



Granskning avseende kommunens fastighetsunderhåll

Rapport

Vänersborgs kommun

KPMG AB

2022-02-24

Antal sidor 19



Vänersborgs kommun
Granskning avseende kommunens fastighetsunderhåll

2022-02-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och styrning	6
3.2	Uppföljning och kontroll	13
4	Tidigare granskning (2018)	14
5	Slutsats och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

Vi har av Vänersborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska samhällsbyggnadsnämndens rutiner kring fastighetsunderhåll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen har syftat till att följa upp och bedöma om tillräckliga åtgärder vidtagits utifrån identifierade förbättringsområden och lämnade rekommendationer i tidigare granskning. Vår sammanfattande bedömning är att tillräckliga åtgärder inte vidtagits. Granskningen har också syftat till att på en översiktlig nivå bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att fastighetsunderhållet hanteras på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt, som ger förutsättningar att uppnå en god ekonomisk hushållning avseende fastigheter. Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden inte har säkerställt att fastighetsunderhållet hanteras på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt eller att nämnden verkat för att uppnå en god ekonomisk hushållning avseende fastigheter.

Granskningen har visat att nämndens styrning, uppföljning och kontroll avseende fastighetsunderhåll inte är tillräcklig. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ger en tydlig målsättning avseende underhållet av kommunens fastigheter och anläggningar, det vill säga att de ska ha ett planerat och fullgott underhåll. Nämnden har dock inte tagit fram några egna mål¹ eller styrdokument som tydliggör hur detta ska kunna uppnås. Det saknas också en tydlig prioriteringsordning som ligger till grund för de prioriteringar och beslut om åtgärder som tas. Vidare saknas en sammanhållen underhållsplan som omfattar alla objekt. Det systemstöd som finns används inte på ett ändamålsenligt vis i dagsläget, det vill säga informationen som ligger där är inte aktuell och kvalitetssäkrad och bedöms därmed inte kunna utgöra ett tillförlitligt stöd i arbetet. Det saknas en samlad bild av fastigheternas skick och det samlade underhållsbehovet, och informationen i systemet ger inte ett tillräckligt underlag för en långsiktig planering. Detta bedöms också kunna påverka kvaliteten i de underlag som tas fram för planering, genomförande och uppföljning av underhållsåtgärder. Det finns idag ingen uppfattning om omfattningen av det eftersatta underhållet, och därmed inte heller vad som skulle krävas för att komma tillrätta med det. Av intervjuer har dock framkommit att nuvarande nivå på underhåll inte motsvarar det faktiska behovet för att hålla fastigheterna i ett gott skick.

Den information och uppföljning som nämnden erhåller avseende fastighetsunderhåll är på en övergripande nivå, vilket medför att nämnden inte har en inblick i vilka åtgärder som planerats eller prioriterats under innevarande eller kommande år. Uppföljningen har utvecklats under 2021, men bedöms kunna utvecklas ytterligare.

Slutligen bedömer vi att nämnden inte i tillräcklig utsträckning verkat för att fastställda mål, enligt riktlinjerna, uppfylls.

¹ Utöver att andel akut fastighetsunderhåll ska minska jämfört med föregående år



Vänersborgs kommun

Granskning avseende kommunens fastighetsunderhåll

2022-02-24

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Stärka sin styrning avseende fastighetsunderhåll genom att fastställa mål, strategier och styrdokument för att tydliggöra hur målsättningen i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska uppnås.
- Tillse att processen avseende behovsanalys, planering, genomförande och uppföljning av underhåll tydliggörs
- Tydliggöra prioriteringsordning avseende underhållsåtgärder
- Säkerställa att samverkan sker med berörda nämnder på ett enhetligt sätt
- Säkerställa att befintligt systemstöd används på ett ändamålsenligt sätt och att åtgärder vidtas för att kvalitativa underlag kan tas fram avseende underhållsbehovet i kommunens fastigheter
- Förtydliga vilken information nämnden behöver, och med vilken kontinuitet, för att säkerställa en tillräcklig uppföljning avseende fastighetsunderhåll.
- Tillse att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får del av kvalitetssäkrade underlag avseende det samlade underhållsbehovet och vilka konsekvenser det kan få om åtgärder inte vidtas.

2 Bakgrund

Vi har av Vänersborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska samhällsbyggnadsnämndens rutiner kring fastighetsunderhåll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Revisorerna genomförde år 2014 en granskning avseende samhällsbyggnadsnämndens fastighetsunderhåll. Granskningen visade att fastighetsunderhållet inte sköttes på ett ändamålsenligt sätt utifrån kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Underhållsnivån i förhållande till redovisade behov var låg och underhållsskulden uppskattades till ca 110 mkr. Under 2018 genomfördes en uppföljande granskning inom området som visade att samhällsbyggnadsnämnden på ett tydligare sätt lyft fram vikten av att värdesäkra kommunens fastigheter och anläggningar och även ökat budgeten för underhåll. Bedömningen var vid det tillfället att underhållsskulden uppgick till 70-80 mkr.

I den uppföljande granskningen bedömde revisorerna att nämnden kan förbättra effektiviteten i fastighetsförvaltningen och rekommenderade bland annat nämnden att:

- Utveckla/införa bättre systemstöd för underhållsplaneringen
- Upprätta underlag som visar hur utvecklingen ser ut för olika typer av verksamhetsfastigheter och tydliggör vilka prioriteringar som ska gälla.
- Tydliggöra roller och utveckla forum för möten och kommunikation med berörda förvaltningar.

