

Laholms kommun

Granskning av fastighetsunderhåll



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	6
3.1. Målsättningar för fastighetsunderhållet	6
3.2. Utredning av underhållsbehov	7
3.3. Underhållsplanering	8
4. Sammanfattande bedömning	11
Bilaga 1: Källförteckning	13

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av lekmannarevisorer och kommunrevisionen i Laholms kommun granskat styrning och kontroll avseende fastighetsunderhåll. Den sammanfattande bedömningen är att Kommunfastigheter i Laholm AB i stor utsträckning har en tillräcklig styrning och kontroll av fastighetsunderhållet. Avseende kommunstyrelsen bedömer vi att åtgärder har vidtagits för att stärka rollen som beställare rörande lokalförsörjning och underhåll.

Det är vår bedömning att bolaget har ett arbetssätt som möjliggör en god insikt i fastigheternas underhållsbehov. Dock menar vi att bolaget bör utveckla uppföljning av fastighetsunderhållet, ha en mer långsiktig planeringshorisont samt ha en större transparent vid prioritering av underhållsåtgärder.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Av ägardirektivet framgår att fastigheterna ska underhållas på ett sådant sätt att nedskrivningsbehov, utöver normal avskrivning, inte uppkommer. Samt att bolaget ska upprätta en årlig underhållsplan.
- ▶ Bolaget har inte utarbetat verksamhetsmål för fastighetsunderhållet.
- ▶ I samband med att fastighetsförvaltningen övergick till Kommunfastigheter genomfördes statusbesiktningar av samtliga fastigheter.
- ▶ För underhållsplaneringen används ett digitalt fastighetssystem, dock är informationen i systemet inte heltäckande.
- ▶ Bolagets årliga underhållsplan sträcker sig över en fem års period.
- ▶ Planering och prioritering av underhållsåtgärder genomförs i samband med budgetarbetet. Det saknas dock kriterier eller fastställda prioriteringsordning som styr planeringen.
- ▶ Bolaget genomför regelbundna nöjd-kund-mätningar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas styrelsen för Kommunfastigheter i Laholm AB att:

- ▶ utarbeta verksamhetsmål för fastighetsunderhållet samt hitta former för uppföljning
- ▶ säkerställa att det finns en långsiktig underhållsplanering
- ▶ fastställa vad som ska ligga till grund för prioritering av underhållsåtgärder

2. Inledning

2.1. Bakgrund

En ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens fastighetsinnehav är väsentlig ur såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt perspektiv. Kommunfastigheter i Laholm AB ansvarar för fastighetsunderhållet i Laholms kommun.

Brister i fastighetsunderhållet utgör en risk för kapitalförstörelse och därmed försämrad hushållning av gemensamma resurser. Kommunens fastigheter och lokaler kräver löpande såväl som periodiskt underhåll för att bevara sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder samt att investeringsbehovet måste tidigareläggas.

Ytterligare konsekvenser är att fastighetsbeståndet får en försämrad standard, vilket leder till försämrad arbets- och brukarmiljö. Det finns även en risk att eftersatt underhåll medför ett ökat behov av akuta underhållsåtgärder och tillfälliga lösningar vilket vanligtvis medför ökade kostnader för kommunen.

Mot bakgrund av genomförd risk- och väsentlighetsbedömning önskar lekmannarevisorerna granska kommunens underhåll av fastigheter.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om Kommunfastigheter i Laholm AB bedriver en tillfredsställande styrning och kontroll av fastighetsunderhållet. Därtill avser granskningen kommunstyrelsen i egenskap av beställare och ansvarig för kommunens lokalförsörjning.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Har bolaget definierat vilken kvalitativ standard som underhållet ska upprätthålla för fastighetsbeståndet?
- ▶ Genomförs löpande och periodiska inspektioner och riskbedömningar av fastighetsbeståndet?
- ▶ Finns system för planering av fastigheternas långsiktiga underhåll och följs i så fall beslutad underhållsplan?
- ▶ Finns riskbedömningar avseende eftersatt underhåll för beståndet? Har bolaget gjort bedömning av omfattning av en eventuell underhållsskuld?

