte kunnat styrkas att dessa analyser har simulerats utifrån respektive byggnadsverks ålder, funktion och allmänna tekniska status med hjälp av nyckeltal och erfarenhetsvärden.

Mot bakgrund av att den slutliga inventeringen inte är färdigställd har en långsiktig underhållsplan inte kunnat tas fram. I och med att det saknas enhetliga rutiner för bedömningen av fastigheternas standard är det nästintill omöjligt att bedöma storleken på det faktiska underhållsbehovet. Tekniska nämnden låter meddela att de uppskattar underhållsskulden som omfattande och ser fram emot att inventeringen slutförs eftersom förutsättningarna för effektiv styrning förbättras.

I den reviderade lokalresursplanen från 2016 framgår att kommunens övergripande mål är att ha en ändamålsenlig, attraktiv, sund och säker verksamhetsmiljö som bidrar till hög produktivitet hos kommunens verksamheter. Beståndet ska utnyttjas effektivt och ha låg miljöpåverkan.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att styra och samordna kommunens försörjning och användning av fastigheter och lokaler, medan tekniska nämnden ansvarar för nyanläggningar, drift och underhåll av kommunens fastigheter samt den faktiska lokalförsörjningen. Ett av kommunfullmäktiges fastställda mål för nämnden är att kommunen endast ska äga fastigheter som används i den egna verksamheten.

Fastighetsavdelningen ingår i tekniska nämndens samhällsbyggnadsförvaltning och har som uppdrag att förvalta kommunens fastigheter, upplåta lokaler och bostäder åt kommunens verksamheter och externa hyresgäster. Fastighetsavdelningen ska samråda med de lokalnyttjande verksamheterna (e.g. förskolor och skolor) och verksamheterna ska göra behovsbedömningar.

Enligt uppgifter som förmedlats genom intervjuer genomförs statusbedömningar och eventuella avsteg från bestämd investering i planerat underhåll av fastighetsförvaltarna. Varje förvaltare ansvarar för sin budget och tar fram en övergripande 3-årsplan. 3-årsplanen presenteras först för den lokalnyttjande verksamheten som får komma med inspel, och sedan för tekniska nämnden för ställningstagande. I varje nämnd finns en lokalansvarig som har ansvaret för att ta fram behovsbedömningar, men tekniska nämnden har dock mandatet att besluta om vilka behov som ska prioriteras. Under 2018 tillträdde även en lokalstrateg inom kommunledningskontoret som bland annat har uppdraget att sammanställa verksamheternas behov i kommunens lokalförsörjningsplan samt undersöka alternativa användningsområden för kommunens vakanta fastigheter.

Investeringsbehovet gällande underhåll redovisas i tekniska nämndens investeringsbudget som är nämndens instrument för att ge ekonomiska förutsättningar för ett ansvarsfullt underhåll.

Bedömning

Vi konstaterar att det fortfarande saknas rutiner och antagna riktlinjer för underhållsplaneringen inom fastighetsavdelningen. Förvaltningen tillämpar Incits underhållsmodul och arbetar med att utveckla en fullödig underhållsplan för samtliga kommunala fastigheter.

Av lokalresursplanen framgår dock att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan berörda nämnder (kommunstyrelsen och tekniska nämnden) och förvaltningar (lokalnyttjande verksamheter och samhällsbyggnadsnämnden). I intervjuer framgår att processen fungerar på ett tillfredsställande sätt.

En del organisationer betraktar statusbedömningar som en engångsinsats där syftet är att skaffa en översikt över eftersatt underhåll med hjälp av tillståndsanalyser. Med statusbedömningar som underlag är det viktigt med nödvändiga åtgärder för att komma ikapp och uppnå en acceptabel nivå. Ett problem med den metoden är att det oftast saknas ekonomiska medel för att genomföra erforderliga åtgärder för att på kort sikt komma ikapp med det eftersatta underhållet. Olika omprioriteringar medför att planen inte efterlevs, vilket innebär att kommunen gradvis tappar kontrollen ånyo och behov av en ny statusbedömning uppstår.

Det är en utmaning att hålla en statusbedömning med stora mängder tillståndsdata uppdaterad över tid. Det förutsätter att statusbedömningen blir en del av det löpande arbetet, dvs. rutiner måste finnas för att uppdatera informationen, både vid förändrade förutsättningar och efter genomförda åtgärder.

Vi rekommenderar följande:

- Att successivt bygga upp informationsmängden genom att bedöma enskilda byggnader, eller utvalda delar av beståndet, vartefter kan vara en bra strategi för att fördela kostnaderna över tid samt begränsa belastningen på organisationen.
- Vid användning av ”skrivbordsanalyser” måste risken för avvikelser i form av eftersatt underhåll, skador etc. beaktas och metoden ska därför användas med eftertanke.
- Vid bedömning av ett större antal byggnader, gör ett statistiskt urval av byggnader baserat på byggnadsår, typ eller annat. Starta med de objekt som kommunen har sämst kontroll över och komplettera med nya bedömningar över tid.
- För att säkerställa en enhetlig bedömning kan även bedömningskriterier behövas. Omfattningen av bedömningskriterierna styrs av vald detaljeringsnivå, dvs. omfattningen av vilka byggnadsdelar som bedöms.
- Dokumentera inventeringsdata på ett enhetligt sätt. Sammanställ inventeringsdata i digitalt format som enkelt kan överföras och hanteras i kommunens fastighetssystem Incit.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt, eftersom det finns en fungerande ansvarsfördelning men centrala riktlinjer för underhållsplanering saknas.

4.2. **Kontrollmål 2: Årskostnaden som genererar underhållet är rimlig. Koppling finns till budgetprocessen.**

4.2.1. *Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar*

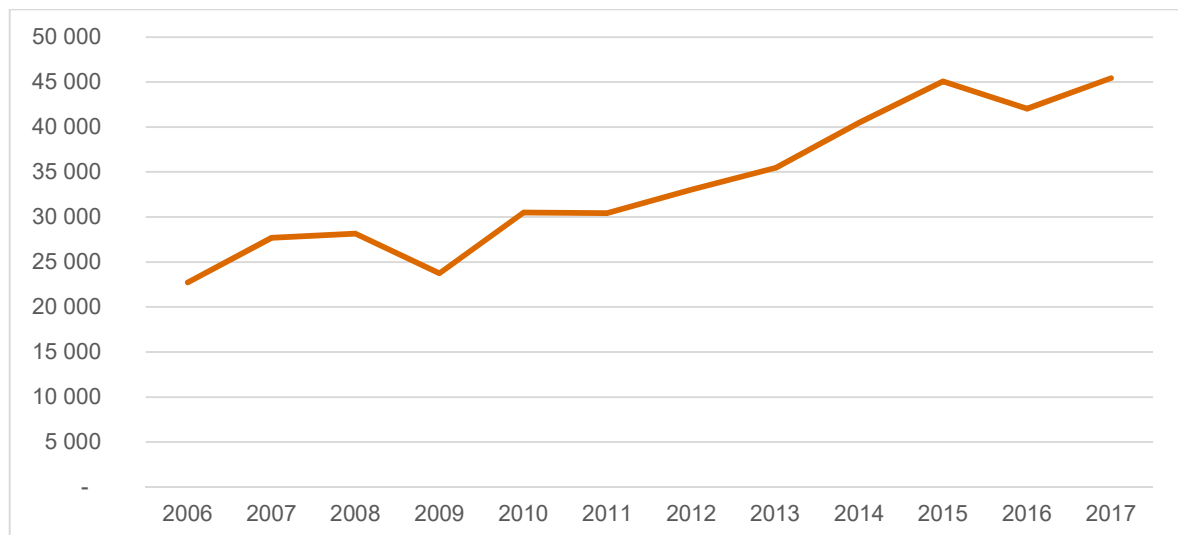
I tidigare granskningar har konstaterats att den sammantagna underhållsbudgeten för planerat och felavhjälpande underhåll har använts som kostnadsregulator, dvs. att anslaget har sjunkit när kommunens ekonomi varit ansträngd. Därför förordade vi att en översyn av internhyresmodellen och dess principer. En ny internhyresmodell implementerades i kommunen år 2016 med uppdaterad gränsdragningslista innehållandes fastighetsanknutna arbetsuppgifter som hyresvärd och hyresgäst ska utföra. Hyresnivån inkluderade samtliga driftkostnader, även underhållskostnader.

Status och skick på fastighetsbeståndet uppfattade vi som mycket varierat, och baserades endast på subjektiva bedömningar eftersom ingen genomlysning av underhållsskulden hade gjorts. Det fanns emellertid en medvetenhet inom organisationen om att det var många fastigheter som stod inför omfattande investeringsbehov som bland annat förorsakats av bristfälligt planerat underhåll.

Förvaltningen hade även genomfört en NKI¹-undersökning 2015 som visade varierat resultat per verksamhetsområden och en marginellt nedåtgående trend.

4.2.2. *Iakttagelser från årets granskning*

Graf 1: Sammanlagt årskostnad för underhåll (2006-2017), tkr

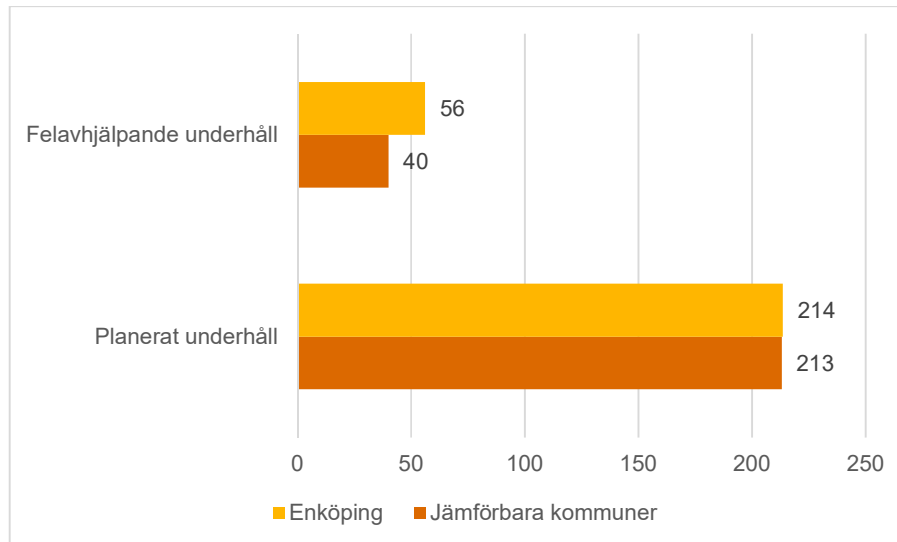


Den totala årskostnaden för underhållsåtgärder, både planerat och felavhjälpande, uppgick under 2017 till 44,7 mnkr. Mellan 2006 och 2017 fördubblades den totala årskostnaden för underhållsåtgärder. År 2009 var årskostnaden för underhåll exceptionellt lågt, främst beroende på att investeringarna i planerat underhåll var låg

¹ Nöjd Kund Index

(se graf 4). Sedan dess har årskostnaden för underhåll konsekvent ökat, förutom 2016.

Graf 2: Planerat och felavhjälpande underhåll (2017), kr/kvm



I förhållande till kommuner med liknande fastighetsbestånd (enligt Incit) har Enköping förhållandevis höga kostnader för felavhjälpande åtgärder. Planerat underhåll är dock i linje med jämförbara kommuner. Det bör framhållas att kostnader för felavhjälpande åtgärder har minskat de senaste åren, och givet att kommunen fortsätter investera i planerat underhåll enligt plan så är det sannolikt att kostnaden för felavhjälpande underhåll kommer ner ytterligare.

Budgetprocessen avseende fastighetsunderhåll baseras på långtidsbudgeten som är under uppbyggnad, och årliga revideringar utifrån förvaltarnas årliga statusinventeringar. Av intervjuer har det framkommit att förvaltarna har vittomfattande befogenheter i fråga om prioriteringar av underhållsåtgärder. Det finns inga framtagna riktlinjer för prioriteringar av underhållsåtgärder, men förvaltarna utgår enligt uppgift från sunt förnuft och prioriterar fönster, tak, och riskområden för fuktskador. Förvaltningen låter meddela att det utökade arbetet med att förebygga fuktskador har gett resultat.

Tidigare var det många fuktskador, vilket ledde till höga kostnader för felavhjälpande underhåll. Tekniska nämnden har uttryckt att planerat underhåll även fortsättningsvis kommer vara en central del av fastighetsavdelningens budget, eftersom nämnden eftersträvar ett ansvarsfullt och långsiktigt förhållningssätt till kommunens fastighetsägande.

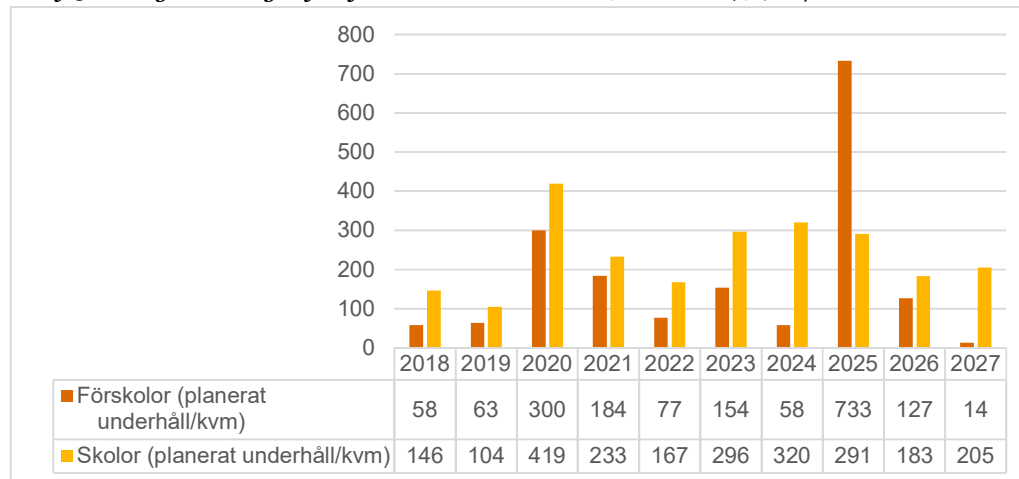
Vidare finns som nämnts tidigare ingen antagen rutin avseende formkrav för hur inventeringen ska dokumenteras.

Trots att det finns en utarbetad metod för att koppla underhållsarbetet till budgetprocessen så förekommer avvikelser. I tekniska nämndens bokslut 2017 framgår att budgeten för planerat underhåll 2017 var 28,1 mnkr, men utfallet motsvarade 33,1 mnkr. Vidare framgår det av bokslutet att akuta ärenden i driften leder till att omprioriteringar behöver göras eller att planerade leveranser inte kan genomföras enligt plan. De stora avvikelserna per fastighet under 2017 uppges vara bero på följande:

- Det beslutades att kommunhuset inte skulle renoveras (20 mnkr)
- C-paviljongen Enavallen ansågs vara i för dåligt skick för att renoveras (5 mnkr)
- Renovering av idrottshuset och Trögds hemmet försenades (10 respektive 4 mnkr)

Eftersom inventeringen av förskolor och skolor har avslutats så har en flerårsbudget för dessa fastigheter upprättats. Nedan illustreras flerårsbudgeten för planerat underhåll i förskolor och skolor:

Graf 3: Långtidsbudget för förskolor och skolor (2018-2027), kr/kvm



Den genomsnittliga kostnaden per kvadratmeter (BTA) för den närmsta tioårsperioden är 177 för förskolor och 237 för skolor. Kostnaden varierar kraftigt mellan åren, i synnerhet är det förskolor som har utmärkande extremvärden – år 2025 beräknas det planerade underhållet ligga på 733 kr/kvm medan kostnaden för år 2027 endast uppskattas till 14 kr/kvm.

År 2025 planeras omfattande underhåll vid ett flertal förskolor – 29 procent av kommunens förskolor beräknas ha kostnader för planerat underhåll som överstiger 1000 kr/kvm år 2025. Romberga förskola beräknas ha den högsta kostnaden per kvadratmeter – 2714 kr/kvm. Det är dock viktigt att understryka att underhållskostnaden ofta är koncentrerad till ett visst år, eftersom kommunen tillämpar komponentredovisning. I Rombergas fall är till exempel kostnaden för planerat underhåll obefintlig år 2024 och 2026.

Det har även genomförts nya mätningar av kundnöjdhet 2016-2018, där trenden visar på ökat resultat gällande NKI.

Bedömning

Vi konstaterar att den totala årskostnaden för underhållsåtgärder fördubblades mellan 2006 och 2017, vilket främst förklaras av satsningar avseende planerat underhåll. Budgetprocessen avseende fastighetsunderhåll baseras på långsiktshandboken som är under uppbyggnad, och årliga revideringar utifrån förvaltarnas årliga statusinventeringar. Det finns alltså en tydlig koppling mellan underhållskostnader och budgetprocessen, men vi rekommenderar nämnden att anta riktlinjer för prioriteringar av planerat underhåll och fastslå en rutin för hur inventering ska utföras. På detta sätt minskar sårbarheten inom organisationen.

Sammantaget bedömer vi att den totala underhållskostnaden är rimlig och väl förankrad i budgetarbetet, och således är kontrollmålet uppfyllt.

4.3. Kontrollmål 3: Gränsdragningen mellan investering och underhåll hanteras på ett korrekt sätt.

4.3.1. Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar

Av granskningarna från 2010 och 2013 framkom att det förekom blandad finansiering av projekt genom både underhålls- och investeringsmedel. Följaktligen rekommenderade vi en översyn av anvisningarna i ekonomihandboken för att tydliggöra gränsdragning mellan underhåll och investering. Före år 2014 låg både planerat och felavhjälpande underhåll i driftsbudgeten. Efter 2014 omdefinierade fastighetsavdelningen merparten av underhållsåtgärderna, och klassificerade planerat underhåll som investeringar.

I granskningen 2015 nämns att kommunens ambition var en övergång till komponentredovisning under 2016. Uppdelningen som gjorde 2014 hade alltså ingen bäring på kommunens införande av komponentredovisning, utan var endast en gränsdragningsfråga för att klargöra vad som klassas som investering respektive drift. Vi rekommenderade att det skulle beslutas om en tidplan för när komponentredovisning skulle vara implementerat.

4.3.2. Iakttagelser från årets granskning

Gränsdragningen mellan planerat underhåll som investering och felavhjälpande underhåll som driftskostnad ligger kvar. Utöver felavhjälpande underhåll i driftsbudgeten tillkommer kostnader som uppkommer på grund av utfört underhåll som består av kapitaltjänstkostnad, ränta och avskrivningar.

I bokslutet 2017 framgår att tekniska nämnden övergick till komponentredovisning under 2017. Införandet av komponentredovisning hade en positiv effekt på resultatet i förhållande till nämndens budget. Fastighetsavdelningen budgeterade för nollresultat, men resultatet uppgick till ett överskott om 5,7 mnkr.

Överskottet beror huvudsakligen på att budgeten för 2017 fastställdes utifrån den tidigare gällande redovisningsprincipen, vilken medförde högre avskrivningskostnader. Bland annat innebär komponentavskrivning att fastighetsavdelningen har lägre kostnad för felavhjälpande underhåll.

Det har dock framkommit i intervjuer att fastighetsavdelningen för närvarande arbetar med att föra över de komponentgrupper som finns i Incit till kommunens ekonomisystem Agresso.

Vi har genomfört en stickprovsundersökning av redovisningen 2017 för Fannalunds förskola och St. Iliansskolan. Av granskningen framkommer att kommunen differentierar planerat underhåll och felavhjälpande underhåll på ett erforderligt och korrekt sätt genom att sätta projektnummer på planerat underhåll. Vi noterar att kodplanen inte gör skillnad på felavhjälpande eller planerat underhåll. Som exempel kan nämnas att kontokoden 6155 (måleriarbete) används för både planerat och felavhjälpande underhåll.

Förvaltningen tillämpar väsentlighetsprincipen – den högsta summan som bokats som felavhjälpande underhåll uppgår till 65 012 kronor för St. Iliansskolan och 22 078 kronor för Fannalunds förskola. Vi noterar även att St. Iliansskolan under 2017 har investerat i ett så kallat 14-projekt som bokats som planerat underhåll. Detta har registrerats genom att förvaltningen manuellt märkt investeringen med "14-projekt!" i röd text. Enligt uppgift arbetar ekonomiavdelningen för närvarande med att automatisera processen så att det inte krävs lika mycket handpåläggning i redovisningsprocessen. Ett 14-projekt kan exempelvis vara en nyinvestering eller planerat underhåll.

Bedömning

Vi konstaterar att gränsdragningen från 2014 ligger kvar och att förvaltningen tillämpade komponentredovisning år 2017. Vi anser dock att det kan finnas anledning att göra en översyn av kommunens ekonomistyrningsprocess, eftersom budgeten för 2017 inte justerades efter rådande redovisningsmetod. Detta resulterade i ett överskott om 5,7 mnkr. Vi noterar även att införandet av komponentredovisning inte implementerades under 2016, vilket kommunen gav uttryck för att så skulle ske vid granskningen 2015.

Vidare konstaterar vi att redovisningen av St. Iliansskolan och Fannalunds förskola lever upp till de lagkrav som finns och till kommunen fastställda ramar.

Eftersom kommunen tillämpar komponentredovisning och att det finns en tydlig åtskillnad mellan vad som klassas som investering respektive drift bedömer vi kontrollmålet som uppfyllt.

4.4. **Kontrollmål 4: Andelen felavhjälpande underhåll jämfört med planerat underhåll ligger på en rimlig nivå.**

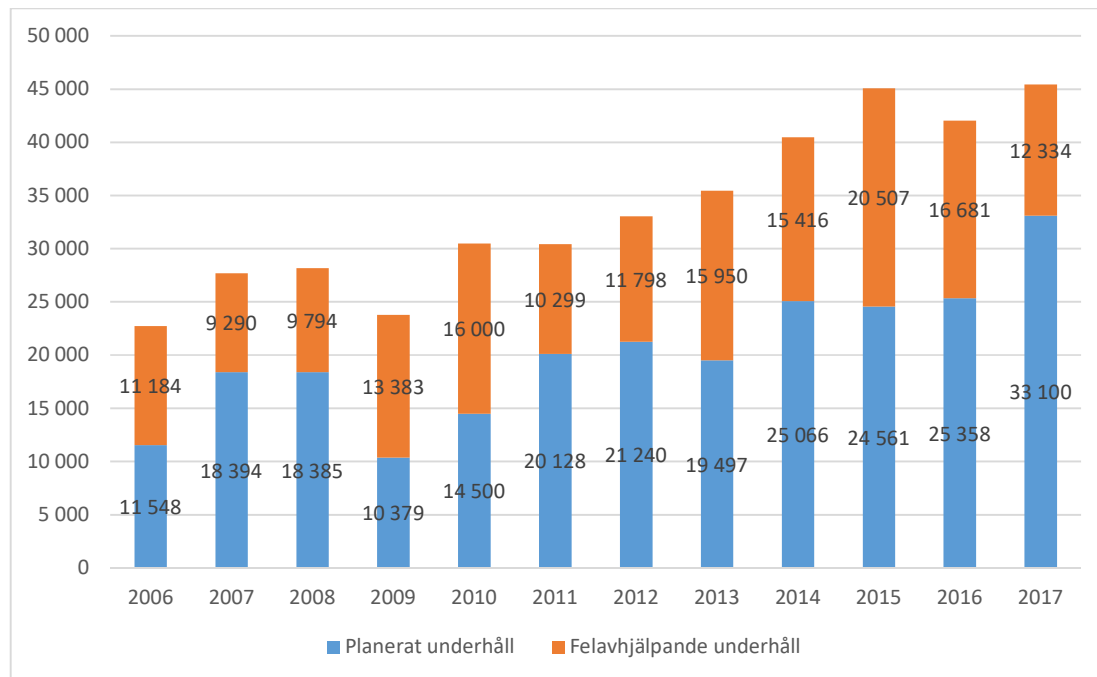
4.4.1. **Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar**

Det har i tidigare granskningar konstaterats att uppdelningen mellan planerat och felavhjälpande underhåll var snedfördelad. Därutöver var, som vi tidigare benämnt, redovisningen innan 2014 av de två underhållstyperna inte ändamålsenligt redovisade och därför är det inte möjligt att jämföra den relativa uppdelningen före och efter 2014.

I granskningen 2015 fastslogs att andelen planerat underhåll hade ökat jämfört med 2014, men var fortfarande på en förhållandevis låg nivå.

4.4.2. **Iakttagelser från årets granskning**

Graf 4: Utfall av planerat och felavhjälpande underhåll (2006-2017), tkr



Andelen planerat underhåll i förhållande till total underhållsbudget uppvisar en positiv trend sedan 2014. Det felavhjälpande underhållet har minskat sedan 2015 medan det planerade underhållet har ökat. År 2017 utgjorde planerat underhåll 72 procent av den totala kostnaden, och felavhjälpande underhåll motsvarade 28 procent. Detta kan jämföras med fördelningen 2015 – 55 procent planerat och 45 procent felavhjälpande underhåll. Sedan 2015 har kommunens egna fastighetsbestånd minskat med 8 333 kvadratmeter, vilket motsvarar 4 procent. Inhyrda fastigheter har emellertid ökat med 826 kvadratmeter under samma period. I intervjuer har

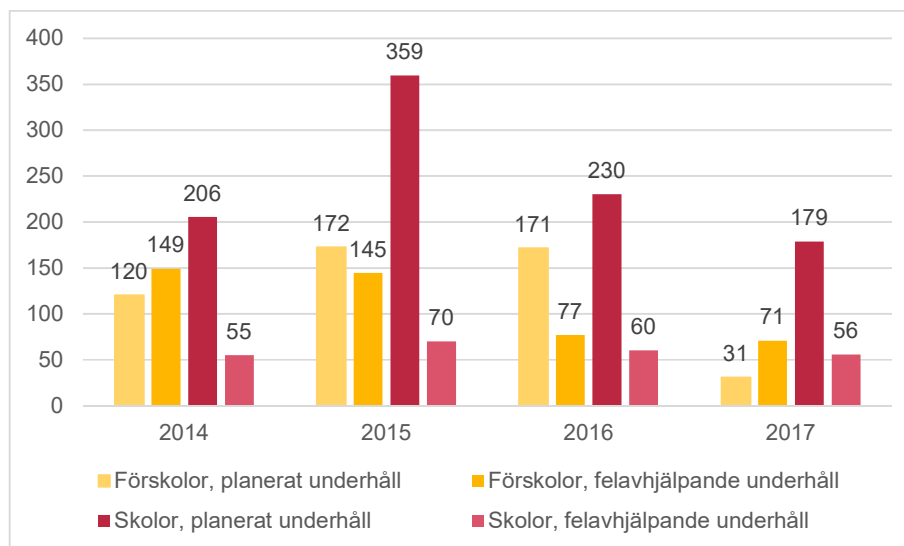
det framkommit att kommunen under 2017 hade många moduler som bokförings-tekniskt klassificeras som inhyrda fastigheter.

Planerat underhåll benämns även som 13-projekt² inom kommunen och definieras som åtgärder för att förhindra att något går sönder. Dessa åtgärder förlänger livslängden på fastigheterna, räknas som en investering och summan beslutas i investeringsplanen.

Därutöver har förvaltningen 14-projekt som definieras som utökat planerat underhåll³. Dessa projekt är mer omfattande och täcks inte av budgeten för planerat underhåll. Det kan till exempel röra sig om miljö- och energiåtgärder eller klimatsmarta lösningar. I likhet med planerat underhåll räknas dessa kostnader som investeringar, vilket resulterar i avskrivningskostnader som tillförs hyran. Under 2017 genomfördes utökat underhåll till en kostnad motsvarande 14,5 mnkr, vilket alltså är högre än kostnaden för felavhjälpande underhåll.

Bland förskole- och skolfastigheter har kostnaden per kvadratmeter varierat sedan 2014, vilket illustreras i grafen nedan.

Graf 5: Utfall av planerat och felavhjälpande underhåll för förskolor och skolor (2014-2017), kr/kvm



Störst variation återfinns inom förskolan. Kostnaderna för planerat underhåll inom förskolan var 172 kr/kvm år 2015 medan utfallet 2017 uppgick till 31 kr/kvm. Även bland skolfastigheter kan en negativ trend skönjas avseende planerat underhåll – det planerade underhållet halverades mellan år 2015 och 2017. Värt att notera är att den relativa fördelningen planerat underhåll inom förskolan under 2017 endast uppgick till 30 procent – förhållandet var alltså omvänt det önskvärda läget.

² Benämning på projekt som avser planerat underhåll

³ Dessa projekt kan även vara nyinvesteringar.

Bedömning

Vi konstaterar att förvaltningens underhållskostnad för felavhjälpande åtgärder har sjunkit sedan föregående granskning, men att kostnaden 2017 var högre än jämförbara kommuner. Detta kan ses som en konsekvens av tidigare bristfälligt planerat underhållsarbete, men vi anser att förvaltningen är på god väg att komma tillrätta med kostnaden för felavhjälpande underhåll.

Fördelningen mellan planerat och felavhjälpande underhåll har de senaste åren utvecklats mot högre andel planerat underhåll och 2017 var 73 procent planerat underhåll. Förvaltningen lever därmed med upp till den grova tumregeln som finns i branschen om att minst 70 procent av den totala underhållsbudgeten ska örönmärkas till planerat underhåll. Inom förskolefastigheter var förhållandet emellertid det omvända – drygt 30 procent utgjordes av planerat underhåll.

Sammantaget bedömer vi att kommunens totala fördelning mellan felavhjälpande och planerat underhåll är på en rimlig nivå, och därmed bedöms kontrollmålet vara uppfyllt. Inom enskilda verksamhetsområden, såsom förskolor, kan det emellertid finnas anledning att se över kostnadsstrukturen.

4.5. *Kontrollmål 5: Den genererade summan ur underhållsprogrammet är rimlig. Eventuella neddragningar har hanterats på ett acceptabelt sätt.*

4.5.1. *Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar*

Tidigare granskningar har slagit fast att fastighetsförvaltningen tidigare haft en hög budget för underhållsåtgärder. Vi har ansett att den höga nivån är motiverad, men att tekniska nämnden bör se över kostnadsstrukturen och fördelningen mellan felavhjälpande och planerat underhåll.

Underhållsbudgeten uppgick under 2015 till 46 mnkr, vilket kan jämföras med 2006 års budget om 22 mnkr. Det fanns ingen beräknad underhållsskuld, men den uppgavs vara omfattande. Det fanns heller ingen genomförandeplan för när underhållsskulden skulle vara beräknad, samt på vilket sätt. Vi rådde därför tekniska nämnden att beräkna underhållsskulden i fastighetsbeståndet, och utifrån skuldens omfattning anta en prioriteringsordning för underhållsinsatserna som hade släpat efter.

4.5.2. *Iakttagelser från årets granskning*

Vi konstaterar att kommunen ännu inte har tagit fram en formell underhållsplan. I och med införandet av Incit lägger förvaltningen dock en långtidsbudget för 10 år framåt som revideras årligen efter behov. Som vi tidigare noterat är förskole- och skolfastigheter redan inventerade, och därmed har man skapat en informell underhållsplan avseende dessa fastigheter.

Den genererade årskostnaden för dessa fastigheter beräknas vara följande:

Tabell 1: Planerat underhåll i förskolor och skolor (2018-2027), kr/kvm

	Förskolor	Skolor
2018	58	146
2019	63	104
2020	300	419
2021	184	233
2022	77	167
2023	154	296
2024	58	320
2025	733	291
2026	127	183
2027	14	205
Totalt p.a.	177	237

Årskostnaden inkluderar endast planerat underhåll. Det finns ingen fastlagd långtidsbudget för felavhjälpande underhåll. I Incit anges riktvärden beroende på vilket skick respektive fastighet bedöms vara i, samt utifrån de byggnadstekniska förutsättningarna.

I bilaga 1 finns beskrivet vad som karaktäriserar de tre typfastigheterna. Den generella tumregeln är att ju äldre fastigheten är, desto högre är den beräknade kostnaden för planerat underhåll. Incits riktvärden avspeglar den långsiktiga genomsnittliga årskostnaden för planerat underhåll som krävs för att vidmakthålla fastigheternas värde och funktion. Följande riktvärden anges per kvadratmeter:

Tabell 2: Beräknad kostnad för planerat underhåll enligt Incit (2018), kr/kvm

	Förskolor	Skolor
Typfastighet 1	124	113
Typfastighet 2	190	176
Typfastighet 3	281	259

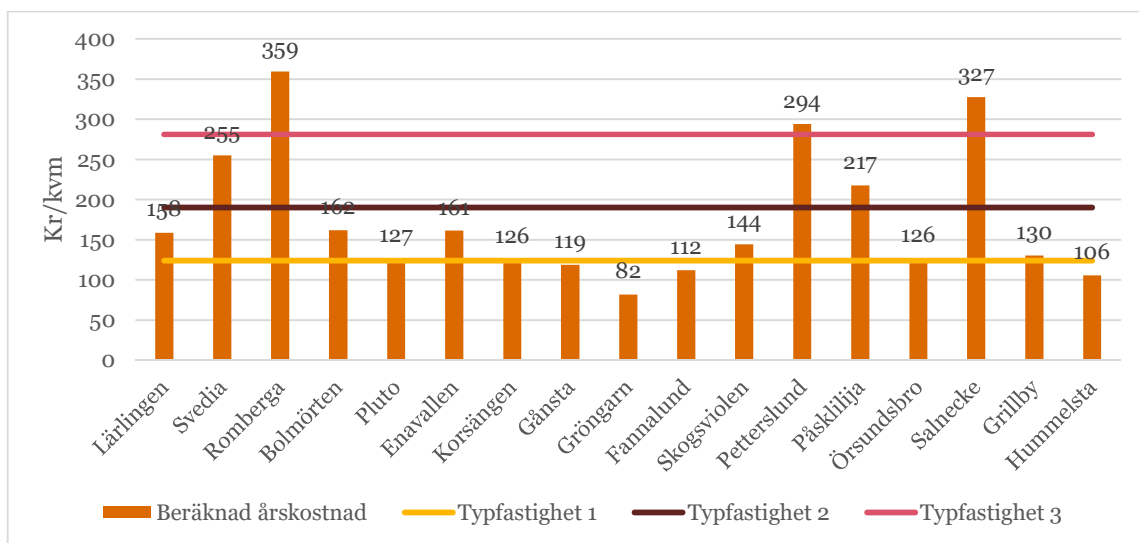
Enköpings kommun beräknas lägga 177 kr/kvm i planerat underhåll för förskolebyggnader och 237 kr/kvm i skolfastigheter. Vi noterar att Incits riktvärden är högre för förskolor jämfört med skolor, medan förhållandet i kommunen är det omvända.

Vi har inte tagit del av fastighetsavdelningens bedömning av vilken typfastighet respektive förskola och skola tillhör. Däremot har förvaltningen meddelat att samtliga byggnader tillhör klass 2 och 3. Utifrån Incits riktvärden är kommunens långtidsbudget för förskolor låg – avvikelserna uppgår till 13 kr/kvm (typfastighet 2) och 104 kr/kvm (typfastighet 3). I fråga om skolor ligger kommunens budget mellan riktvärdena för typfastighet 2 och 3. Vid intervjuerna bekräftas även bilden av att det främst är skolorna som står inför större investeringar framöver.

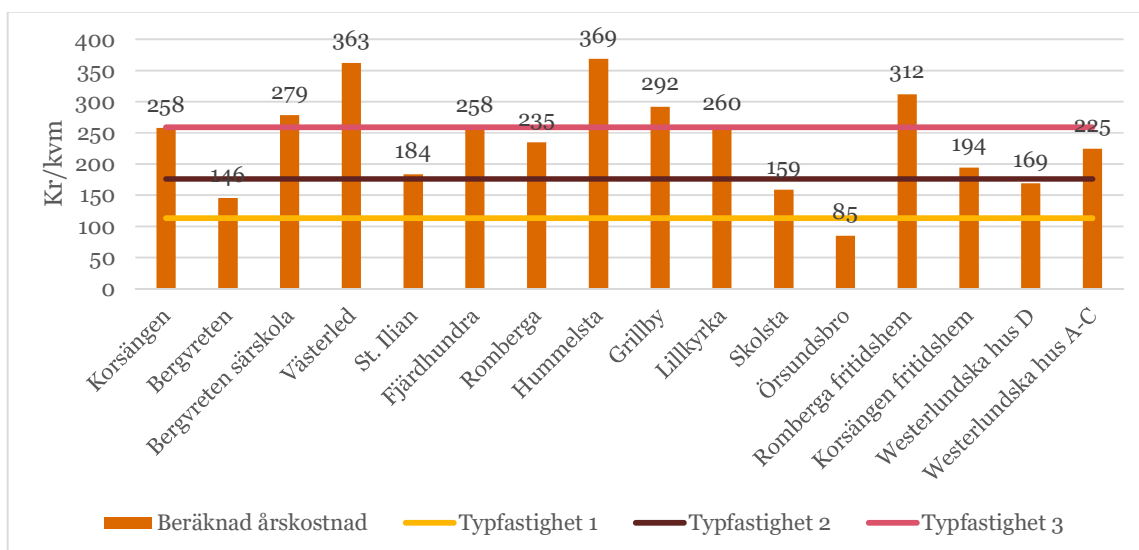
Enligt uppgift finns även två fastigheter som inte tagits med i utdraget som vi tagit del av – Åkersbergs förskola och Mundsundsskolan. Dessa fastigheter kategoriseras som typfastighet 1.

Nedan presenteras den genomsnittliga beräknade årskostnaden mellan 2018 och 2027 för kommunens förskolor och skolor, samt brytpunkten enligt Incits riktvärden.

Graf 6: Planerat underhåll i förskolor på enhetsnivå (2018-2027), kr/kvm



Graf 7: Planerat underhåll i skolor på enhetsnivå (2018-2027), kr/kvm



Inom förskolan är det Romberga, Petterslund och Salnecke som ligger över årskostnaden för typfastighet 3, medan Gröngarn och Fannalund och Hummelsta ligger under nivån för typfastighet 1. Inom skolfastigheter återfinns däremot Hummelsta som en av de fastigheter som ligger över typfastighet 3. Även skolfastigheterna Västerled och Romberga fritidshem har högre beräknad årskostnad än fastighetstyp 3.

Örsundsbro är den enda skolan som har lägre årskostnad än riktvärdet för typfastighet 1 – 85 kr/kvm.

I lokalresursplanen från 2016 nämns att den totala kostnaden/kvm varierar mellan 564 kr/kvm för St. Iliansskolan och 2335 kr/kvm för Skolstaskolan. I sammanhanget framhålls att ombyggnationerna på St. Iliansskolan och nya Munksundsskolan kommer att leda till ökade kostnader för avskrivningar och kapitaltjänst, men lägre underhållskostnader. I planen konstateras även att flera skolors underhållsbehov är omfattande, vilket kan påverka antalet elevplatser och användningen av lokalerna.

Övriga fastigheter som specifikt omnämns i lokalresursplanen är Kommunhuset som vid utgången av 2016 hade eftersatt underhåll med ursprungliga installationer som hade uppnått teknisk livslängd, och därför skulle bytas ut. Fastighetens skick hade vid tidpunkten varit ämne för diskussion vid flera APT-möten och ansågs vara ett arbetsmiljöproblem. Enligt uppgift upplevde 60 procent av personalstyrkan obehag och besvär av den dåliga arbetsmiljön.

Bedömning

Vi konstaterar att det ännu inte har framarbetats en fullständig underhållsplan. Däremot finns en långtidsbudget för förskole- och skolfastigheter som sträcker sig fram till år 2027. Av långtidsbudgeten framgår att den genomsnittliga årskostnaden för planerat underhåll avseende förskolor beräknas vara 177 kr/kvm och 237 kr/kvm för skolfastigheter.

Vi noterar att förhållandet är omvänt jämfört med Incits riktvärden för dessa fastigheter – den planerade underhållskostnaden för förskolor ska (allt annat lika) vara högre i förskolor jämfört med skolor. I lokalresursplanen från 2016 framgår dock att underhållsbehovet för skolfastigheter är omfattande, vilket förklarar anomalin.

Vi anser att det finns anledning att se över den budgeterade årskostnaden för planerat underhåll i kommunens förskolor. Detta eftersom dessa fastigheter ligger under Incits riktvärde för typfastighet 2, trots att samtliga förskolor tillhör kategori 2 eller 3. Förskolorna Gröngarn, Fannalund och Hummelsta beräknas ha utgifter för planerat underhåll som understiger typfastighet 1, trots att dessa fastigheters karaktär föranleder en väsentligt högre årskostnad.

Vidare förordar vi kommunen att ta fram enskilda benchmark-värden för varje fastighet. På så sätt kan nämnden utöka kontrollen och förebygga framtida höga kostnader för felavhjälpande underhåll.

Utgångspunkten för respektive fastighets beräknade underhållskostnad (både planerat och felavhjälpande) skulle förslagsvis kunna utgå från Incits riktvärden. För närvarande finns ingen framarbetad lista med klassificeringar av respektive fastighet – istället görs en grovs uppskattning enligt ”samtliga förskole- och skolfastigheter tillhör typfastighet 2 eller 3”.

Mot bakgrund av den låga årskostnaden för planerat underhåll i förskolor bedömer vi kontrollmålet som delvis uppfyllt. Vi har inte tagit del av dokumentation som beskriver hur eventuella neddragningar från långtidsbudgeten ska hanteras.

4.6. *Kontrollmål 6: De framtida effekter som det nuvarande underhållsprogrammet kan ge upphov till har analyserats och bedömts på ett tillförlitligt sätt.*

4.6.1. *Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar*

I granskningen 2010 bedömdes kontrollmålet som ej uppfyllt eftersom fastighetsavdelningen varken redovisade någon dokumenterad statusinventering av fastigheternas underhåll eller riskanalys utifrån fastigheternas skick. Inte heller i granskningen 2015 hade förvaltningen statusinventerat eller riskbedömt fastigheterna. Däremot hade ett arbete påbörjats med att bedöma fastigheternas skick och status, men förvaltningen hade inte påbörjat riskanalysen kopplat till den tekniska underhållsskulden. Vi rekommenderade därför tekniska nämnden att utveckla arbetet med riskanalys utifrån risk för kapitalförstöring.

4.6.2. *Iakttagelser från årets granskning*

Som tidigare nämnts har vi inte tagit del av dokument som stödjer att underhållsskulden har beräknats. Det bör poängteras att underhållsskulden inte ska förväxlas med den påbörjade underhållsinventeringen. Underhållsskulden är det planerade underhållet som inte utförts, medan statusinventeringen är framåtsyftande och lägger grunden för långtidsbudgeten (vilket sedan kan formaliseras i en antagen underhållsplan).

Det samlade intrycket vi får vid intervjuerna är att ingen känner till underhållsskulden omfattning – vare sig på politisk eller förvaltningsnivå. Det är inte heller tydligt vem som bär ansvaret för att se till att detta blir genomfört. Inom fastighetsavdelningen har ingen kalkylering gjorts, och man ställer sig frågande till om kommunledningskontoret har beräknat underhållsskulden.

Lokalstrategen, som har det övergripande ansvaret för att matcha verksamheternas behov med utbudet av fastigheter, har endast arbetat i tre månader vid intervjutillfället och kan därför inte svara på frågan. Dessförinnan var tjänsten vakant, vilket innebar att det strategiska arbetet att tillsammans med fastighetsavdelningen ta fram en metod och tidplan för genomförandet av statusbedömning av kommunens fastigheter uteblev.

Den statusinventering som tidigare beskrivits beräknas vara klar år 2019. Enligt tillfrågade tjänstepersoner bedöms det vara en realistisk målsättning utifrån nuvarande kapacitet och kompetens.

Det framkommer även vid intervjuerna att riskbedömningar inte görs systematiskt och det finns ingen fastslagen rutin för hur dessa ska utföras. Den generella principen som förvaltarna har att förhålla sig till vid förslag till prioriteringar utgår från att lokalerna inte ska utgöra en fara för individen. Därför har insatser riktade mot

tak och fönster haft företräde. Det finns ingen modell för hur riskanalyser ska utföras eller dokumenteras.

Bedömning

Vi konstaterar att ingen fullständig statusgenomgång av kommunens fastighetsbestånd har genomförts sedan förra granskningen. Statusbesiktningar pågår och år 2019 beräknas en fullödig kalkyl av aktuell underhållsskuld vara färdig. Vi ställer oss kritiska till att förvaltningen, trots upprepade uttalanden i tidigare granskningar, inte har infriat utfästelsen om att statusbesiktningar ska genomföras. Det finns ingen tydlig modell för hur förvaltarna ska värdera risk i beståndet, eller hur detta ska dokumenteras. Vi rekommenderar förvaltningen att ta fram en tydlig arbetsinstruktion till förvaltarna innehållandes en enhetlig modell för riskanalys samt former för dokumentation. Förslagsvis utgår riskanalysen från en avvägning utifrån ett risk- och konsekvensperspektiv.

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt eftersom det inte finns en lista över prioriterade underhållsåtgärder, fullständig statusinventering eller formell riskanalys.

4.7. *Kontrollmål 7: Det finns en strukturerad rapportering till nämnden om underhållsplaner.*

4.7.1. *Iakttagelser och bedömning från tidigare granskningar*

Kontrollmålet är nytt för denna granskning, och därför har rapporteringen till tekniska nämnden inte behandlats tidigare. I granskningen 2015 berördes bland annat att tekniska nämnden ska rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas samt hur den ekonomiska ställningen är under året. Däremot nämndes inget om hur förvaltningen ska rapportera till tekniska nämnden.

4.7.2. *Iakttagelser från årets granskning*

Rapportering till nämnden sker i form av bokslut- och delårsrapporter. I nämndplanen 2018 finns ett mål om ”under 2018 genomförs 90 procent av planerat underhåll inom fastighet, park och gata respektive vatten och avlopp” som följs vid varje tertial. Tidigare år har nämnden följt upp verksamheten ur ett strikt ekonomiskt perspektiv samt presenterat framtida aktiviteter, med fr.o.m. 2018 kommer aktiviteterna följas upp varje tertial. Samhällsbyggnadsförvaltningen kommer även ta fram prognoser på en aggregerad nivå kopplat till nämndmålen.

Dessutom tar förvaltningen fram ekonomiska månadsrapporter till nämnden som innehåller ekonomiska avvikelser och beskrivningar av statusen för specifika fastigheter.

Utöver den skriftliga rapporteringen håller förvaltningen dragningar för nämnden på förekommen anledning. Vid tekniska nämndens sammanträden går fastighetschefen igenom vad som har förevarit sedan förra sammanträdet. Den nuvarande nämnden upplevs av förvaltningen som aktiv och intresserad. Bland annat har förvaltningen hållit presentationer för nämnden som är direkt kopplade till fastighets-

underhåll (utifrån de nyckeltal som omnämns i denna granskning). Införandet av Incit har möjliggjort värdefulla jämförelser av nyckeltal, vilket tidigare inte var möjligt. Nämnden har tidigare upplevt förvaltningens dragningar som alltför detaljrika, vilket resulterade i att nämnden hade svårt att fatta övergripande beslut från underlaget. Sedan Incit infördes, och i samband med att ny personal tillträdde, uppges rapporteringen till tekniska nämnden i fråga om underhållsfrågor vara på en väl avvägd komplexitetsnivå. Vi har tagit del av två presentationer som hållits för nämnden under 2017, och vi bedömer att underlaget är lättöverskådligt och har högt informationsvärde.

Bedömning

Vi konstaterar att rapporteringen till nämnden har förbättrats de senaste åren, huvudsakligen beroende på införskaffade verksamhetsystem Incit och rekrytering av kompetent personal. Vi är positivt inställda till att tekniska nämnden har tagit initiativ till att följa upp fastighetsavdelningens verksamhet genom att stämma av utförda aktiviteter och prognos per tertial. På så sätt följer nämnden upp och utvärderar de genomförda underhållsinsatserna.

Sammantaget bedömer vi dock att samhällsbyggnadsförvaltningens rapportering till tekniska nämnden inte är tillräcklig eftersom det saknas tillräckligt med underlag, såsom underhållsplaner och riskanalyser, för att nämnden ska kunna göra adekvata analyser. Vi bedömer därför kontrollmålet som ej uppfyllt. Vi rekommenderar nämnden att ge i uppdrag till förvaltningen att utföra riskanalyser av fastighetsbeståndet och rapportera dessa vid nämndsammanträdena. På så sätt kan nämnden anta en formell prioriteringslista avseende fastighetsunderhåll.

2018-08-08

Said Ashrafi

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare

5. Bilaga 1 – typfastigheter enligt Incit

Förskolor

Typfastighet 1	Typfastighet 2	Typfastighet 3
<ul style="list-style-type: none"> Förskola med markarea ca 1-2 ggr fastighetens bruksarea 1-3 våningshus eller högre, tegel eller betongelement, aluminiumklädda fönster Låg installationstäthet Hög standard på invändiga ytskikt 	<ul style="list-style-type: none"> Markarea ca 3-4 ggr förskolans bruksarea 1-2 våningshus med normal byggnadsform, tegelfasad i kombination med träpanel alternativt putsad fasad, täckmålade fönster Normal installationstäthet, FT-ventilation 	<ul style="list-style-type: none"> Stor andel markarea, ca 6-8 ggr förskolans bruksarea Hög standard beträffande material och utvändig utrustning 1-2 våningshus, fasad med stor andel träpanel, laserade fönster Enkel standard på invändiga ytskikt Hög installationstäthet, FTX-ventilation med värmeåtervinning

Skolor

Typfastighet 1	Typfastighet 2	Typfastighet 3
<ul style="list-style-type: none"> Grundskola F-3 eller gymnasieskola Markarea ca 1 ggr fastighetens bruksarea 3-våningshus eller högre, tegel eller betongelement, aluminiumklädda fönster Låg installationstäthet Hög standard på 	<ul style="list-style-type: none"> Grundskola F-6 Markarea ca 2-3 ggr fastighetens bruksarea 1-2 våningshus med normal byggnadsform, tegelfasad i kombination med träpanel alternativt putsad fasad, täckmålade fönster Normal 	<ul style="list-style-type: none"> Grundskola F-9 eller 6-9 Fastighet med stor andel markarea, ca 4 ggr fastighetens bruksarea, stor andel markutrustning 1-våningshus, fasad med stor andel träpanel, laserade fönster Enkel standard på

invändiga ytskikt	installationstäthet	invändiga ytskikt
<ul style="list-style-type: none">• Skolmatsal med mottagningskök	<ul style="list-style-type: none">• Hissar• Skolmatsal med tillagningskök	<ul style="list-style-type: none">• Hög installationstäthet• Hissar• Fullt utrustat centralkök