För att säkerställa att åtgärder vidtas utifrån lämnade rekommendationer utgör uppföljande granskningar en viktig del av revisorernas granskningsinsatser. Därtill har revisorerna identifierat ytterligare risker avseende planering och uppföljning avseende fastighetsunderhåll. Revisorerna har därför dragit slutsatsen i sin riskanalys att en granskning avseende nämndens rutiner kring fastighetsunderhåll behöver genomföras.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att följa upp och bedöma om tillräckliga åtgärder vidtagits utifrån identifierade förbättringsområden och lämnade rekommendationer i tidigare granskning.

Granskningen har också syftat till att på en översiktlig nivå bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att fastighetsunderhållet hanteras på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt, som ger förutsättningar att uppnå en god ekonomisk hushållning avseende fastigheter.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt systemstöd för underhållsplaneringen?
 - Hur säkerställs att systemet används i enlighet med uppställda förväntningar?
 - Har införandet av systemet gett de effekter som önskades kopplat till planering, genomförande och uppföljning av underhållsåtgärder?

2022-02-24

- Har nämnden säkerställt att de finns tillräckliga underlag för att få en samlad bild av underhållsbehov för olika typer av verksamhetsfastigheter?
 - Har nämnden säkerställt att det finns en tydlig prioriteringsordning för underhållsarbetet?
- Har nämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan den egna verksamheten och övriga förvaltningar?
 - I vilken utsträckning involveras andra nämnder och förvaltningar i planering och prioritering av underhåll?
- Hur säkerställer nämnden att det finns medel för att kunna genomföra underhållsåtgärder som motsvarar identifierat behov?
 - Sker det någon uppföljning av att budgeterade medel för underhåll nyttjas i enlighet med plan?
 - Hur hanteras eventuella avvikelser?
- Har nämnden säkerställt att den får en tillräcklig uppföljning/redovisning avseende planerat och genomfört underhåll?

2.2 Avgränsning

Granskningen avgränsas till de fastigheter som förvaltas av samhällsbyggnadsnämnden.

Inom ramen för granskningen har vi inte fördjupat oss i budgetberedningsprocessen. För att besvara revisionsfrågan avseende medel för att genomföra underhållsåtgärder så har vi i huvudsak baserat vårt svar på de svar vi erhållit i intervjuer.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Revisorernas tidigare granskningar inom området
- Tillämpbara interna regelverk, policies och beslut

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrdokument, underhållsplaner, uppföljning etc.
- Intervjuer har genomförts med samhällsbyggnadsnämndens presidium, förvaltningschef, verksamhetschef – fastighet och service, förvaltare, förvaltningsekonom, fastighetsekonom och administratör - fastighetsdrift

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och styrning

3.1.1 Nämndens ansvar

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för att vårda och förvalta kommunens fastigheter och byggnader. Av reglementet framgår också att nämnden ska följa det kommunfullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

Nämnden ansvarar för att dess verksamhet är ändamålsenlig, med hänsyn till av kommunfullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Till detta hör att aktivt följa och agera på förändring och utveckling kopplat till verksamhetsområdet, i syfte att förbättra verksamhet och arbetsformer.

3.1.2 Styrdokument

3.1.2.1 Mål- och resursplan 2021–2023

Av mål- och resursplan för år 2021–2023 (KF, 2020-11-18) framgår vad god ekonomisk hushållning innebär för Vänersborgs kommun. Här framgår att god ekonomisk hushållning innebär att kommunens finansiella- och verksamhetsmässiga mål uppnås samt att riktlinjerna följs. Vänersborgs kommuns resultatmål uppges överstiga balanskravet och målet om 2 % sägs vara tillräckligt stort för att konsolidera kommunens ekonomi och säkra att servicenivån garanteras för nästkommande generation, utan att kommunen ska behöva uttaxera en högre skatt. Den budgeterade nivån uppges krävas för att klara av nya förutsättningar under året, samt för att klara av att självfinansiera underhållsinvesteringar i en skattefinansierad verksamhet.

Av kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning framgår att kommunens anläggningar och fastigheter ska ha ett planerat och fullgott underhåll. Vad gäller verksamheternas ekonomiska ansvar anges att kommunfullmäktiges budgetbeslut är överordnat och vid målkonflikter är det ekonomin som ytterst sätter gränsen för det totala verksamhetsutrymmet. Nämnderna ansvarar för att verksamhetens innehåll och omfattning är anpassad till beslutad budgetnivå. Vid hantering av befarade eller konstaterade budgetavvikelser är nämnder och enheter skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att styra verksamheten, så att de ekonomiska ramarna hålls.

Kommunstyrelsen uppges ha ett särskilt ansvar för att de förslag och planer som föreläggs kommunfullmäktige främjar en god ekonomisk hushållning och är förenliga med de finansiella mål som fastlagts.

Vidare framgår av MRP att som en konsekvens av införandet av komponentredovisning i budget 2019 ökar samhällsbyggnadsnämndens kapitalkostnader för fastighetsunderhåll. De förhållande nämnderna kompenseras därför med sammanlagt 800 tkr för höjda hyror från och med budget 2020.

3.1.2.2 Lokalförsörjningspolicy

Lokalförsörjningspolicyn tydliggör ansvarsfördelningen och gällande principer för kommunens lokalförsörjning.

Här framgår att kommunfullmäktige beviljar nämnderna ekonomiska ramar för att uppnå gällande mål, vilka inkluderar medel för lokalkostnader. Kommunfullmäktige beviljar även investeringsmedel för kommunens ny-, om och tillbyggnader.

Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för lokalförsörjningen och för att effektivisera kommunens lokalutnyttjande. Kommunstyrelsen leder och samordnar lokalplaneringen samt säkerställer att styrdokument och arbetssätt etableras och efterföljs. Nämnderna är ansvariga för att beskriva och framföra sina lokalbehov i enlighet med riktlinjer för lokalförsörjningen. Behoven ska hanteras inom de av kommunfullmäktige beviljade ekonomiska ramarna. Nämnderna är också ansvariga för att säkerställa ett effektivt och flexibelt lokalutnyttjande med bibehållen ändamålsenlighet för verksamheten.

Samhällsbyggnadsnämnden äger, förvaltar och vårdar kommunens lokaler. Kostnaderna för detta finansieras genom interndebitering.

I policyn fastställs också gällande principer för lokalförsörjningen. En av dessa principer är att god ekonomisk hushållning förutsätter att fastigheter vårdas och underhålls för att säkerställa lokalernas tekniska och ekonomiska livslängd.

3.1.2.3 Riktlinjer för lokalförsörjning

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för lokalförsörjning. Riktlinjerna syftar till att beskriva hur arbetet med lokalförsörjning ska bedrivas utifrån de principer som anges i policyn. Riktlinjerna omfattar inte förvaltning av lokalerna. Här framgår också att lokalanskaffningsprocessen inte omfattar underhållsprojekt, oavsett storlek. Fastighetsinvesteringar hanteras inom ramen för investeringsprocessen.

3.1.2.4 Styrdokument avseende underhåll

Styrdokument saknas i stor utsträckning för underhållsplaneringen. Det finns inga dokumenterade policys, riktlinjer eller rutiner som avser underhållsplanering specifikt.

Utöver de styrdokument som finns avseende lokalförsörjning, som i viss mån avser förvaltning och underhåll av lokaler, så finns en gränsdragningslista som tydliggör vad som ingår i internhyran för de lokaler som samhällsbyggnadsnämnden hyr ut till övriga nämnder/förvaltningar, samt vad hyresgästen ansvarar för (se mer under 3.1.2.5).

Det finns inte en tydlig prioriteringsordning som anger vilka underhållsåtgärder/fastighetstyper som ska prioriteras om konflikter uppstår (exempelvis avseende tillgängliga medel kontra verksamheternas/lokalernas behov). Det saknas också styrdokument i övrigt som beskriver underhållsprocessen och de delar som ingår i den.

Pågående arbete

Av granskningen framkommer att det pågår ett arbete med att ta fram en fastighetsstrategi, som kommer att beslutas politiskt. Likaså uppges det finnas ett behov av att se över befintliga avtal, dels för att säkerställa att de är aktuella avseende villkor, dels för att säkerställa att ersättningen är korrekt utifrån lokalyta etc.

3.1.2.5 Samverkan med andra nämnder/förvaltningar

Det saknas styrdokument som tydliggör hur samverkan ska ske med andra nämnder/förvaltningar avseende underhållsåtgärder. Hur ansvaret är fördelat mellan samhällsbyggnadsnämnden och de verksamheter som hyr lokaler framgår dock av en gränsdragningslista. Gränsdragningslistan syftar till att tydliggöra vad som ingår i internhyran och vad hyresgästen själv ansvarar för. Listan är uppställd i anläggningsdelar och tydliggör ansvaret för investering, underhåll och skötsel. Här framgår också vad som ingår i de olika begreppen. Investeringar avser såväl nyinvesteringar som reinvesteringar. Underhåll avser både planerat och oplanerat underhåll. Skötsel avser för hyresvärdens del arbete enligt driftsplan och för hyresgästens del utförande enligt skötselinstruktioner. Skötsel avser i viss mån även reparation och underhåll (ex. tekniskt underhåll av skadade föremål och anordningar samt reparationer).

Av intervjuer framkommer att dialog förs på tjänstepersonsnivå. Det uppges finnas ett uppbyggt samarbete med barn- och utbildningsförvaltningen avseende planerade underhållsåtgärder, där dialog förs löpande kring önskemål, behov (ex. utifrån lagkrav) och prioriteringar. Tillsammans upprättar de investeringsplaner för en femårsperiod. Motsvarande samarbete uppges inte finnas på plats ännu med andra verksamheter, exempelvis kultur och fritid.

Verksamheterna har möjlighet att föra fram deras önskemål om prioriteringar. Beslut om eventuella åtgärder tas dock slutligt av förvaltarna, som har detaljkunskapen kring fastigheterna och dess behov.

Inför varje verksamhetsår får verksamheterna information om hyran för deras lokaler, där det framgår hyresökningar baserade på beslutade/genomförda underhållsinvesteringar som kommer att påverka verksamheten kommande år.

3.1.3 Underhållsprocessen – samhällsbyggnadsnämnden

3.1.3.1 Budget

Av intervjuer framkommer att budgeten för underhållsåtgärder inte grundar sig i faktiska behov utan utgörs av statisk summa som legat fast under de senaste åren. Budget för underhållsåtgärder är fördelad på tre poster; investeringsunderhåll (19 mkr), underhåll (ca. 17 mkr) samt löpande reparationer (ca. 6 mkr). Budgeten för investeringsunderhåll belastar hyresgästerna i form av hyreshöjningar. För detta erhåller nämnderna kompensation i budget. Om åtgärder görs utöver dessa 19 mkr, så erhålls ingen kompensation i budget.

Nedan framgår total budget och utfall för perioden 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Budget (totalt)	48,5 mkr	44 mkr	40,8 mkr	39,9 mkr	40,3 mkr
Utfall (totalt)	49,2 mkr	47,7 mkr	35 mkr	38,5 mkr	43,5 mkr
Differens	-0,7 mkr	-3,7 mkr	+5,8 mkr	+1,4 mkr	-3,2 mkr

Nedan framgår fördelningen av underhållskostnader för år 2020 respektive 2021².

