

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter

Enköpings kommun

Mars 2023

Jesper Häggman, projektledare och certifierad kommunal yrkesrevisor

Jens Westin, projektmedarbetare






Sofie Plomér Sundqvist, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av kommunens underhåll av fastigheter. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter samt om den interna kontrollen i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och tekniska nämnden **inte helt** har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter samt att den interna kontrollen i sammanhanget **delvis** är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. Bedömningar sker utifrån en tregradig skala: Grönt (uppfyllt), gult (delvis uppfyllt) och rött (ej uppfyllt). För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?	Nej 
2. Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?	Delvis 
3. Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?	Delvis 
4. Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?	Delvis 
5. Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen och tekniska nämnden vid behov beslut om åtgärder?	Delvis 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att en fastighetsstrategi tas fram och att i denna tillse att underhåll är en parameter som beaktas.
- Se över behovet att fastställa princip/principer för budgetering av fastigheter.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Säkerställa att tillämpliga styrande och stödjande dokument tas fram och implementeras som reglerar hur planering och genomförande av underhåll ska ske. Dessa dokument kan med fördel omfatta ett årshjul för underhållsarbetet.
- Säkerställa att forum och kontaktvägar är tillräckliga för att säkerställa god samordning av underhållsarbetet mellan hyresgäster och hyresvärd.
- Säkerställa att nytt fastighetssystemet implementeras fullt ut och nyttjas för planering och uppföljning av fastighetsunderhållet.
- Säkerställa att det i tillgängliga systemstöd är möjligt att följa upp budget och utfall för planerat underhåll per lokalkategori.
- Säkerställa att nämnden tar del av relevanta underlag och bedömningar av långsiktigt underhållsbehov förknippat med kommunens fastighetsbestånd.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Styrning och samordning	6
Tillförlitliga underlag	9
Underhållsplaner	12
Tillräckligt underhåll	13
Uppföljning och åtgärder	16
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Bilagor	19

Inledning

Bakgrund

Det är av väsentlig betydelse att medel avsätts för underhåll av fastigheter så att dessa investeringar kan behålla sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investering- och reinvesteringsbehovet måste tidigareläggas. Ytterligare konsekvenser är att fastighetsbeståndet får en försämrad standard vilket kan leda till försämrad arbets- och brukarmiljö. Det är viktigt att kommunen har en ändamålsenlig organisation och rutiner för underhåll av dessa fastigheter både ur ett ekonomiskt och ur ett verksamhetsmässigt perspektiv.

Utifrån genomförd riskanalys har revisionen funnit skäl att granska kommunstyrelsens och tekniska nämndens styrning och uppföljning av underhållsarbetet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter samt om den interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?
2. Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?
3. Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?
4. Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?
5. Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen och tekniska nämnden vid behov beslut om åtgärder?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara regelverk för granskningen, t.ex. reglemente för kommunstyrelsen

Avgränsning

Granskningen omfattar inte redovisningen av underhåll och regler för komponentredovisning.

I tid avgränsas granskningen i första hand till år 2022. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och tekniska nämnden. I övrigt se avsnitt ”syfte och revisionsfrågor”.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, underhållsplaner, verksamhetsberättelse etc.

En sammanställning har gjorts av underhållskostnader enligt planerade och budgeterade kostnader samt verkligt nedlagda kostnader för underhåll.

Sammanställningen jämförs med tillgänglig statistik och branschnyckeltal för fastigheter.

Följande funktioner har intervjuats för granskningen:

- Ordförande, kommunstyrelsen
- 1:e vice-ordförande, kommunstyrelsen
- 2:e vice-ordförande, kommunstyrelsen
- Ordförande, tekniska nämnden
- Vice-ordförande, tekniska nämnden
- Ledamot, tekniska nämnden
- Fastighetschef, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Enhetschef förvaltning, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Fastighetsförvaltare, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Ekonom/controller, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Business controller, kommunledningsförvaltningen
- Lokalsamordnare, vård- och omsorgsförvaltningen
- Lokalsamordnare, upplevelseförvaltningen

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Styrning och samordning

Revisionsfråga 1: Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

I det här avsnittet redogörs för ansvars- och rollfördelning samt samordning mellan hyresvärd och hyresgäst. Vidare framgår i vilken mån styrande och stödjande dokument som reglerar underhållsarbetet är framtagna och kända.

lakttagelser

Ansvar enligt reglemente

Av reglemente för kommunstyrelsen, senast reviderat av kommunfullmäktige 2017-06-12 § 105, framgår att styrelsen ska leda kommunens verksamheter genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över de andra nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen svarar vidare för att bereda ärenden till kommunfullmäktige.

Av *Reglemente för tekniska nämnden* samt *Regler för investeringar* framgår att det är tekniska nämnden som ansvarar för planerat underhåll av kommunens verksamhetslokaler. Planerat underhåll betraktas som en separat investeringskategori i kommunens investeringsprocess. Rambudget för planerat underhåll av fastigheter respektive gator och vägar fastställs varje år av kommunfullmäktige och hanteras budgetmässigt av tekniska nämnden. Tekniska nämnden fattar endast beslut om planerat underhåll som en samlingspost.