2.3. Genomförande

Granskningen avser i första hand Kommunfastigheter i Laholm AB men belyser även kommunstyrelsen. Granskningen har skett genom dokumentstudier samt intervjuer. Se bilaga 1 för källförteckning.

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. Kommunstyrelsens reglemente

Enligt reglementet § 10 har kommunstyrelsen hand om förvaltning av kommunens fastigheter. Därtill ansvarar styrelsen för planering av kommunens lokalbehov vilket innefattar strategi för kommunövergripande lokalförsörjning. Därtill är kommunstyrelsen beställarfunktion i förhållande till Laholmshem AB och Kommunfastigheter i Laholm AB rörande:

- ▶ Nyinvesteringsprojekt
- ▶ Fastighetsutveckling
- ▶ Ombyggnationer
- ▶ Renoveringar

2.4.2. Ägardirektiv Kommunfastigheter i Laholm AB

Ägardirektivet antogs av kommunfullmäktige i oktober 2016. Av ägardirektivet framgår att bolagets syfte är att skapa möjligheter för kommunens verksamheter att arbeta i effektiva lokaler genom att förärva, äga, bebygga, förvalta och försälja fastigheter.

Under punkt två anges vad bolaget särskilt ska ansvara för, detta framgår av avsnitt 3.1 i denna rapport.

2.4.3. Statusbedömningar av fastigheter, Offentliga fastigheter

I denna rapport utgör delar av skriften *Statusbedömning av fastigheter* ett revisionskriterium och ska ses som ett exempel på hur en systematisk underhållplanering kan se ut och ett exempel på praxis inom området. Kriteriet ska därför inte tolkas som lagkrav eller myndighetskrav.

SKR tog under 2018 fram en stödskrift avseende statusbedömningar av fastigheter. Skriften innefattar beskrivningar av vad en statusbedömning kan omfatta och hur denna kan användas i underhållsplaneringen. Framtagandet av skriften initierades och finansierades av Offentliga fastigheter¹. Nedan presenteras utvalda delar av skriften som bedöms relevanta för rapportens syfte.

Underhållsplanering

Avseende underhållsplanering anges att det bör finnas planer på både kort och lång sikt. En långsiktig plan ger en grov bild av underhållsinsatser som behövs, och ungefär när i tid de kan tänkas utföras. Detta bedöms ge en bättre bild över de kostnader som kommer uppstå, vilket ger bra grund och förutsättningar för organisationen. Den kortsiktiga planen bör vara mer detaljerad och utgör en grund för att planera utförande av åtgärder.

På vilken sikt underhållsplaner ska tas fram bör fastställas av organisationen. Ett riktmärke som anges är livslängden på komponenter eller system som finns i beståndet. En generell uppskattning baserat på exempel på brukstider för komponenter och system är 40 år.

Underhållsplanering syftar till att skapa ett förbyggande underhåll, för att minska det akuta (löpande) underhållet. Skriften anger några exempel på fördelar med att planera underhållet,

¹ Sveriges Kommuner och Regioner, Fortifikationsverket och Samverkansforum genom Statens fastighetsverk och Specialfastigheter

- ▶ Möjlighet att identifiera och tidigare börja planlägga omfattande projekt tvärs över organisationen, exempelvis för att optimera inköp och projektledning.
- ▶ Att i tid identifiera kostnadstoppar som beror på omfattande åtgärder eller andra anhopningar av åtgärder för att tidigare kunna bedöma behov av extra resurser.
- ▶ Att synliggöra reellt underhållsbehov, oberoende av budget, och identifiera möjlig ackumulering av eftersläpande underhåll som underlag för nivå på hyra.

3. Granskningsresultat

3.1. Målsättningar för fastighetsunderhållet

I bolagets ägardirektiv finns angivet att bolaget ska delta i kommunens lokalplaneringsgrupp, samt på uppdrag av kommunen genomföra ny-, om- eller tillbyggnation i befintligt fastighetsbestånd för att möta kommunens lokalbehov. Därutöver anges bolagets ansvarsområden, där flera punkter har bäring på arbetet med fastighetsunderhåll.

Skapa en effektiv och väl avvägd förvaltning av lokalfastigheterna som ska drivas kostnadseffektivt, energisnålt och miljömässigt.