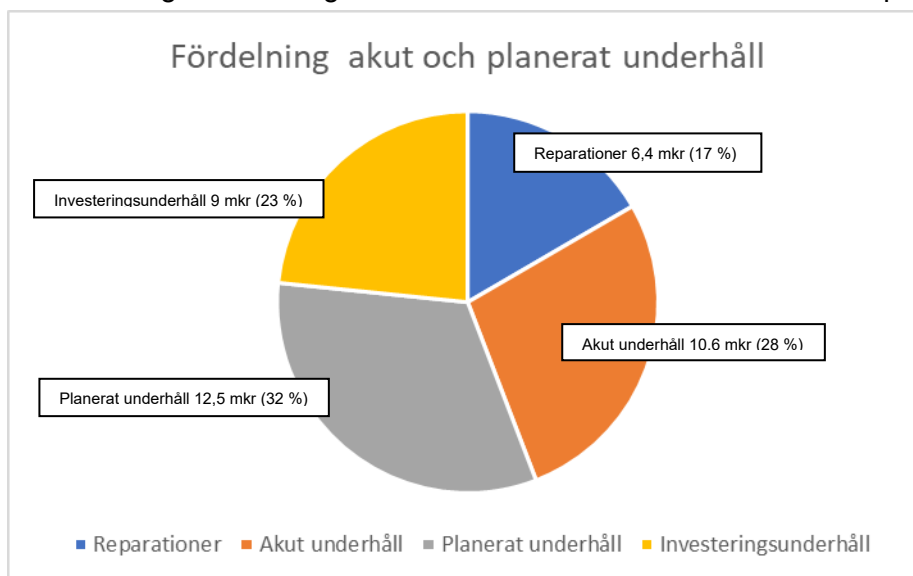


Bild 1. Fördelning av underhållskostnader år 2020. Uppgifter erhållna från förvaltningen.

² Motsvarande fördelning avseende planerat och akut underhåll saknas för tidigare år. Innan 2019 var inte budgeten fördelad på investeringsunderhåll och underhåll utan utgjordes av en samlad post för underhåll.

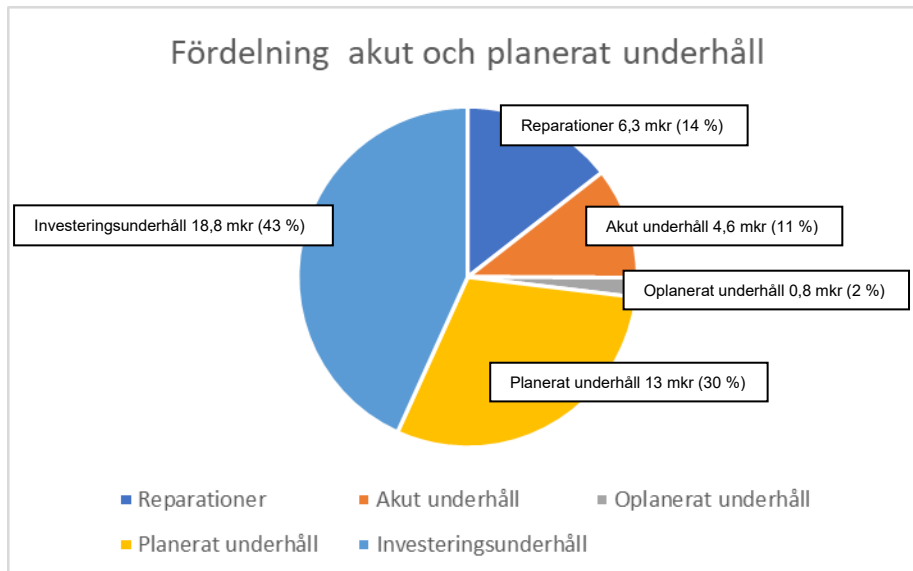


Bild 2. Fördelning av underhållskostnader år 2021. Uppgifter erhållna från förvaltningen

Inför budgetberedningen upprättas inte något underlag som beskriver det faktiska underhållsbehovet för kommunens fastigheter. I bilaga till samhällsbyggnadsnämndens förslag till Mål- och resursplan 2022 och ekonomisk plan för åren 2023–2024 framgår beskrivningar av åtgärder och konsekvenser som förvaltningen ser utifrån de förutsättningar som nämnden blev tilldelade utifrån budgetanvisningarna. Åtgärds- och konsekvensbeskrivningar presenteras per verksamhet/enhet. För fastighetsenheten beskrivs framförallt åtgärder och konsekvenser avseende investeringar. Underhåll berörs inte här.

Av intervjuer framkommer att budgeten inte motsvarar det behov som finns avseende underhåll. Det saknas dock kvalitetssäkrade uppgifter avseende omfattningen på det eftersatta underhållet, och därmed hur mycket mer medel som skulle krävas för att komma tillrätta med det.

3.1.3.2 Underhållsplanering

Planeringen av underhållsåtgärder görs utifrån tillgängliga medel, enligt ovan. Fastighetsförvaltarna ansvarar för att ta fram en plan för hur budgeten avseende underhållsinvesteringar och underhåll ska fördelas och vilka åtgärder som ska prioriteras kommande år. Detta baseras dels på ett underlag som togs fram år 2018 av en konsultfirma, dels på förvaltarnas egen kunskap och kännedom om fastigheterna. Planerade åtgärder sammanställs i ett Excel-dokument som sträcker sig 10 år framåt i tiden. Dokumentet är ett arbetsdokument för fastighetsförvaltarna och uppdateras löpande med prognos och utfall för respektive åtgärd. Det framgår inte här om vilka åtgärder som avser planerat respektive felavhjälpande underhåll, och vilka eventuella omprioriteringar som gjorts under löpande år. Uppskattningen av vad underhållsåtgärderna kommer att kosta uppges grunda sig dels i det material som konsult upprättade 2019, dels förvaltarnas kunskap och erfarenhet från motsvarande projekt.