Fastighetsstrategi & Underhållsnivå

Det saknas styrande eller stödjande dokument som reglerar vilken status kommunens fastigheter ska upprätthålla och i förlängningen vilken nivå av underhåll som krävs. Vidare är ingen/inga principer för budgetering av fastighetsunderhåll fastställda.

Kommunen har under år 2022 haft som ambition att ta fram en långsiktig fastighetsstrategi. Detta beskrivs i intervju ännu inte ha genomförts och vid tid för granskning inväntas att ny lokalförsörjningsstrateg tillträder i början på år 2023.

Styrdokument & Stöddokument - Underhållsprocessen

Det finns inget styrdokument som reglerar underhållsplaneringsprocessen. I intervju beskrivs att ett antal stödjande dokument är framtagna vilka beskriver hur det praktiska underhållsarbetet ska bedrivas. Dessa beskrivs dock i intervju vara utspridda i fastighetsavdelningens ledningssystem och därmed svåra att lokalisera. För granskningen har vi erhållit följande stöddokument.

- *UP-process beslutad - Fastighet*, daterad 2021-02-01
- *Processkarta Fastighet - Under- och delprocesser*, ej daterad

UP-process beslutad är en processkarta som anger projektflödet avseende ett enskilt underhållsprojekt. Processkartan anger vilka de viktigaste skedena i ett projekt är samt vilken funktion som beslutar och ska vidta åtgärder eller informeras i respektive skede av projektprocessen.

Processkarta Fastighet anger i mer detalj vilka processer och verksamheter inom kommunen som berör underhållsprocessen. Dessa delas in i ledningsprocesser, huvudprocesser, stödprocess fastighet och stödprocess SBF¹/Enköpings kommun. I dokumentet beskrivs inte hur underhållsplanering och underhållsarbete bedrivs inom samhällsbyggnadsförvaltningens fastighetsavdelning.

Utöver dessa stöddokument beskrivs i intervju att ett antal lathundar är framtagna. Dessa beskriver kontaktvägar och praktisk hantering av olika skeden i förvaltnings- och underhållsarbetet.

Vi har inte erhållit ett årshjul eller motsvarande som beskriver underhållsprocessens viktigaste moment under ett verksamhetsår.

Gränsdragning & Hyresmodell

Ramverk för roll- och ansvarsfördelning mellan tekniska nämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen som hyresvärd och respektive verksamhet som hyresgäst regleras i *Hyresmodell 2016 - För kommunala verksamhetslokaler/anläggningar i Enköpings kommun*, daterad 2015-09-09; samt *Bilaga 1 - Gränsdragningslista mellan hyresvärd och hyresgäst för lokaler inom Enköpings kommun*, daterad 2014-07-01.

Av internhyresmodellen framgår grundprincip för gränsdragning mellan hyresvärd och hyresgäst. Denna är sammanfattat att tekniska åtgärder avseende byggnader, installationer och fast inredning är fastighetsavdelningens ansvar, medan åtgärder som kan relateras till verksamheten i lokalen är nyttjande förvaltnings (hyresgästens) ansvar. För att reda ut gränsfall och tolkningsfrågor finns gränsdragningslistan, som är generellt utformad. I intervju beskrivs att gränsdragningslistan i grunden är tydlig. Det beskrivs dock förekomma att meningsskiljaktigheter uppstår avseende vad som ingår i den hyra hyresgästerna betalar. Otydlighet beskrivs i intervju förekomma avseende om en schablon för framtida underhållskostnader ingår i hyra eller inte.

I internhyresmodellen anges övergripande vad som ingår i internhyra och vad som inte ingår. Planerat underhåll hanteras som kapitaltjänstkostnader och ingår därmed i internhyran då de har utförts. Underhållsarbeten belastar därmed den verksamhet som hyr lokalens driftbudget genom att hyran räknas upp. I intervju beskrivs att nämnderna generellt erhåller kostnadstäckning för hyresökningar.

¹ Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Organisation & Samordning

Planerat underhåll hanteras av samhällsbyggnadsförvaltningens fastighetsavdelning. Totalt finns det sex stycken förvaltare samt en enhetschef. Det är dessa som jobbar med planering och uppföljning av underhåll.

Drifftekniker svarar för den löpande driften och mindre underhållsåtgärder. Detta är åtgärder som är av avhjälpande karaktär. För planerat underhåll finns ramavtalsupphandlade entreprenörer. Om det krävs stora underhållsåtgärder hanteras dessa i reinvesteringsprojekt som leds av projektdrivande personal inom fastighetsavdelningen.

Fastighetsförvaltarnas ansvar är i huvudsak fördelat så att de svarar för en viss förvaltnings (hyresgästs) fastigheter. Deras motparter på respektive förvaltning (hyresgäst) är lokalsamordnare. Det är även lokalsamordnarna som svarar för att informera sin förvaltning och nämnd om underhållsarbetet.