Tillse att de av bolaget ägda fastigheterna underhålls på ett sådant sätt att nedskrivningsbehov, utöver normal planenlig avskrivning, inte uppkommer. För detta ska bolaget upprätta en underhållsplan som årligen fastställs.

Bolaget har inte definierat eller dokumenterat målsättningar utöver det som framgår av ägardirektivet. De intervjuade uppger dock att den generella uppfattningen är att underhållet ska syfta till att fastigheterna bibehåller sitt värde. Detta kan i sin tur innebära olika saker för olika fastigheter beroende på befintligt skick. Vidare uppges att det internt finns fastigheter som utpekats som typfastigheter för vilket skick som ska gälla. Bolaget upprättar årligen en verksamhetsplan där underhållsplanen ingår som bilaga. Verksamhetsplanen beslutas av styrelsen samt delges även kommunen genom kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Vid intervju uppges att kommunstyrelsen tidigare inte har arbetat aktivt med lokalförsörjningsfrågan. Dock har detta arbete intensifierats sedan våren 2020. Det upprättas enligt uppgift för tillfället lokalförsörjningsplaner för nämnderna, samt en kommunövergripande plan. Ambitionen är att lokalförsörjningsplanerna sedan ska ligga till grund för prioriteringar rörande lokalinvesteringar och fastighetsunderhåll i bolagets verksamhetsplan. Det finns därutöver kommuninterna samverkansforum och likaså mellan kommunen och bolaget. Intervjuade uppger att relationen mellan bolaget och kommunen rörande fastighetsfrågor är god.

3.1.1. Bedömning

Vår bedömning är att skrivningen i ägardirektivet definierar vilken kvalitativ standard som underhållet ska syfta till. Därtill ger de intervjuade en samstämmig bild i beskrivningen av målsättningen med underhållet. Vi bedömer att styrelsen bör hitta former för att följa upp hur väl verksamheten arbetar gentemot målsättningen. Som framgår av granskningen har bolaget inga verksamhetsmål, vilket vi bedömer att styrelsen bör överväga att införa.

Revisionen har i tidigare granskningar påtalat brister i kommunstyrelsens arbete med lokalförsörjning. Vi ser därför positivt på att detta arbete har påbörjats vilket möjliggör kommunstyrelsen att utföra en mer aktiv styrning av fastighetsfrågorna. Det är därav av vikt att arbetet fortsätter enligt plan och att processen implementeras i såväl kommunens organisation som bolagets.

3.2. Utredning av underhållsbehov

I samband med att Kommunfastigheter AB bildades och fastighetsförvaltningen övergick från kommunen till bolaget genomfördes statusbedömningar av samtliga fastigheter. Statusbedömningarna genomfördes under år 2014 och 2015 av ett externt företag. Bedömningarna är av teknisk karaktär och undersökningen bestod av en okulär inventering, intervju med fastighetspersonal samt översyn av dokumentation. Vid intervjuer uppges att det inte har genomförts motsvarande besiktningar sedan bolagets bildades.

Besiktningarna är dokumenterade per fastighet och innefattar bedömning av byggnadsdelar i intervallet 1-3 (1 indikerar bra skick, 3 indikerar dåligt skick). För varje bedömning lämnades även en rekommendation om eventuellt åtgärdsbehov, samt en grov kostnadsuppskattning avseende omfattningen.

Intervjuade uppger att kommunen äger ett antal fastigheter som kommunfastigheter underhåller enligt ett förvaltningsavtal. Tidigare har dessa fastigheter inte ingått i underhållsplaneringen och därmed inte heller budgeterats. Detta ska dock ändras i samband med planeringen för 2022 då fastigheterna ska ingå i underhållsplanen.

Fastighetsskötare hanterar den löpande uppsikten av fastigheterna. Fastighetsskötarna tar även emot felanmälningar som verksamheterna skickar in genom ett digitalt verktyg. Denna information delges även fastighetsförvaltarna som i sin tur ansvarar för planeringen av underhållsåtgärder. Vid intervjuer uppges att förvaltarna gör kontroller i samband med att verksamhetsanpassningar utförs för fastigheterna.

Förvaltare har tillsammans med fastighetsskötare årliga kundmöten med representanter för verksamheterna. Vid mötena sker en genomgång avseende årets planerade underhåll. Önskemål och synpunkter från verksamheterna samlas också in.

För kontroller och besiktningar av installationer anlitas personal från bolagets teknik- och driftgrupp som besitter rätt kompetens. Konsulter kan även avropas vid behov.

Enligt bolagets ägardirektiv ska det ske en årlig mätning av kundnöjdheten avseende verksamhetslokaler. Mätningen ska avse; lokalernas ändamålsenlighet samt användarnas upplevelse av felanmälan, beställningshantering och kundservice.

Vid intervju uppges att nöjd-kund-enkäter skickas ut vartannat år, den senaste genomfördes under år 2020. Enkäten distribueras genom en leverantör som även bistår andra kommuner. Detta möjliggör därför jämförelser och benchmarking. Svarsresultatet delas dels in i olika index och dels i övergripande kategorier. Detta möjliggör att såväl uppmärksamma helheten som att utvärdera nöjdhet på verksamhetsnivå.

Enligt enkäten från 2020 gavs kommunfastigheter i totalindex² ett högre medelbetyg än föregående mätning (2018). Även för nöjd-kund-index³ var medelbetyget bättre än från föregående mätning. Totalt svarade 86 från barn- och ungdomsförvaltningen, kommunstyrelsens förvaltning, kultur- och utvecklingsförvaltningen samt socialförvaltningen.

Svarsresultaten avseende lokalernas skick (generell standard, luftkvalitet, belysning mm) visar att "övriga lokaler" och gymnasiet får högst betyg. Förvaltningslokaler och äldreomsorgen fick sämst betyg. Inom kategorin skötsel, drift och underhåll är kommunfastigheters betyg som helhet strax under medel jämfört med övriga kommuner. I jämförelse med föregående mätning

² Innefattar kategorierna lokaler, NKI (se fotnot 3), ansvarsfördelning och yttre miljö.

³ Innefattar kategorierna kundvård och personlig service, kunddialog, skötsel och underhåll samt felanmälan.

har betyget för det yttre underhållet⁴ sjunkit, medan betyget för det inre underhållet⁵ har ökat. Högst betyg avseende skötsel, drift och underhåll får lokaler i gymnasium och grundskola, sämst betyg får lokaler i äldreomsorgen.

3.2.1. Bedömning

Granskningen visar att underhållsplaneringen utgår från genomförda besiktningar och löpande inspektioner i fastigheterna vilket vi bedömer som tillräckligt. Vi ser positivt på att fördjupade kundmätningar genomförs med regelbundenhet vartannat år. Dock noterar vi att ägardirektivet anger att dessa mätningar ska genomföras årligen.

3.3. Underhållsplanering

Resultatet av genomförda kontroller dokumenteras i bolagets fastighetssystem, Incit Xpand. De intervjuade uppger att dokumentation i systemet inte skedde systematiskt när bolaget bildades. Systemet innehåller därmed inte heltäckande historisk information om samtliga fastigheter. Dock uppges att all information som tillkommer numera förs i systemet. När åtgärder införs i systemet sker en automatisk återaktivering av åtgärden efter en bestämd tidsperiod. Eftersom systemet inte är heltäckande används även andra metoder för underhållsplaneringen vilket skapar parallella spår i arbetet.

Det framförs i sammanhanget att bolagiseringen av förvaltningen av verksamhetslokaler har inneburit ett lyft för verksamheten. Underhållsarbetet anses ha systematiserats och blivit mer professionellt av den organisatoriska förändringen.

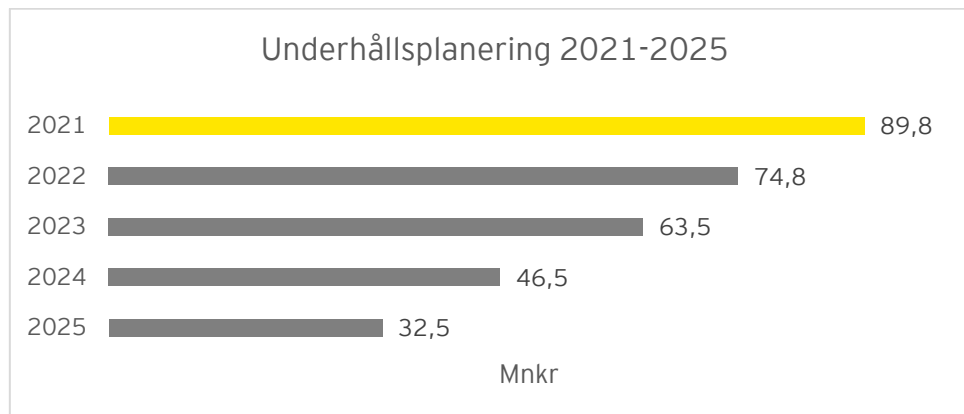
Planeringen av underhållsåtgärder sker inledningsvis i samråd mellan fastighetsförvaltare och fastighetschef. Åtgärder baseras på genomförda kontroller under året, det finns dock ingen fast prioriteringsordning som styr hur åtgärder ska prioriteras. Vidare ska underhållsplaneringen ta hänsyn till de tilldelade medlen, därför sker också en dialog med bolagets ekonomiavdelning. De intervjuade uppger att budgettilldelningen i stor utsträckning är tillräcklig.

Bolaget behöver vidare beakta verksamheternas framtida lokalplanering i sin underhållsplanering. De intervjuade ser därför positivt på det arbete som pågår inom kommunen med att tydliggöra lokalplaneringen på längre sikt. Detta har enligt uppgift varit en brist tidigare då det funnits en osäkerhet kring vilka lokaler som ska bevaras och vilka som ska utrangeras.

Bolaget fastställer en underhållsplanering som sträcker sig fem år framåt i tiden. I nedan graf presenteras bolagets planering för perioden 2021-2025.

⁴ Innefattar skötsel/renhållning av grönytor, byggnadens exteriör och underhållsskick, snöröjning/sandning.

⁵ Innefattar förebyggande underhåll, hur snabbt underhållsåtgärder genomförs, löpande tillsyn och skötsel samt lokalernas underhållsskick.



Graf: Planerat och löpande underhåll i mnkr år 2021-2025

I grafen redovisas planerat och löpande underhåll sammantaget. För hela perioden uppskattas kostnader för underhåll till cirka 307 mnkr. Det planerade underhållet utgör knappt 80 procent av det totala budgetutrymmet för underhåll. För det planerade underhållet finns definierade åtgärder för de aktuella fastigheterna och för innevarande år finns tidplaner för de projekt som ska genomföras.

Underhållsåtgärder genomförs av såväl entreprenörer som bolagets egen personal. Bolagets personal utför generellt mindre omfattande åtgärder. När en åtgärd genomförts noteras detta i fastighetssystemet. Systemet har en funktion som automatiskt återaktiverar åtgärdsbehov inom ett specifikt tidsintervall vilket möjliggör en planering på längre sikt. Åtgärder försvinner således inte ur verksamhetssystemet när de genomförts utan planeras på nytt.

Större projekt återrapporteras enligt uppgift löpande under året till styrelsen. Det genomförs dock ingen samlad uppföljning av genomfört underhåll kopplat till underhållsplanen.

Bolaget har inte genomfört analyser av eventuell underhållsskuld. De intervjuade uppger att bolaget vid bildade ärvde ett fastighetsbestånd med en stor underhållsskuld. De senaste åren har fokus legat på att åtgärda de brister som funnits utvändigt och den generella uppfattningen är att underhållsskulden minskar i omfattning. Vidare uppges att budgettilldelningen för underhåll har ökat markant sedan bolagiseringen.

3.3.1. Bedömning

Det är positivt att det finns ett digitalt stöd för underhållsplaneringen. Eftersom systemet inte innehåller heltäckande information om fastighetsbeståndet bedömer vi att det är av vikt att bolaget fortsatt arbetar för att åtgärda detta. Detta i syfte att skapa ett enhetligt och samlat arbetssätt.

Den nuvarande underhållsplanen sträcker sig fem år framåt i tiden, detta bedömer vi inte är tillräckligt. Användningen av det digitala fastighetssystemet innebär delvis att underhållsplaneringen sker på längre sikt, men eftersom informationen i systemet inte är heltäckande bedöms denna planering inte vara fullgod.

Styrelsen bör sträva efter att ha en mer långsiktig och sammanhållen planering, i enlighet med rekommendationerna i SKR:s vägledning "Statusbedömningar av fastigheter, Offentliga fastigheter". I samband med att kommunen fastställer en långsiktig planering avseende lokaler kan också bolaget planera det långsiktiga underhållet. Detta kan även tydliggöra omfattningen av det eftersatta underhållet. En uppskattning av det eftersatta underhållet saknas idag. Vi bedömer vidare att styrelsen bör fastställa på vilka grunder prioritering av

underhållshållsåtgärder ska ske. Detta för att skapa en tydlighet och transparens i planeringen både internt och gentemot hyresgäster.

4. Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att Kommunfastigheter i Laholm AB i stor utsträckning har en tillräcklig styrning och kontroll av fastighetsunderhållet. Avseende kommunstyrelsen bedömer vi att åtgärder har vidtagits för att stärka rollen som beställare rörande lokalförsörjning och underhåll.

Granskningen visar att skrivningar i ägardirektivet tydliggör på övergripande nivå vad bolagets arbete med fastighetsunderhåll ska syfta till att uppnå. Vår bedömning är att styrelsen bör hitta former för att följa upp att verksamheten arbetar i enlighet med detta syfte. Styrelsen genomför ingen samlad uppföljning av fastighetsunderhållet, vilket vi bedömer kan införas som en del i att stärka kontrollen över arbetet samt för att säkerställa att ägarens intentioner uppfylls.

Vidare är vår bedömning att bolaget har ett arbetssätt som möjliggör en god insikt i fastigheternas underhållsbehov. Underhållsplaneringen utgår från såväl genomförda besiktningar som löpande inspektioner, därtill beaktas hyresgästernas behov och synpunkter. När bolaget planerar underhållsåtgärder görs en bedömning av förvaltare och fastighetschef rörande vilka åtgärder som ska prioriteras framför andra. Vi bedömer att det vore fördelaktigt om prioriteringsordningen var fastställd och på så vis förutsägbar.

Det är därtill vår bedömning att styrelsen bör säkerställa att det finns en långsiktig planering av fastighetsunderhållet. Praxis för en långsiktig underhållsplanering kan hämtas från "Statusbedömningar av fastigheter, Offentliga fastigheter" som anger en tidshorisont om 40 år. Detta kan ställas mot bolagets nuvarande planeringshorisont om 5 år. En långsiktig underhållsplanering skapar en tydligare bild av framtida kostnader och eventuella kostnadstoppar. Vidare kan det bidra till att tydliggöra omfattningen av eventuellt eftersatt underhåll.

Revisionsfrågor	Svar
Har bolaget definierat vilken kvalitativ standard som underhållet ska upprätthålla för fastighetsbeståndet?	Ja. Vi bedömer dock att styrelsen bör hitta former för att följa upp om verksamheter arbetar i enlighet med skrivningen i ägardirektivet.
Genomförs löpande och periodiska inspektioner och riskbedömningar av fastighetsbeståndet?	Ja.
Finns system för planering av fastigheternas långsiktiga underhåll och följs i så fall beslutad underhållsplan?	Ja. Det saknas dock en samlad uppföljning av underhållsplanen.
Finns riskbedömningar avseende eftersatt underhåll för beståndet? Har nämnden gjort bedömning av omfattning av en eventuell underhållsskuld?	Nej.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas styrelsen för Kommunfastigheter i Laholm AB att:

- ▶ utarbeta verksamhetsmål för fastighetsunderhållet samt hitta former för uppföljning
- ▶ säkerställa att det finns en långsiktig underhållsplanering
- ▶ fastställa vad som ska ligga till grund för prioritering av underhållsåtgärder

Laholm den 27 maj 2021

Linus Aldefors
EY

Emmy Lundblad
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Tf VD, Kommunfastigheter i Laholm AB
- ▶ Fastighetschef, Kommunfastigheter i Laholm AB
- ▶ 2 st fastighetsförvaltare, Kommunfastigheter i Laholm AB
- ▶ Fastighetsstrateg, kommunstyrelsens förvaltning

Dokument:

- ▶ Verksamhetsplan 2021-2025
- ▶ Statusbedömningar fastigheter
- ▶ Verksamhetsplan 2021
- ▶ Budget 2021
- ▶ Projektöversikt
- ▶ Resultat hyresgästundersökning