2022-02-24

I planeringsdokumentet är det dock endast för innevarande år, och i viss utsträckning nästkommande år, som det framgår vilken typ av underhållsåtgärd som avses genomföras. Åtgärder som är planerade längre fram i tiden är mer översiktligt beskrivna, ex. "UH åtgärder". Planen beskriver därmed inte underhållsbehovet per fastighet och år, utan endast de åtgärder som är planerade att genomföras.

Det finns inte några kvalitetssäkrade uppgifter avseende fastigheternas samlade underhållsbehov. Den uppskattning av underhållsskulden som gjordes i samband med den tidigare granskningen 2018 uppges inte vara tillförlitlig, och av intervjuer framkommer att det eftersatta underhållet sannolikt är högre än så. Resurserna uppges idag inte vara tillräckliga för att hålla fastigheterna i ett gott skick. Av intervjuer framkommer att så länge de inte har den samlade bilden i systemet (se nedan) så är det svårt att ha en bild av omfattningen.

Incit Xpand

Samhällsbyggnadsnämnden har ett fastighetssystem för underhållsplaneringen, Incit Xpand. Systemet har varit i drift under en längre tid, men har inte använts som avsett. Under 2018 gjordes en inventering av samtliga fastigheter av en konsultfirma. I samband med detta upprättades underhållsplaner per objekt. Grunddata för fastigheterna uppges finnas i systemet. Det har dock inte skett en systematisk uppdatering i systemet om/när underhållsåtgärder har genomförts eller om det i övrigt skett förändringar i fastighetsbeståndet och fastigheternas skick. De uppgifter som finns i systemet utgör inte heller underlag för underhållsplaneringen.

Samhällsbyggnadsnämnden har i sin internkontrollplan för 2021 identifierat den bristande användningen av systemet som en risk och kontrollmoment har införts. Syftet med kontrollen var att se om implementering och användning överensstämmer med de på förhand ställda förväntningarna. De kontrollmål som sattes upp var:

- Att granska hur systemet är implementerat hos användarna och hur det används.
- Att ta reda om det finns dokumenterade rutiner/anvisningar för systemet.

Systemet uppges inte användas i enlighet med förväntningarna i dagsläget, avseende underhållsplaneringen. Detta uppges bero på bristande resurser, då det skulle innebära ett stort arbete att gå igenom och uppdatera informationen som samtliga objekt. Enligt nämndens beslut i samband med godkännande av rapport för intern kontroll 2021 så är ett arbete påbörjat för att utöka med personal för att kunna använda de aktuella delarna i Incit Xpand till dess fulla potential. Av intervjuer har framkommit att det nu pågår en inventering av fastigheterna, där de tagit in konsultstöd för att upprätta underhållsplaner.

3.1.4 Bedömning

En tydlig styrning och planering avseende fastighetsunderhåll är av stor vikt, både ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Bristande underhåll kan leda till högre kostnader för framtida åtgärder och för verksamheterna kan det få stora konsekvenser om lokalerna inte är ändamålsenliga och uppfyller lagkrav. Om underhållet är bristande och det saknas ett långsiktigt perspektiv i planeringen så frångås principen om god ekonomisk hushållning. Av kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning framgår att kommunens anläggningar och fastigheter ska ha ett

2022-02-24

planerat och fullgott underhåll. För att kunna leva upp till detta krävs en tydlig styrning och planering av underhållet av kommunens fastigheter.

Nämnden ansvarar för att verka för att fastställda mål uppnås, vilket enligt vår bedömning innefattar att upplysa kommunstyrelsen om det är något mål som riskerar att inte uppnås. Detta gäller även de mål/riktlinjer som finns avseende god ekonomisk hushållning. Bristande underhåll av kommunens fastigheter medför också en risk för kapitalförstöring, vilket inte är förenligt med en god ekonomisk hushållning. Utifrån resultatet av vår granskning bedömer vi att nämnden inte i tillräcklig utsträckning verkat för att fastställda mål uppfylls. Vi bedömer att nämnden bör tillse att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige erhåller underlag om det samlade underhållsbehovet och vilka konsekvenser det kan få om åtgärder inte vidtas. Detta kräver dock att nämnden i ett första skede tillser att processen avseende planering, genomförande och uppföljning av underhåll tydliggörs och säkerställer att åtgärder vidtas för att kunna ta fram kvalitativa underlag.

Vidare bedömer vi att nämnden kan stärka sin styrning avseende fastighetsunderhåll. Som nämns ovan finns det en tydlig målsättning avseende underhållet av kommunens fastigheter och anläggningar i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Nämnden har dock inte tagit fram några egna mål eller styrdokument som tydliggör hur detta ska kunna uppnås. Det saknas också en tydlig prioriteringsordning som ligger till grund för de prioriteringar och beslut om åtgärder som tas.

Planering och prioritering av underhåll görs uteslutande av fastighetsförvaltare. Samverkan med andra nämnder/förvaltningar sker i viss utsträckning men bedöms kunna systematiseras för att säkerställa att den sker på likartat sätt med samtliga nämnder. Detta för att säkerställa att behov och önskemål förs fram på ett strukturerat sätt och att en dialog kan föras kring prioriteringar.