Fastighetsförvaltare och lokalsamordnare beskrivs i intervju ha regelbundna avstämningar. Vid dessa behandlas framförallt förvaltningsfrågor avseende löpande drift, reparationer, lokalbehov m.m. Två gånger per år ska fastighetsförvaltare och lokalsamordnare ha möten som syftar till att stämma av önskemål och planering för underhåll framgent.

Det finns vid tid för granskning inget samlat forum där samtliga fastighetsförvaltare och lokalsamordnare möts. Kontakt mellan fastighetsförvaltare och lokalsamordnare sker i huvudsak på tu man hand utifrån förvaltnings-/lokalansvar. I intervju beskrivs att detta medför att kvaliteten på dialog och samordning av underhållet blir personberoende.

Det finns ingen specifik styrgrupp eller motsvarande som avser underhållsplanering och underhållsprojekt. Större reinvesteringsprojekt som omfattas av investeringsprocessen kan dock tas upp i styrgruppen för fastighetsinvesteringar.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Nej.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på att det inte finns något styrande eller stödjande dokument som reglerar underhållsprocessen. Vi ser positivt på att gränsdragningslista är framtagen och bedöms tydlig.

Vi konstaterar att det inte är fastställt vilken standard kommunens fastigheter ska upprätthålla och i förlängningen vilken nivå av underhåll som krävs. Vidare är ingen/inga principer för budgetering av fastigheter fastställda.

Vi bedömer det positivt att löpande avstämningar sker mellan fastighetsförvaltare och lokalsamordnare, men noterar samtidigt att det inte finns något övergripande samordningsforum eller styrgrupp för underhållsarbetet. Det bedömer vi riskerar medföra att samarbetet mellan fastighetsförvaltare och lokalsamordnare blir personbundet samt att parterna inte fullt ut kan fungera som motpart till varandra.

Utifrån denna bedömning rekommenderar vi tekniska nämnden att säkerställa att tillämpliga styrande och stödjande dokument tas fram och implementeras som reglerar hur planering, genomförande och uppföljning av underhåll ska ske. Sådana dokument kan med fördel omfatta ett årshjul för underhållsarbetet.

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att en fastighetsstrategi tas fram och att i denna tillse att underhåll är en parameter som beaktas. Vidare rekommenderas kommunstyrelsen att se över behovet att fastställa princip/principer för budgetering av fastigheter.

Slutligen rekommenderar vi tekniska nämnden säkerställa att ett forum och kontaktvägar är tillräckliga för att säkerställa god samordning av underhållsarbetet mellan hyresgäster och hyresvärd.

Tillförlitliga underlag

Revisionsfråga 2: Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?

I det här avsnittet redogörs för de mest väsentliga källorna till information om status och underhållsbehov. Vidare beskrivs vilken information som finns dokumenterad i fastighetssystem.

lakttagelser

Lokalförsörjningsprocessen och investeringsprocessen

Kommunen har en lokalförsörjningsprocess som mynnar ut i en lokalförsörjningsplan. Lokalförsörjningsplanen syftar i huvudsak till att identifiera tillkommande lokalbehov och är ett underlag till investeringsprocessen. Den information som framkommer genom lokalförsörjningsprocessen och investeringsprocessen beskrivs i intervju vara ett underlag i arbetet med planering av underhåll. Detta då beslut om nybyggnation av till exempel en förskola kan innebära att en befintlig förskola kommer att ersättas och att annars nödvändiga underhållsåtgärder inte behöver genomföras.

Tidigare har enhetschef för fastighetsförvaltare ingått i den grupp som är direkt involverad i lokalförsörjningsprocessen.

Löpande inhämtning av underhållsinformation & inventering

Löpande inhämtning av underhållsinformation sker genom att fastighetsförvaltare stämmer av med driftpersonal och lokalsamordnare. Fastighetsförvaltare besöker vidare olika fastighetsobjekt, generellt i samband med att underhållsåtgärder planeras. Däremot finns ingen fastställd rutin för regelmässig inventering av respektive fastighetsobjekt eller kommunens samlade fastighetsbestånd.

I intervju beskrivs att en fullständig inventering av kommunens fastighetsbestånd genomfördes i samband med att det tidigare fastighetssystemet Incit infördes för cirka 10 år sedan. En fullständig inventering av kommunens fastighetsbestånd beskrivs inte ha genomförts sedan dess.

I intervju beskrivs att viss inventering skett de senaste åren som del av det så kallade ENOFF-projektet. ENOFF-projektets syfte är att minska energianvändning, förbättra

inomhusklimat samt åtgärda eventuella underhållsbehov som är relaterade detta. Kommunen har tagit in en extern part för att inventera och analysera fastigheter utifrån ett energioptimeringsperspektiv. Målet är att inventera cirka 30 fastigheter som del av projektet. Arbete inom ENOFF-projektet beskrivs i intervju ha bidragit till data om status för de fastigheter som omfattas av det. ENOFF-projektet omfattar dock endast en mindre andel av kommunens fastighetsbestånd.