Varken nämnd eller ansvarig chef är involverade i planeringen av underhåll och de prioriteringar som görs. Det saknas också en sammanhållen underhållsplan som omfattar alla objekt. Det planeringsdokument som finns avser främst planerade åtgärder och är mer av karaktären arbetsdokument än underhållsplan. Det systemstöd som finns används inte på avsett sätt, det vill säga informationen som ligger där är inte aktuell och kvalitetssäkrad och bedöms därmed inte kunna utgöra ett tillförlitligt stöd i arbetet. Det i sig påverkar möjligheterna att ha en helhetsbild av fastigheternas skick och det samlade underhållsbehovet, och bedöms därmed inte kunna utgöra ett tillräckligt underlag för en långsiktig planering. Kvaliteten i de underlag som tas fram för planering, genomförande och uppföljning av underhållsåtgärder bedöms också kunna påverkas av att den samlade bilden saknas.

Att systemet inte används på avsett sätt och att de uppgifter som ligger inne i systemet inte är uppdaterade medför också att det inte finns en samlad bild av omfattningen av underhållsbehovet, och det eftersatta underhållet. De siffror som framgått av tidigare granskningar uppges främst vara uppskattningar, och inte baserat på faktiska data. Det finns idag ingen uppfattning om omfattningen av det eftersatta underhållet, och därmed inte heller vad som skulle krävas för att komma tillrätta med det.

3.2 Uppföljning och kontroll

Uppföljning av genomfört underhåll mot budget sker månadsvis av fastighetsförvaltarna, i det Excel-dokument som beskrivs i avsnitt 3.1.3.2. I samband med detta uppdateras planeringsdokumentet om akuta behov uppstått och omprioriteringar behöver göras. Om akuta behov uppstår så påverkar det de planerade åtgärderna, då det inte finns någon särskild budgetpost för felavhjälpande underhåll.

Nämnden erhåller inte någon information eller återrapportering kring underhållsplaneringen och hur fördelningen av budget ser ut per objekt. Ekonomisk uppföljning sker månadsvis till nämnd. Uppföljning sker dock inte specifikt avseende underhåll, om inte större avvikelser redovisas. Av intervjuer så framkommer dock att nämnden har efterfrågat en mer löpande redovisning avseende fastighetsunderhåll och har under 2021 erhållit fördjupad information i samband med ekonomisk uppföljning vid delårs- och årsbokslut. Fokus i denna fördjupade uppföljning har varit på investeringar och underhållsinvesteringar.

3.2.1 Bedömning

Uppföljning av planerade och genomförda underhållsåtgärder sker månadsvis av fastighetsförvaltarna. Uppföljning sker på objektsnivå. Den uppföljning som nämnden erhåller är dock på en mer övergripande nivå. Det är endast vid eventuella avvikelser som en mer fördjupad uppföljning lämnas. Nämnden har därmed ingen inblick i vilka åtgärder som planerats eller prioriterats under innevarande eller kommande år. Nämnden har efterfrågat en mer löpande redovisning avseende fastighetsunderhållet, vilket vi bedömer ökar förutsättningarna för en tydligare styrning. För att säkerställa att nämnden får tillräckliga underlag bedömer vi dock att nämnden kan tydliggöra ytterligare vilken information de behöver och med vilken kontinuitet den önskas. Detta för att säkerställa att nämnden har en tillräcklig inblick i verksamheten och kan upplysa kommunstyrelsen om det finns risk för bristande måluppfyllelse.

4 Tidigare granskning (2018)

Nedan anges kortfattat de bedömningar som gjordes i revisorernas uppföljande granskning avseende fastighetsunderhållet³ år 2018, utifrån respektive revisionsfråga, samt våra kommentarer och bedömningar utifrån resultatet av vår granskning

Finns det tydliga mål, riktlinjer och underhållsplaner samt tillräckliga ekonomiska resurser för underhåll av fastigheter?

Bedömning 2018

Uppsatt mål⁴ bedömdes vara tydligt avseende ambitionen att upprätthålla ett underhåll som inte bygger underhållsskuld och att en ekonomisk effektivitet uppnås genom att genomförda investeringars värde kan bibehållas under förväntad livslängd. De senaste årens underhållsnivåer bedömdes ha inneburit en reducerad underhållsskuld. Även om underhållsbudgeten varit prioriterad ansågs nämndens målambition kunna vara tydligare i förhållande till den identifierade underhållsskulden, det vill säga i vilken takt som befintlig underhållsskuld ska reduceras. Grunderna för att beräkna och bedöma underhållsskulden ansågs behöva utvecklas.

Vår bedömning

Av vår granskning har framkommit att det inte finns någon uppskattning av omfattningen på underhållsskulden, som är baserad på faktiska data. Vi bedömer fortsatt att styrning och planering avseende fastighetsunderhåll kan stärkas och målambitionen kan tydliggöras.

Vi bedömer därmed att tillräckliga åtgärder inte vidtagits sedan granskningen 2018.

Hur styrs, samordnas och budgeteras fastighetsunderhåll?

Bedömning 2018

Det bedömdes finnas en styrning av fastighetsunderhållet i linje med den uttalade målambitionen, men att nämnden inte tydliggjort vilken prioritering som ska gälla och hur en sådan prioritering förhåller sig till vilka konsekvenser kvarstående eftersatt underhåll har för verksamheterna.

Formerna för att fortlöpande arbeta med underhållsplaneringen ansågs kunna systematiseras inom förvaltningen avseende roller och forum för möten, samt hur kommunikationen skulle ske med berörda förvaltningar.

Den systematiska underhållsplaneringen, vad avser systemstöd, bedömdes behöva utvecklas och därmed bidra till ökad precision i underhållsplaneringen.

Vår bedömning

Vår granskning har visat att styrningen av fastighetsunderhållet kan stärkas, bland annat avseende prioriteringar som också lyftes fram 2018 som ett utvecklingsområde. Likaså samverkan med övriga nämnder/förvaltningar. Samverkan bedöms dock ha

³ Fastighetsunderhåll – Uppföljning av tidigare granskning år 2014 (PWC)

⁴ Riktlinjer för god ekonomisk hushållning: Kommunens anläggningar och fastigheter ska ha ett planerat och fullgott underhåll

2022-02-24

utvecklats sedan granskningen 2018, men det bedöms dock finnas fortsatta förbättringsmöjligheter för att säkerställa att den sker på ett likartat sätt med samtliga berörda nämnder/förvaltningar.

Det finns fortsatt brister avseende användningen av systemstöd. Detta bedöms fortsatt kunna utvecklas för att säkerställa kvalitativa underlag för såväl planering som uppföljning av fastighetsunderhållet.

Vi bedömer därmed att tillräckliga åtgärder inte vidtagits sedan granskningen 2018.

Finns det underhållsplaner och hur ofta uppdateras de?

Bedömning 2018

Det bedömdes finnas underhållsplaner och att de uppdateras. Det bedömdes dock saknas en systematik i att arbeta med långsiktiga underhållsplaner. Påbörjat arbete med att uppdatera data till fastighetssystemet ansågs vara nödvändigt för att kunna utveckla framförhållningen och långsiktigheten i underhållsplanerna.

Tillämpning av nuvarande rutiner med sidoordnade system bedömdes ge en svag intern kontroll. Nuvarande rutiner bedömdes också som sårbara, både vad avser personberoende och de tillämpade rutinerna för registrering av underhållsbehov och hur utfört underhåll dokumenteras i systemen.

Vår bedömning

Vår granskning har visat att det inte finns aktuella underhållsplaner som visar det faktiska behovet per objekt. Vi bedömer också att det fortsatt finns ett behov av systematik i arbetet med långsiktiga underhållsplaner. Grunddata uppges vara inlagt i fastighetssystemet, men har inte uppdaterats systematiskt vilket innebär att den inte är tillförlitlig och kan utgöra ett stöd i arbetet med planering och uppföljning av fastighetsunderhållet.

Vi bedömer därmed att tillräckliga åtgärder inte vidtagits sedan granskningen 2018.

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det egentliga behovet?

Bedömning 2018

De senaste årens underhållsnivåer bedömdes ha varit tillräckliga i förhållande till att kunna påbörja en successiv minskning underhållsskulden. Det saknades dock underlag för en bedömning för hur utvecklingen ser ut för olika typer av verksamhetsfastigheter. Vidare bedömdes det finnas behov av tillämpade nyckeltal samt behov av att verksamhetsmått tydligare definieras och kvalitetssäkras.

Vår bedömning

Vår granskning har visat att det saknas en samlad bild av underhållsbehovet och vi kan därmed inte uttala oss om nivån på underhållet varit tillräckliga för att minska underhållsskulden. Av intervjuer har dock framkommit att nuvarande nivå på underhåll inte motsvarar det faktiska behovet. Resurserna uppges idag inte vara tillräckliga för att hålla fastigheterna i ett gott skick.

Vi bedömer därmed att tillräckliga åtgärder inte vidtagits sedan granskningen 2018.

2022-02-24

Finns ett eftersläpande underhåll?

Bedömning 2018

En relativt stor underhållsskuld bedömdes kvarstå, samtidigt som en ny mer kvalitetssäkrad bedömning ansågs behöva göras med stöd av ett uppdaterat fastighetssystem. Nuvarande system ansågs inte ge tillräckligt stöd för en fullt ut kvalitetssäkrad bedömning av underhållsskulden. Vidare ansågs att den bedömda underhållsskulden behövde tydliggöras fördelat på olika kategorier av fastigheter.

Vår bedömning

Vår granskning har visat att det saknas en samlad bild av underhållsbehovet och vi kan därmed inte uttala oss om det finns ett eftersläpande underhåll. Vi kan dock konstatera att fastighetssystemet inte används på avsett sätt och att de intervjuade anser att nuvarande nivå på underhåll inte motsvarar faktiska behov.

Vi bedömer därmed att tillräckliga åtgärder inte vidtagits sedan granskningen 2018.

Hur samordnas åtgärder för energieffektivisering med planering och utförande av fastighetsunderhåll?

Bedömning 2018

Samordnande åtgärder bedömdes ske för planering och utförande underhållsinsatser när så är tillämpligt. Företrädesvis sker dock energieffektiviserande åtgärder inom ramen för investeringsbudgeten.

Vår bedömning

Inom ramen för denna granskning har vi inte tittat närmare på samordning av åtgärder för energieffektivisering och utförande av fastighetsunderhåll.

Vilken uppföljning har kommunen av fastighetsstandard?

Bedömning 2018

Bedömningen var att nämnden följer vedertagen praxis för uppföljning av fastighetsstandard.

Vår bedömning

Inom ramen för denna granskning har vi inte tittat närmare på kommunens uppföljning av fastighetsstandard.

Hur följs brukarnas synpunkter på lokaler upp?

Bedömning 2018

Återkopplingen till förvaltningarna bedömdes kunna utvecklas genom en ökad transparens avseende underhållsplaneringen och de riktlinjer/prioriteringar som ligger till grund för planeringen. Denna transparens bör gälla såväl kortsiktigt, samt vad som planeringsmässigt kan förväntas i ett längre perspektiv (även om samhällsbyggnadsförvaltningen alltid måste ha möjlighet att göra omprioriteringar), med tydliga samband mellan fastighetsunderhåll, långsiktig lokalförsörjning och de planer som finns för investeringar och reinvesteringar. Vidare ansågs att systematiken

2022-02-24

behöver öka för hur behov och underhållsplaner ska kommuniceras i organisationen och vilka funktioner inom förvaltningarna som ska involveras av de fastighetsrelaterade frågorna.