Fastighetssystem

Vid tid för granskning finns information om fastighetens status och underhållsbehov per år 2020 både i det tidigare underhållssystemet Incit och det nya underhållssystemet, Pythagoras. Beslut att skaffa ett nytt underhållssystem fattades år 2020 och upphandling och implementering av Pythagoras har pågått sedan dess. I och med att Incit ska sluta nyttjas beskrivs i intervju att systemet inte uppdaterats sedan år 2020.

Implementering av Pythagoras har överskridit tidplan med ett år. Samtlig underhållsinformation som fanns i Incit finns enligt uppgift i Pythagoras, men det har först i januari 2023 blivit möjligt för förvaltare att lägga in de underhållsåtgärder som genomförts under år 2020-2022 i systemet. Tidplan är att systemet ska vara fullt ut uppdaterat och ibruktaget i maj 2023.

Under de två åren 2020-2022 då inget fastighetssystem har uppdaterats beskrivs i intervju att det varit upp till respektive fastighetsförvaltare att följa och dokumentera vilka underhållsåtgärder som genomförts. Avseende planerat underhåll är detta möjligt att göra genom underlag för projektbeställningar (inledande skede) respektive aktiveringsunderlag (avslutande skede). För uppföljning av avhjälpande underhåll finns inte någon sådan möjlighet utan förvaltare är hänvisad till en löpande dialog med drifttekniker och ramavtalade entreprenörer. Det har inte funnits någon enhetlig mall för att dokumentering av denna information.

I Incit var det inte möjligt för förvaltare att göra beställningar av underhållsåtgärder direkt i fastighetssystemet. Det ledde enligt intervju till att respektive förvaltare behövde följa upp vilka underhållsåtgärder som genomförts utanför systemet och sedan manuellt gå in och uppdatera systemet i efterhand. I Pythagoras kommer det vara möjligt att lägga beställningar direkt i systemet, vilket också automatiskt kommer uppdateras när åtgärden är genomförd.

Underhållsinformation i fastighetssystem

För granskningen har vi erhållit underlag för status och underhållsbehov utifrån underhållsinformation i både Incit och Pythagoras. I båda systemen är underhållsinformationen specificerad med en hög grad av detaljering. I Incit anges i intervju att det finns cirka 50 000 komponenter och i Pythagoras uppskattas antalet till cirka 35 000 stycken. Samtliga komponenter är prissatta.

I båda systemen är komponenterna fördelade baserat på komponentgrupper och sedan objekt (fastigheter/anläggningar). När i tid komponenterna behöver bytas ut, deras så kallade ekonomiska livslängd, regleras genom REPABs nyckeltal för ekonomisk

livslängd för olika komponenter. Denna information är möjlig att aggregera för underhållsbehov per objekt och år.

Vi har även erhållit en sammanställning i excel benämnd *Statusbedömning fastigheter och system 2022*. Sammanställningen bygger på data i Incit och omfattar samtliga fastigheter. I sammanställningen redovisas statusbedömning per fastighetsobjekt fördelat på komponenttyperna: byggnaden, lås, larm och ventilationssystem. I sammanställningen delas objekt in i fyra olika kritikalitetsnivåer, vilka framgår av tabell 1 nedan.

Tabell 1 - Kritikalitetsnivåer statusbedömning fastigheters och system (huvudbyggnad, lås, larm och ventilationssystem)

Nr.	Bedömningskriterier	Byggnad	Larm/Lås samt Ventilation
1.	Utdömd	Byggnaden är i mycket dåligt skick och kommer inte uppfylla myndighetskrav utan större förbättringsåtgärder och/eller underhållsåtgärder (>10 miljoner kronor) inom 0-5 år.	Omgående åtgärd krävs
2.	Hårt slitage	Byggnaden är i dåligt skick och kommer inte uppfylla myndighetskrav utan förbättringsåtgärder och/eller underhållsåtgärder (>5 miljoner kronor) inom 0-5 år.	Åtgärd krävs inom 2-5 år
3.	Slitage	Byggnaden är i normalt skick men förbättringsåtgärder och/eller underhållsåtgärder (>5 miljoner kronor) behövs inom 5-10 år.	Åtgärd krävs inom 5-10 år
4.	Perfekt	Byggnaden är i bra skick och inga bedömda underhållsåtgärder (<5 miljoner kronor) behövs inom 10 år.	Ingen åtgärd krävs inom de närmsta 10 åren.

Ekonomisk kostnad förknippad med statusbedömningen enligt tabell 1 ovan är inte preciserade i mer detalj i sammanställningen, men information om till underhållet kopplad utgift finns i fastighetssystemet. Sammanställningen beskrivs tillsammans med övriga ovan beskrivna underlag utgöra grund för prioritering av underhåll.

Bedömning

Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på att underhållsinformation avseende kommunens fastighetsbestånd i huvudsak finns dokumenterat i fastighetssystem. Däremot konstaterar vi att nytt underhållssystemet inte fullt ut är implementerat och att systemet inte nyttjas för underhållsplanering år 2022. Vidare noterar vi att

fastighetsförvaltare inte använder enhetliga mallar för att löpande följa underhållsarbetet i väntan på att det nya fastighetssystemet ska tas i bruk.

Vi konstaterar att det inte genomförts någon fullständig inventering av kommunens fastighetsbestånd sedan det tidigare fastighetssystemet Incit infördes.

Utifrån denna bedömning rekommenderar vi tekniska nämnden att säkerställa att fastighetssystemet implementeras fullt ut och nyttjas för planering och arbete med underhåll av fastigheter.

Underhållsplaner

Revisionsfråga 3: Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?

I det här avsnittet redogörs för underhållsplaner på kort och lång sikt samt dessa underhållsplaners omfattning och kvalitet.

lakttagelser

Underhållsplaner

Tekniska nämnden eller kommunstyrelsen har inte beslutat om någon underhållsplan, vare sig på kort eller lång sikt. Nämnden och styrelsen beslutar endast om budget för avhjälpande och planerat underhåll på aggregerad nivå, som del av den årliga budgetprocessen.

Som underlag till budget för planerat underhåll finns ett intern arbetsdokument inom fastighetsavdelningen. Dokumentet uppdateras årligen och versionen uppdaterad avseende år 2022 heter *Långsiktig plan - Budget 2022 och plan 2023-2033*. I dokumentet redogörs för förslag till budget för planerat underhåll år 2022 samt plan per år åren 2023-2033. För budgetår och i förekommande fall de 1-2 åren efter det är planen specificerad på objektsnivå. I huvudsak är budgetering specificerad på samlingspostnivå i plandokumentet. Samlingsposterna avser både specifika typer av komponenter/kategorier (lås och larm, myndighetskrav etc.) och per nämnd samt typ av fastigheter/objekt (skolor, förskolor etc.).

I intervju beskrivs att även om underhållsplanen sträcker sig över 10 år så är planen framförallt specificerad för budgetåret och de därpå följande 1-2 åren. Detta beskrivs bland annat bero på att verksamheternas lokalbehov skiftar beroende på befolkningsprognos samt att det uppges bero på behovet att ta hänsyn till inventering av underhållsbehovet på plats.

Underlag långsiktigt underhållsbehov

För granskningen har vi erhållit en långsiktig underhållsplan baserad på data från det nya fastighetssystemet Pythagoras. Underhållsplanen omfattar perioden 2024-2042 och är specificerad per år och på objekts och åtgärdsnivå. Av en sammanfattande flik i filen framgår total beräknad underhållskostnad åren 2024-2033 (10 år) respektive 2024-2043 (20 år). Vidare framgår den genomsnittliga beräknade underhållskostnaden per år över samma tidsperioder.

Varken hela underhållsplanen eller den sammanfattande fliken beskrivs i intervju ha varit föremål för politisk behandling. I intervju beskriver tjänstepersoner att detta delvis beror

på att uppskattad underhållsutgift i den långsiktiga planen bedöms orealistisk utifrån tillgängligt budgetutrymme; samt att vissa av de komponenter som enligt fastighetssystemet ska bytas inte de facto är utslitna vid inventering eller att delar av reinvesteringsbehovet täcks av nyinvesteringar.

Bedömning

Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på att en underhållsplan omfattande 10 år finns och uppdateras årligen, samt att planen används som underlag för äskande av budget för underhåll. Däremot noterar vi att underhållsplanen i huvudsak inte är specificerad på objektnivå och att placeringshorisonten i praktiken sträcker sig cirka 3 år. Vidare konstaterar vi att varken underhållsplan eller underlag för prognostiserat underhållsbehov från fastighetssystem har varit föremål för politisk behandling av varken tekniska nämnden eller kommunstyrelsen.

Utifrån denna bedömning rekommenderar vi tekniska nämnden att säkerställa att nämnden tar del av relevanta underlag och bedömningar av långsiktigt underhållsbehov förknippat med kommunens fastighetsbestånd.

Tillräckligt underhåll

Revisionsfråga 4: Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?

I detta avsnitt redogörs för statistik avseende budget och utfall för planerat respektive avhjälpande underhåll. Vidare redogörs för bedömning av fastigheternas status samt hyresgästers bedömning av underhållsarbetet utifrån deras uppfattade behov.

lakttagelser

Underhållsskuld och framtida underhållsbehov

Det finns ingen fastställd beräkning av hur stor kommunens eventuella underhållsskuld är. Som beskrivits under revisionsfråga 3 ovan har en uppskattning av underhållsbehov förknippat med kommunens fastigheter över perioden 2024-2043 tagits fram utifrån uppgifter i fastighetssystemet Pythagoras. Beräkningen av total underhållskostnad över de 20 åren är cirka 2 083,9 mnkr. Över 10-årsperioden 2024-2033 beräknas underhållskostnaden till 1 152,9 mnkr. Den beräknade genomsnittliga underhållskostnaden per år över 20 respektive 10 år är 104,2 mnkr respektive 115,3 mnkr per år.

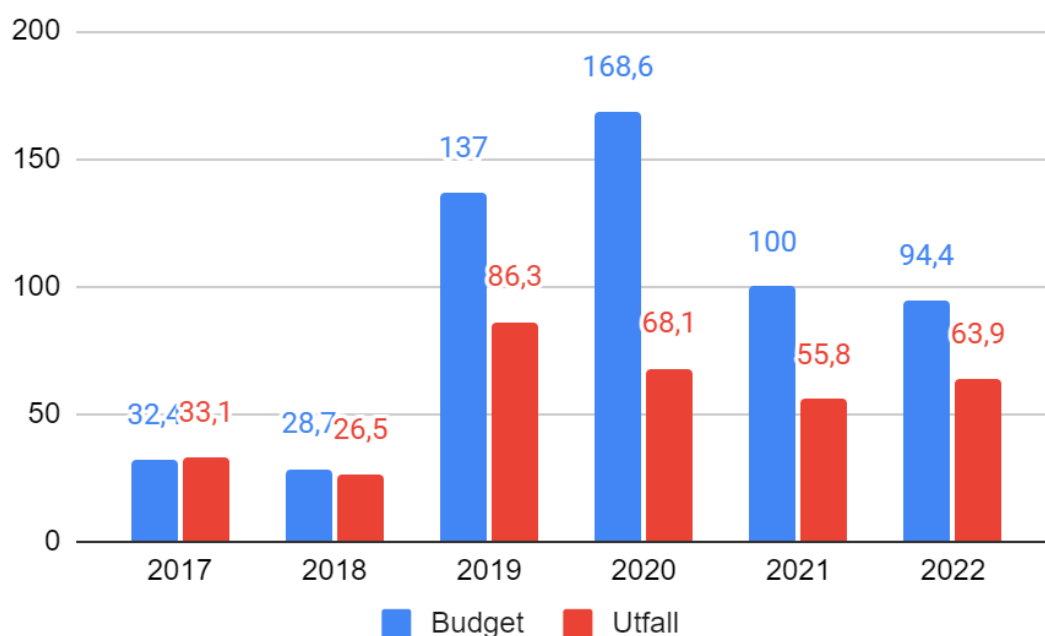
Det är i beräkning av framåtsyftande underhållsbehov inte fullt ut utrett om kommunens historiska underhållsarbete medfört att det finns en underhållsskuld förknippad med kommunens fastigheter som inte fångas av de uppgifter som är dokumenterade i fastighetssystemet.

Planerat underhåll - Utfall mot Budget

Av Regler för investeringar, fastställda av kommunfullmäktige 2021-11-15 § 11, framgår att Enköpings kommuns investeringsnivå har ökat kraftigt de senaste åren och prognostiseras fortsätta att vara på en hög nivå den närmaste femårsperioden. I intervju beskrivs att status på kommunens fastigheter överlag har förbättrats över denna period.

Vi har för granskningen inhämtat statistik avseende utfall och budget för planerat underhåll av fastigheter åren 2017-2022. Resultatet framgår av tabell 1 nedan.

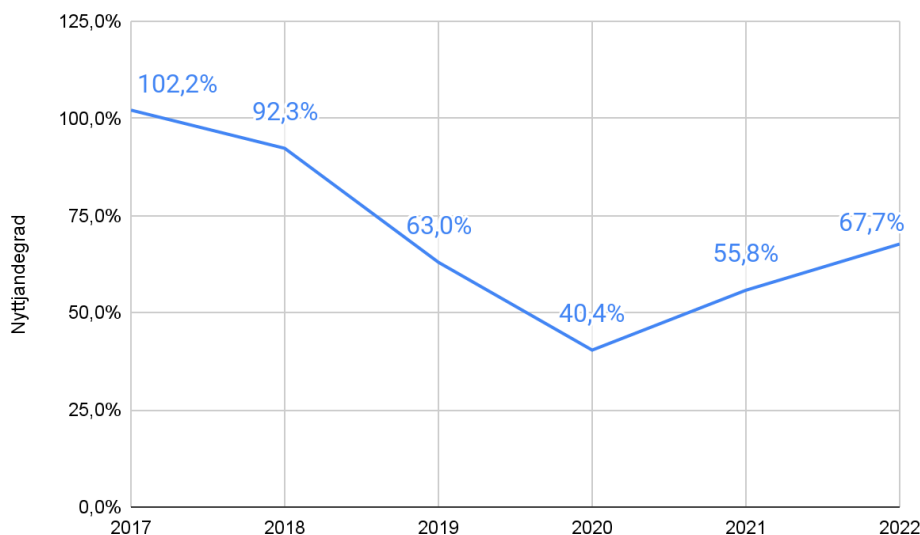
Diagram 1 - Planerat underhåll, budget och utfall åren 2017-2022, i kronor per kvadratmeter



Den genomsnittliga årliga budgeteringen av planerat underhåll perioden 2019-2022 har varit något högre än det som beräknas för perioden 2024-2033. I genomsnitt har budgeterat planerat underhåll varit cirka 125 mnkr per år under perioden 2019-2022.

Kompletterande tabell 1 ovan framgår av diagram 1 nedan nyttjandegrad av budget för planerat underhåll åren 2017-2022.

Diagram 1 - Nyttjandegrad av budget för planerat underhåll, åren 2017-2022, i procent



Som framgår av diagram 1 ovan har förvaltningen inte kunnat förbruka hela den tilldelade budgeten för planerat underhåll något år sedan år 2017. Uppnådd nyttjandegrad har samtliga år förutom år 2022 ett motsatt samband med hur stor beslutad budget är. Nyttjandegraden uppgår åren 2019-2022 i genomsnitt till cirka 56,7 procent. I intervju beskrivs att den lägre nyttjandegraden under dessa år i huvudsak beror på begränsade personella resurser samt att budget för planerat underhåll har fastställts relativt sent i förhållande till budgetåret vilket lett till att planerade underhållsåtgärder fått skjutas framåt i tiden. Inte något år har faktiskt utfall för planerat underhåll uppnått den nivå som anges för perioden 2024-2043 ovan.

För granskningen har vi efterfrågat statistik avseende budget och utfall för planerat underhåll per år och per lokaltyp (skolor, förskolor, äldreboenden etc.) Detta för att kunna jämföra budget och utfall med REPAB:s nyckeltal. Det har under granskningen angetts att det inte är möjligt att ta fram denna statistik från kommunens ekonomisystem och denna analys har därför inte kunnat göras.

Tekniska nämnden följer däremot sedan år 2020 (första redovisade år i rapportering år 2018) ett nyckeltal som visar aggregerat utfall för planerat underhåll i egna fastigheter mätt i kronor per kvadratmeter. Enligt redovisning av nyckeltalet åren 2018-2022 har kommunen i genomsnitt per år haft en underhållskostnad för egna fastigheter om 265,5 kronor per kvadratmeter. REPAB:s nyckeltal för förskole-, skol- och äldreomsorgslokaler ² av medelsbehov (typfastighet 2) är mellan 174 och 214 kronor per kvadratmeter BRA.

² REPABs nyckeltal är baserade på insamlad statistik och analys av incit. Nyckeltalen varierar beroende på kategori av verksamhetsfastighet (skola, förskola, äldreomsorg) samt beroende på

Avhjälpande underhåll

Ett aktivt arbete för att minska både förbrukade medel och andelen avhjälpande underhåll i förhållande till planerat underhåll beskrivs i intervju ha pågått under cirka 5 år. Tekniska nämnden följer även ett nyckeltal som visar aggregerat utfall för avhjälpande underhåll i egna fastigheter mätt i kronor per kvadratmeter. Enligt redovisning av nyckeltalet åren 2019-2022 har kommunen i genomsnitt per år haft en kostnad för avhjälpande underhåll i egna fastigheter om 40,2 kronor per kvadratmeter. REPAB:s nyckeltal för förskole-, skol- och äldreomsorgslokaler av medelsbehov (typfastighet 2) är mellan 32 och 43 kronor per kvadratmeter BRA.

Hyresgästundersökningar

Fastighetsavdelningen skickar årligen ut en enkät till sina hyresgäster (kunder) med frågor om hur dessa värderar sin fysiska miljö samt fastighetsvadelningens service. Resultat i undersökningen graderas på en skala från 0-100 där 0-50 är ett mycket svagt till svagt betyg, 50-68 är ett medelbetyg och 68-100 är ett starkt eller excellent betyg. En sammanställning över de tre viktigaste resultatmått i undersökningen: totalindex, NKI-index och index för lokaler åren 2016-2021 visar att resultatet i samtliga kategorier har ökat gradvis över perioden. Vidare framgår att Enköpings kommun år 2021 hade ett högre resultat än medel för alla kommuner som genomförde en motsvarande undersökning det året. Utfall i totalindex för Enköpings kommun år 2021 var 61, vilket är ett medelbetyg enligt graderingsskalan, men det 12:e bästa resultatet av de 80 kommuner som genomförde mätningen.

Bedömning

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att kommunen under ett flertal år har satsat betydande medel på underhåll av kommunens fastigheter samt att statusen på kommunens fastigheter i intervju bedöms ha förbättrats under perioden. Däremot konstaterar vi att budgeterade medel för planerat underhåll endast nyttjades till cirka 56,7 procent åren 2019-2022. En låg nyttjandegrad av budgeterade medel för planerat underhåll kan medföra att underhållsbehov flyttas framåt i tiden eller i värsta fall att en underhållsskuld uppstår eller byggs på.

Vidare noterar vi att det inte har gjorts någon beräkning av hur stor en eventuell underhållsskuld förknippad med kommunens fastigheter är. Vi noterar även att det i befintliga systemstöd inte har varit möjligt att ta del av statistik avseende budget och utfall för planerat underhåll per lokalkategori och att det således inte är möjligt att följa upp hur befintlig underhållsnivå förhåller sig till REPABs nyckeltal.

Utifrån denna bedömning rekommenderar vi tekniska nämnden att säkerställa att det i tillgängliga systemstöd är möjligt att följa upp budget och utfall för planerat underhåll per lokalkategori.

fastighetens tekniska egenskaper. Med avseende på tekniska egenskaper delas fastigheter in i tre typer (1-3), där typfastighet 1 kräver minst underhåll per år och typfastighet 3 mest underhåll per år.

Uppföljning och åtgärder

Revisionsfråga 5: Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen och tekniska nämnden vid behov beslut om åtgärder?

I detta avsnitt redogörs för vilken uppföljning tekniska nämnden respektive kommunstyrelsen erhåller avseende fastighetsunderhåll.

lakttagelser

Uppföljning

Tekniska nämnden svarar som beskrivits ovan för att genomföra det tekniska underhållet av kommunens fastigheter och gata/park. Det är även nämnden som svarar för att följa upp underhållsarbetet.

Vi har som del av granskningen genomfört en protokollgenomgång av kommunstyrelsen och tekniska nämndens samtliga sammanträden år 2022. Av protokollgenomgång för tekniska nämnden framgår att uppföljning av det samlade utfallet av det planerade underhållet av kommunens fastigheter, gata/park och vatten och avlopp ingår i den uppföljning som tekniska nämnden tar del av i samband med tertialrapport 1 (per april), delårsrapport (per augusti), ekonomirapport per oktober samt i årsredovisning per helåret. Uppföljningen omfattar budget, periodutfall, prognostiserat helårsutfall och avvikelser budget-prognos. Kompletterande kommentar till utfall och prognos lämnas i samband med rapporteringen. Denna uppföljning framgår i bilaga till rapporteringen. I själva rapporten ingår uppföljning av utfall på aggregerad nivå för avhjälpande- och planerat underhåll, inklusive budget, utfall och helårsprognos. Vidare ingår uppföljning av nyckeltal för budget och nedlagda medel i kronor per kvadratmeter för avhjälpande respektive planerat underhåll i egna fastigheter i den uppföljning som ges till tekniska nämnden. Se beskrivning under revisionsfråga 4 ovan.

Ingen uppföljning av underhållsarbetet på projektnivå delges tekniska nämnden. Kommentarer till utfall är även de på en övergripande nivå. I intervju beskrivs att tekniska nämnden inte historiskt har fokuserat på uppföljning av underhållskostnader då nämndens bild beskrivs ha varit att underhållet hanteras på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Den uppföljning som nämnden erhåller bedöms av intervjuade nämndrepresentanter i huvudsak vara tillräcklig avseende frekvens och innehåll/detaljeringsgrad.

Av intervju och genomförd protokollgenomgång för kommunstyrelsen framgår att styrelsen tar del av uppföljning avseende fastighetsunderhåll genom att styrelsen tar del av tekniska nämndens tertialrapporter och helårsuppföljning.

Åtgärder

Av protokollgenomgång för tekniska nämnden och kommunstyrelsen år 2022 framgår att varken nämnd eller styrelse har fattat några särskilda beslut avseende fastighetsunderhåll under året. I intervju beskrivs vidare att något sådant beslut, utöver

beslut om budget för avhjälpande respektive planerat underhåll inte har fattats de senaste åren.

Som beskrivits under revisionsfråga 2 ovan håller fastighetsavdelningen på att implementera ett nytt fastighetssystem. Av granskningen framgår inte att nämnden har fattat något beslut avseende detta.

Bedömning

Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen och tekniska nämnden vid behov beslut om åtgärder?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på att uppföljning av utfall mot budget för planerat underhåll delges tekniska nämnden på aggregerad nivå samt att nyckeltal för nedlagd underhållsutgift per kvadratmeter för både avhjälpande och planerat underhåll löpande delges tekniska nämnden. Däremot noterar vi att tekniska nämnden inte erhåller uppföljning av utfall på projektnivå och att uppföljningen även i kompletterande kommentarer är på en övergripande nivå.

Kommunstyrelsen erhåller ingen uppföljning av underhållsverksamheten utöver att styrelsen delges tekniska nämndens tertiärrapporter och helårsuppföljning. Av granskningen har inte framgått att varken styrelsen eller nämnden fattat något beslut avseende underhållsarbetet under verksamhetsåret 2022, utöver beslut om budget.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter samt om den interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och tekniska nämnden **inte helt** har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter samt om den interna kontrollen i sammanhanget **delvis** är tillräcklig.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att en fastighetsstrategi tas fram och att i denna tillse att underhåll är en parameter som beaktas.
- Se över behovet att fastställa princip/principer för budgetering av fastigheter.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Säkerställa att tillämpliga styrande och stödjande dokument tas fram och implementeras som reglerar hur planering och genomförande av underhåll ska ske. Dessa dokument kan med fördel omfatta ett årshjul för underhållsarbetet.
- Säkerställa att forum och kontaktvägar är tillräckliga för att säkerställa god samordning av underhållsarbetet mellan hyresgäster och hyresvärd.
- Säkerställa att nytt fastighetssystemet implementeras fullt ut och nyttjas för planering och uppföljning av fastighetsunderhållet.
- Säkerställa att det i tillgängliga systemstöd är möjligt att följa upp budget och utfall för planerat underhåll per lokalkategori.
- Säkerställa att nämnden tar del av relevanta underlag och bedömningar av långsiktigt underhållsbehov förknippat med kommunens fastighetsbestånd.

2023-02-22

Kristian Damlin

Jesper Häggman

Namn

Namn

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-08-24. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.