Vår bedömning

Vår granskning har visat att samverkan med andra nämnder/förvaltningar har utvecklats sedan granskningen 2018, men det bedöms dock finnas fortsatta förbättringsmöjligheter för att säkerställa att den sker på ett likartat sätt med samtliga berörda nämnder/förvaltningar.

Vi bedömer därmed att åtgärder har vidtagits sedan granskningen 2018, men att fortsatt behov av utveckling finns.

Skер besiktningar?

Bedömning 2018

Det bedömdes inte ske systematiskt återkommande besiktningar för att fastställa fastigheternas status, men att organisationsstrukturen i övrigt ger stöd för att kunna inhämta och erhålla information om fastigheternas status.

Rutinerna för hur information om fastigheternas status inhämtas och hur denna information ska behandlas i fastighetssystemet ansågs behöva tydliggöras och dokumenteras. En ökad systematik har förutsättningar att bidra till effektivare underhållskostnader.

Vår bedömning

2018 genomfördes en inventering av fastigheterna av konsult. Detta resulterade i underhållsplaner för objekten och att grunddata lades in i fastighetssystemet. Vid tidpunkten för granskningen har en ny inventering påbörjats av konsult för att uppdatera uppgifterna. Fastighetsförvaltarna besitter också kunskap om fastigheterna och dess skick, detta är dock inte dokumenterat.

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder inte har vidtagits sedan granskningen 2018.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån identifierade förbättringsområden och lämnade rekommendationer i tidigare granskning. Samhällsbyggnadsnämnden bedöms inte heller ha säkerställt att fastighetsunderhållet hanteras på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt eller verkat för att uppnå en god ekonomisk hushållning avseende fastigheter.

Granskningen har visat att nämndens styrning, uppföljning och kontroll avseende fastighetsunderhåll inte är tillräcklig. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ger en tydlig målsättning avseende underhållet av kommunens fastigheter och anläggningar, det vill säga att de ska ha ett planerat och fullgott underhåll. Nämnden har dock inte tagit fram några egna mål⁵ eller styrdokument som tydliggör hur detta ska kunna uppnås. Det saknas också en tydlig prioriteringsordning som ligger till grund för de prioriteringar och beslut om åtgärder som tas. Varken nämnd eller ansvarig chef är involverade i planeringen av underhåll och de prioriteringar som görs. Samverkan med andra nämnder/förvaltningar sker i viss utsträckning men bedöms kunna systematiseras för att säkerställa att den sker på likartat sätt med samtliga nämnder.

Det saknas också en sammanhållen underhållsplan som omfattar alla objekt. Det systemstöd som finns används inte som avsett i dagsläget, det vill säga informationen som ligger där är inte aktuell och kvalitetssäkrad och bedöms därmed inte kunna utgöra ett tillförlitligt stöd i arbetet. Det i sig påverkar möjligheterna att ha en helhetsbild av fastigheternas skick och det samlade underhållsbehovet, och bedöms därmed inte kunna utgöra ett tillräckligt underlag för en långsiktig planering. Kvaliteten i de underlag som tas fram för planering, genomförande och uppföljning av underhållsåtgärder bedöms också kunna påverkas av att det saknas en samlad bild av det faktiska underhållsbehovet. Det finns idag ingen uppfattning om omfattningen av det eftersatta underhållet, och därmed inte heller vad som skulle krävas för att komma tillrätta med det. Av intervjuer har dock framkommit att nuvarande nivå på underhåll inte motsvarar det faktiska behovet. Resurserna uppges idag inte vara tillräckliga för att hålla fastigheterna i ett gott skick.

Den information och uppföljning som nämnden erhåller avseende fastighetsunderhåll är på en övergripande nivå, vilket medför att nämnden inte har en inblick i vilka åtgärder som planerats eller prioriterats under innevarande eller kommande år. Uppföljningen har utvecklats under 2021. Vi bedömer dock att den kan utvecklas ytterligare genom att nämnden förtydligar vilken information den behöver och med vilken kontinuitet den önskas.

Utifrån resultatet av vår granskning bedömer vi att nämnden inte i tillräcklig utsträckning verkat för att fastställda mål, enligt riktlinjerna, uppfylls. För att fullgöra sitt ansvar bedömer vi att nämnden bör tillse att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige erhåller underlag om det samlade underhållsbehovet och vilka konsekvenser det kan få om åtgärder inte vidtas.

⁵ Utöver att andel akut fastighetsunderhåll ska minska jämfört med föregående år



Vänersborgs kommun

Granskning avseende kommunens fastighetsunderhåll

2022-02-24

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Stärka sin styrning avseende fastighetsunderhåll genom att fastställa mål, strategier och styrdokument för att tydliggöra hur målsättningen i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska uppnås.
- Tillse att processen avseende behovsanalys, planering, genomförande och uppföljning av underhåll tydliggörs
- Tydliggöra prioriteringsordning avseende underhållsåtgärder
- Säkerställa att samverkan sker med berörda nämnder på ett enhetligt sätt
- Säkerställa att befintligt systemstöd används på ett ändamålsenligt sätt och att åtgärder vidtas för att kvalitativa underlag kan tas fram avseende underhållsbehovet i kommunens fastigheter
- Förtydliga vilken information nämnden behöver, och med vilken kontinuitet, för att säkerställa en tillräcklig uppföljning avseende fastighetsunderhåll.
- Tillse att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får del av kvalitetssäkrade underlag avseende det samlade underhållsbehovet och vilka konsekvenser det kan få om åtgärder inte vidtas.

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfri