



REVISIONSRAPPORT  
**GRANSKNING AV**  
**Fastighetsunderhåll**  
**av skolor och förskolor**

Ansvarig: Therese Norrbelius



## Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING .....	3
2	INLEDNING/BAKGRUND.....	4
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING .....	4
4	REVISIONSKRITERIER.....	5
5	METOD .....	5
6	RESULTAT AV GRANSKNINGEN .....	5
6.1	RUTINER, RIKTLINJER OCH MÅL FÖR FASTIGHETSUNDERHÅLL.....	5
6.1.1	Ansvar och uppdrag.....	5
6.1.2	Planerade förändringar för fastighetsinnehav och förvaltning.....	5
6.1.3	Rutiner och riktlinjer behöver ses över .....	6
6.1.4	Mål om god ekonomisk hushållning mäts i underhållskostnader .....	6
6.2	PROCESSER FÖR ATT IDENTIFIERA OCH REGISTRERA BEHOV.....	7
6.2.1	Rutiner för underhållsbesiktning .....	7
6.2.2	Identifierade behov registreras i underhållsplan .....	7
6.2.3	Fastställd prioriteringsordning .....	8
6.2.4	Eftersatt underhåll och lokaler som inte är verksamhetsanpassade.....	8
6.3	BUDGET RÄCKER INTE TILL DE BEHOV SOM FINNS.....	9
6.3.1	En kvarts miljard i känd underhållsskuld, total skuld är okänd.....	9
6.3.2	Riktade pengar till barn- och utbildningsnämnden.....	10
6.3.3	Akuta åtgärder blir dyrare i längden .....	10
6.4	UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING .....	11
6.4.1	Uppföljning av vidtagna underhållsåtgärder .....	11
6.4.2	Uppföljning av följsamhet till rutiner och riktlinjer.....	11
6.4.3	Åtterrapporering till nämnd, styrelse och fullmäktige.....	11
7	KVALITETSSÄKRING .....	12
8	ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE .....	12

## 1 SAMMANFATTNING

---

På uppdrag av kommunens revisorer har en granskning genomförts av kommunens arbete med fastighetsunderhåll. Bakgrund till granskningen är att tekniska nämnden rapporterat om svårigheter att underhålla fastigheter i tillräcklig omfattning inom den budget som finns.

Eftersatt underhåll innebär risk för att fastigheternas värden minskar och att ett uppdämt underhållsbehov ackumuleras och leder till ökade framtida kostnader. Det kan också innebära svårigheter att bedriva verksamhet i lokalerna. Granskningen har fokuserat på underhåll av fastigheter och lokaler där skol- och förskoleverksamhet bedrivs.

Granskningen har bland annat visat följande:

Processerna för att inventera underhållsbehov är ändamålsenlig. Vi har tagit del av protokoll och fått en inblick i de kommunikationsverktyg som används vilket bekräftar de rutiner som beskrivits. En viss eftersläpning av underhållsbesiktningar förekommer dock vilket behöver tillgodoses.

Identifierat underhållsbehov finns registrerat i det system där underhållsplanering sker, men samtliga komponenter och nya fastigheter är inte registrerade vilket innebär att underlag för en långsiktig underhållsplanering inte finns. Den kända underhållsskulden konstaterades 2014 uppgå till 243 mkr, till detta finns en strukturell skuld som i dagsläget är okänd. Den totala skulden uppges vara avsevärd mycket högre än det som finns registrerat.

Det eftersatta underhållsbehovet innebär att kostnaderna för akuta åtgärder tränger ut det planerade underhållet. Avsättning av medel för underhåll sker inte utifrån behov utan styrs av de medel som finns kvar efter att andra kända kostnader budgeterats. Fastighetsunderhållet ska finansieras av internhyror, men eftersom dessa hyror är inte täcker de faktiska behoven fungerar underhållsbudgeten som ett dragspel för att få ihop den totala budgeten. Detta får till följd att tekniska nämnden inte klarar sitt uppdrag om ett effektivt fastighetsunderhåll. För kommunens innebär det att budgeten på sikt inte vilar på en realistisk grund och därmed inte når kommunallagens mål om en god ekonomisk hushållning. Det finns också gamla och ej ändamålsenliga fastigheter och lokaler som är kostnadsdrivande vilket innebär att det finns anledning att se över syfte och mål med de fastigheter som innehas.

Dokumenterade rutiner och riktlinjer finns men det är oklart i vilken omfattning dessa är kända eftersom sektor fastighet de senaste åren genomgått flera omorganisationer och haft omsättning av personal, däribland fastighetschefer. Under 2019 har avsteg från prioriteringsordning och rutiner skett då beslut fattats om att tilldela barn- och utbildningsnämnden medel för fastighetsunderhåll.

Från 2020 ska underhållsplaner och åtgärder rapporteras till finans- och ledningsutskottet, men sektor fastighet ska organisatoriskt finnas under tekniska nämnden. Det finns anledning att, i och med de förändringar som varit, se över rutiner och processer och säkerställa att dessa också följs samt att ansvarsförhållanden mellan nämnderna tydliggörs.

Utifrån vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden att säkerställa:

- att sektor fastighet ges de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra sitt uppdrag avseende fastighetsunderhåll. En översyn av internhyressättningen bör ingå.



- att ansvaret mellan styrelsen och tekniska nämnden tydliggörs gällande fastighetsförvaltningen.
- att rutiner för fastighetsunderhåll fastställs, görs kända inom organisationen och att efterlevnaden följs upp.
- en långsiktig planering av underhåll tas fram där tidsplan för när åtgärder ska ske och kostnadsberäkningar framgår samt en tydlig redovisning av upparbetad underhållsskuld i förhållande till planen.

## **2 INLEDNING/BAKGRUND**

---

Fastigheter och lokaler kräver såväl löpande- som periodiskt underhåll för att bevara sitt värde och funktion. Tekniska nämnden, som ansvarat för förvaltningen av kommunens fastigheter, har rapporterat om svårigheter när det gäller att underhålla fastigheterna i tillräcklig omfattning inom den budget som finns. I nämndens årsredovisning 2018 uppgavs att det akuta underhållet ökade som följd av att det planerade underhållet eftersatts.

Eftersatt underhåll kan innebära risk för att fastigheternas värden minskar och att det uppdämda behovet av underhållsåtgärder ackumuleras vilket leder till ökade framtida kostnader. Det kan också innebära att lokalernas funktionalitet inte kan säkerställas så att verksamhet inte kan bedrivas samt risk för en ohälsosam arbetsmiljö för de som vistas i lokalerna.

Kommunens revisorer har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av kommunens fastighetsunderhåll. Kommunens revisorer har uppdragit till regionens revisionskontor att genomföra granskningen. Granskningen finns med i revisionsplanen för 2019.

## **3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING**

---

### **Syfte**

Det övergripande syftet har varit att svara på om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har en tillfredställande och ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av underhållet av lokaler och fastigheter.

### **Revisionsfrågor**

- Finns tydliga mål, rutiner och riktlinjer för underhåll av lokaler och fastigheter?
- Finns en ändamålsenlig process för att identifiera underhållsbehoven?
- Finns underhållsplaner på kort och lång sikt?
- Motsvarar underhållsplanen behovet av åtgärder?
- Sker avsättning av medel i enlighet med underhållsplanen?
- Görs ekonomiska analyser över effekten av eftersatt underhåll?
- Sker uppföljning av underhållsplanen och de åtgärder som vidtagits?
- Sker uppföljning av om rutiner och riktlinjer följs?
- Sker återrapportering till nämnd, styrelse och fullmäktige?

### **Avgränsning**

Granskningen har avgränsats till kommunens fastigheter och lokaler där förskole- och skolverksamhet bedrivs.



## 4 REVISIONSKRITERIER

---

Bedömningsgrunderna utgår i tillämpliga delar från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Fullmäktiges mål
- Regler för internkontroll

## 5 METOD

---

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med fastighetschef, underhållsingenjör, förvaltare, rektorer, intendenterna samt lokal- och arbetsmiljösamordnare vid barn- och utbildningsförvaltningen. Uppgifter har även inhämtats per mejl och telefon från fastighetsekonom, förvaltningsekonom och samordnare inom teknisk förvaltning samt ekonomidirektör och controller vid kommunledningsförvaltningen.

Substansgranskning har utförts för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt.

## 6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

---

### 6.1 RUTINER, RIKTLINJER OCH MÅL FÖR FASTIGHETSUNDERHÅLL

#### 6.1.1 Ansvar och uppdrag

Tekniska förvaltningen hade 2019 ansvaret för förvaltningen av merparten av kommunens fastighetsinnehav. Förvaltningen sköts av "Fastighet" som är en sektor inom teknisk förvaltning. Sektor fastighetsuppdrag är, enligt fastighetschefen, att förvalta och bygga lokaler för kommunala verksamheter, stödja hyresgäster och deras verksamhetsutövning genom att se till att lokalerna är i bästa möjliga skick och med avsedd funktion. Verksamheten riktar sig främst till kommunens egna verksamheter som skola, förskola, äldreboende m.m.

Av de ca 400 000 m<sup>2</sup> av kommunens lokalytor som förvaltas av sektor fastighet är ca 40% skolor och förskolor<sup>1</sup>.

#### 6.1.2 Planerade förändringar för fastighetsinnehav och förvaltning

Utifrån en utredning av kommunens fastighetsbestånd fattade kommunfullmäktige i maj 2018 beslut<sup>2</sup> om att bolagisera förvaltningen av kommunens fastigheter. I februari 2019 upphävdes beslutet<sup>3</sup> eftersom bolagisering inte visade sig vara så ekonomiskt fördelaktigt som man först trodde. Istället för att bilda ett bolag beslutade kommunfullmäktige att fastighetsförvaltningen ska bedrivas som "Intraprenad – balansräkningsenhet" vilket är en bolagsliknande drift- och förvaltningsform. Enligt framlagt förslag har kommunfullmäktige beslutat att kommunstyrelsens finans- och ledningsutskott utgör styrelse för "intraprenaden – balansräkningsenheten". Vad det innebär att ett utskott utgör styrelse eller hur

---

<sup>1</sup> Enligt Pangeas utredning av kommunens fastighetsbestånd finns 49 förskolor och 29 skolor.

<sup>2</sup> KF 2018-05-21 § 90

<sup>3</sup> KF 2019-02-07 § 9

intraprenadens resultat ska hanteras har vi i granskningen inte fått svar på med hänvisning från ekonomidirektören till att införandet pågår.

I och med den nya driftformen 2020 ansvarar kommunstyrelsen för förvaltning av kommunens fastigheter<sup>4</sup>. Sektor fastighet, där bland andra fastighetschef (tillika sektorchef) förvaltare, underhållsingenjörer har sin anställning, kommer dock organisatoriskt fortsatt vara anställda vid teknisk förvaltning, enligt fastighetschefen.

### 6.1.3 Rutiner och riktlinjer behöver ses över

Det finns ett antal processbeskrivningar och projektrapporter utifrån tidigare genomförda kartläggningar av fastighetsförvaltningens rutiner och arbetssätt. Det finns även ett styrdokument för planerat underhåll där uppdrag, organisation och roller samt intervaller för underhållsbesiktningar beskrivs av fastighetschef. Av dokumentet framgår att sektorn ansvarar för att utföra underhåll på kommunens fastigheter för att "bibehålla dess värde". Det framgår dock inte av dokumentet om eller när det fastställts<sup>5</sup>.

Underhållsingenjören som ansvarar för att samordna underhållsplanen uppskattar att de dokumenterade riktlinjer och processbeskrivningar som finns i stor utsträckning följs, men uppger att de troligtvis inte är kända inom verksamheten utan att ny personal muntligt får rutiner och arbetssätt beskrivna för sig. Vidare uppger han att de senare årens omsättning på personal och fastighetschefer i kombination med flera omorganisationer och förbättringsarbeten som initierats utifrån olika kartläggningar troligtvis är orsaken till att rutiner inte implementerats. Det uppges därmed finnas behov av att se över styrdokumentet inför den nya organisationen 2020.

### 6.1.4 Mål om god ekonomisk hushållning mäts i underhållskostnader

På kommunövergripande nivå finns för 2019 mål om att ha en "God finansiell hushållning". Målet är kopplat till förmågan att behålla värdet av de fastigheter som förvaltar (tekniska nämndens och styrelsens egna fastigheter) och mäts i kostnader för akut respektive planerat underhåll<sup>6</sup>. Intervjuade vid sektor fastighet uppger att redovisningen är missvisande, till exempel redovisas behov som bedömts som akuta men inte hinner åtgärdas innevarande år som planerat underhåll kommande år. Inför 2020 kommer detta justeras vilket enligt fastighetschefen kommer att ge en mer korrekt bild.

### Bedömning

- Det finns ett tydligt politiskt mål om att det planerade fastighetsunderhållet ska öka och det akuta ska minska. Eftersatt underhåll innebär att det akuta underhållet tränger undan resurser för planerat underhåll vilket innebär att det inom tilldelad budget saknas förutsättningar för att uppnå målen.
- Styrningen av sektor fastighet har brustit då nämnden inte säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för verksamheten. Det finns behov av att inför den nya organisationen 2020 tydliggöra vilka rutiner och processer som ska gälla och att svaret mellan styrelsen och nämnden tydliggörs.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen och tekniska nämnden att säkerställa att sektor fastighet ges de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra sitt uppdrag avseende fastighetsunderhåll.*

<sup>4</sup> Revidering av KS reglemente KF § 254 Dnr 00135-2019

<sup>5</sup> "Styrdokument planerat underhåll" (ej daterat, men har skickats av fastighetschef)

<sup>6</sup> Akut underhåll ska inte överstiga 8kr/kvm, Planerat underhåll ska uppgå till minst 111kr/kvm.



*Vi rekommenderar kommunstyrelsen och tekniska nämnden att säkerställa att ansvaret mellan styrelsen och tekniska nämnden tydliggörs och att rutiner för fastighetsunderhåll fastställs, görs kända inom organisationen och att efterlevnaden följs upp.*

## **6.2 PROCESSER FÖR ATT IDENTIFIERA OCH REGISTRERA BEHOV**

### **6.2.1 Rutiner för underhållsbesiktning**

Enligt den senast framtagna rutinen vi tagit del av, "Styrdokument planerat underhåll", ska underhållsbesiktningar genomföras med intervall beroende på slitagegrad och behovsgrad. Enligt dokumentet sker besiktning av ute- och inommiljöer vid skolor vartannat år och besiktning av tak, VS, ventilation och el vart femte år. Vid förskolor sker sådana besiktningar vart femte år.<sup>7</sup>

Vid underhållsbesiktning kontrolleras byggnader och installationer av ingenjörer inom sitt respektive område. Dokumenterade instruktioner finns och protokoll upprättas. Installationer som till exempel brandlarm, ventilation, värme besiktigas av fastighetstekniker och byggkonstruktioner av byggingenjör. Förebyggande underhåll sköts av fastighetsskötare. Under 2019 har byggingenjörernas besiktningar inte hunnits med enligt plan på grund av personalomsättning.

Fastighetsförvaltarna är hyresgästernas kontaktväg till sektorn. Förvaltarna kallar till fastighetsträffar på skolor och förskolor där rektorer och/eller intendenterna framför vilka underhållsbehov lokaler och fastigheter har. Vid träffarna förs protokoll som publiceras i fastighetsportalen. Protokollen följs upp vid nästkommande möte. Träffar sker en till två gånger per termin. För akut behov används felanmälan. I fastighetsportalen visas en överblick av respektive skolas felanmälda ärenden och status på dessa.

Någon dokumenterad rutin som beskriver tillvägagångssätt och hur ofta förvaltningsträffarna ska ske har vi inte hittat, men rutiner och kontaktvägar uppges av intervjuade rektorer fungera bra. En av skolorna har dock önskemål om tätare träffar. Bristen är, enligt rektorerna, att det tar orimligt lång tid att få saker åtgärdade. Detta beskrivs också i den processkartläggning som gjordes 2017 där det står "Processen i sig är inte problemet, utan bristen på medel för att kunna utföra underhållet"<sup>8</sup>.

### **6.2.2 Identifierade behov registreras i underhållsplan**

Behov som identifieras vid besiktningar och vid fastighetsträffar och inte hanteras direkt registreras i det system där underhållsplanering sker. De åtgärder som finns registrerade i systemet beskrivs dock vara det som benämns underhållsplan. Enligt fastighetschefen är det befintliga systemet inte ändamålsenligt eftersom det inte ger en helhetsbild över fastigheterna (t.ex. ekonomi, drift, miljö, energi). Dessutom är inte innehållet komplett då till exempel nybyggda förskolor och nya, utbytta komponenter inte finns registrerade vilket de borde enligt förvaltarna och underhållsingenjören. Anledningen till det sistnämnda uppges vara att det är ett stort arbete som inte har hunnits med.

Ett nytt fastighetssystem som ska implementeras under 2020 ska i kombination med att ansvaret för fastigheterna samlas inom en och samma nämnd (kommunstyrelsen) innebära att sektor fastighet får ett helhetsgrepp om kommunens samlade fastighetsbestånd vilket kommer att underlätta planeringen, uppges fastighetschefen.

<sup>7</sup> "Styrdokument planerat underhåll" (ej daterat, men har upprättats av fastighetschef 2017)

<sup>8</sup> Projekt rapport: Processkartläggning Drift av fastigheter 2017-02-09

### 6.2.3 Fastställd prioriteringsordning

Registrerade åtgärdsbehov ska prioriteras i treårscykler<sup>9</sup>, men någon sådan framförhållning fanns inte vid tiden då granskningen genomfördes. Inför 2020 finns en plan för kommande år och preliminära planer för de kommande två åren (2021-2022), enligt fastighetschefen. Att kommande års planer är preliminära beror på att det finns en osäkerhet avseende hur underhållsmedel kommer att styras, uppger fastighetschefen.

Prioritering av planerade underhållsinsatser gör av samordnande underhållsingenjör med stöd av förvaltarna.

Insatserna prioriteras enligt följande:

1. "Det vi är ålagda enligt lagar och krav"
2. "Det som absolut måste göras" dvs görs inte åtgärden riskeras följdskador ex. läckande tak, dåliga fönster, brister i säkerhet, risk för skador på tredje man osv.
3. "Det som är viktigt för hyresgästen" dvs åtgärder som kan vara viktiga för våra hyresgäster i deras verksamhetsutövning. Ofta kan detta vara åtgärder av "kosmetisk" karaktär som har till syfte att kanske minska skadegörelse.
4. "Det som spar energi" dvs åtgärder som har ett underhållsbehov men att vi även ekonomiskt kan motivera en hög prioritering
5. "Det som spar arbete och tid" dvs utbyte av dörr eller dörrparti, hiss, kylanläggning osv som kräver stora underhållsinsatser, service eller är ständig irritation för hyresgäster. Att hitta dessa åtgärder kräver kontakt med hyresgäst och driftpersonal.

### 6.2.4 Eftersatt underhåll och lokaler som inte är verksamhetsanpassade

Intervjuade vid sektor fastighet uppger att det inte finns någon ekonomisk möjlighet att genomföra de åtgärder som kommunens fastigheter och lokaler skulle behöva. Fastigheternas eftersatta underhåll innebär också att en stor del av de resurser som finns i budget går till akut underhåll vilket innebär att det planerade underhållet skjuts på framtiden.

Lokalsamordnare och arbetsmiljösamordnare inom barn- och utbildningsförvaltningen uppger att lokaler och fastigheter där skola och förskola bedrivs är slitna och har stora underhållsbehov. Ett annat problem är att lokalerna i flera fall inte är anpassade för den verksamhet som bedrivs. Många av fastigheterna är byggda på 70-talet och skolan har sedan dess förändrats i flera avseenden. Antalet barn har ökat och barnen har behov av tillsyn i högre utsträckning än tidigare (fritids), lagkraven har skärpts både gällande lärmiljö och arbetsmiljö, lärarna har obligatorisk planeringstid som de behöver utrymme för i form av arbetsplatser inrymda i bra och godkända lokaler samt att dessa är utrustade för att möta dagens teknik. Det är svårt att tillmötesgå dessa behov i många av de befintliga lokalerna som är byggda utifrån andra förutsättningar.

Även de rektorer som intervjuats från förskolorna uppger att det är ett problem att befintliga lokaler inte är anpassade för verksamheten då det till exempel saknas personalutrymme för återhämtning och pedagogisk planering. Andra faktorer som uppges påverka personalens och barnens miljö är bland annat dålig luft/ventilation, kalla golv och giftiga golvmattor, ruttna brädor i lekställningar. Enligt rektorerna är det allra mesta som åtgärdas akut underhåll.

<sup>9</sup> "Styrdokument planerat underhåll" (ej daterat, men har upprättats av fastighetschef 2017)



Dessa förhållanden innebär, enligt rektorerna, också att det är svårt att rekrytera pedagoger i ett läge som redan tidigare är svårt. De uppger även att det blir stora skillnader mellan förskolorna ur ett likvärdighetsperspektiv då de antingen bedrivs i helt nya fräscha lokaler eller gamla slitna.

### **Bedömning**

- Vår bedömning är att processen för att inventera underhållsbehov är ändamålsenlig. Vi har tagit del av protokoll och fått en inblick i de kommunikationsverktyg som används vilket bekräftar beskrivna rutiner. Den fördröjning av byggingenjörrens besiktningar som uppstått bör hanteras för att säkerställa att brister som akut behöver åtgärdas inte missas.
- Allt identifierat underhållsbehov finns registrerat. I planen saknas dock utbytta komponenter och nybyggda fastigheter vilket innebär att en samlad bild av framtida underhållsbehov i dagsläget saknas. Vi bedömer att en ändamålsenlig underhållsplan även bör omfatta tidpunkt för när åtgärder ska ske på längre sikt än tre år.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen och tekniska nämnden att säkerställa en långsiktig planering av underhåll tas fram där tidsplan för när åtgärder ska ske och kostnadsberäkningar framgår samt en tydlig redovisning av upparbetad underhållsskuld i förhållande till planen.*

## **6.3 BUDGET RÄCKER INTE TILL DE BEHOV SOM FINNS**

### **6.3.1 En kvarts miljard i känd underhållsskuld, total skuld är okänd**

Budgeten för fastighetsunderhåll är det som blir kvar efter intäkter från internhyror, externhyror och övriga intäkter efter att kända fasta kostnader finansierats. Förvaltarna beskriver underhållsbudgeten som verksamhetens "dragspel" vilket innebär att en ökad kostnad som inte är påverkbar, som till exempel snöröjning, minskar det ekonomiska utrymmet för underhåll.

För att öka underhållsbudgeten behöver hyresintäkterna öka. Fastighetschefen uppger att kommunens internhyror är alldeles för låga för till exempel gamla och små skolor som bedrivs i fastigheter där behovet av underhåll är stort. Hyrornas storlek utgår från en indexuppräknings enligt ramen i fullmäktiges budgetdirektiv och eftersom ramen sätts först räcker inte pengarna till mer, uppger fastighetschefen.

Enligt fastighetschefen konstaterades 2014 att den kända underhållsskulden, det vill säga den som bekräftats utifrån genomförda besiktningar, uppgick till 243 mkr. Utöver detta finns dessutom en strukturell underhållsskuld som vars storlek i dagsläget är okänd, enligt fastighetschefen. Anledningen är att alla fastighetskomponenter i dagsläget inte finns registrerade i det system som tillämpas. Fastighetschefen uppskattar att de inom några år kommer att ha inventerat och registrerat samtliga komponenter och utifrån uppskattade livslängder för tekniska komponenter kunna räkna fram den totala underhållsskulden. Fastighetschefen uppger att den totala skulden kommer att vara avsevärd mycket högre än den som finns registrerad, men kan i dagsläget inte svara på hur mycket högre.

I årsbudget 2019 var ca 30 mkr avsett för planerat underhåll. Av detta består ca 8 mkr av avskrivningskostnader och hälften av återstående medel till olika åtgärder för ventilation,

el, projekt m.m. För att kunna uppfylla nämndens mål för planerat underhåll och en god ekonomisk hushållning saknas redan i budget ca 14 mkr<sup>10</sup>.

### 6.3.2 Riktade pengar till barn- och utbildningsnämnden

Enligt de intervjuade är det eftersatta underhållet inget nytt. Enligt en samordnare vid teknisk förvaltning lyftes problematiken med de låga internhyrorna för nämnden i samband med redovisning av en jämförelsestudie mellan ett antal norrlandskommuner som genomfördes 2015. Uppfattningen var att de från politiskt håll fick gehör, men kort därefter kom istället krav om besparingar vilket innebar att hyrorna sänktes med 11,5 mkr<sup>11</sup>. Ungefär hälften av besparingarna var inom barn- och utbildningsnämnden.

I samband med granskning av fastighetsunderhåll 2017 uppgav nämnden att den vid flera tillfällen redovisat för kommunstyrelsen vilka medel som behöver tillföras för att uppfylla kommunfullmäktiges mål om "God ekonomisk hushållning" som mäts i kostnader för akut respektive planerat underhåll<sup>12</sup>. Kommunstyrelsen beslutade då att öka anslagen för fastighetsunderhåll med 4,4 mkr årligen under en femårsperiod för att komma i fas med bedömd behovsnivå.<sup>13</sup> Under 2019 drogs dock det ökade anslaget tillbaka. Enligt ekonomidirektören var anledningen fokus på investeringsåtgärder.

Istället för det årliga tillskottet för fastighetsunderhåll som tilldelades tekniska nämnden beslutade fullmäktige i november 2019 att tillskjuta 10 mkr i investeringsmedel till Barn- och utbildningsnämnden för underhåll av skolor och förskolor 2020<sup>14</sup>. Enligt Barn- och utbildningsnämndens budget och verksamhetsplan avser tillskottet de kommande tre åren (2020-2022)<sup>15</sup>. Vad de 10 mkr ska användas till styrs av barn- och utbildningsförvaltningen i samråd med sektor fastighet och enligt fastighetschefen har det uttryckts att de ska användas till åtgärder som syns och ger ökad trivsel genom märkbarhet. Detta tillvägagångssätt innebär avsteg från rutiner för planering som normalt sker inom sektor fastighet. Det innebär även avsteg från beslutad prioriteringsordning.

### 6.3.3 Akuta åtgärder blir dyrare i längden

Någon dokumenterad analys av den ekonomiska effekten av att skjuta på underhåll har inte gjorts inom sektor fastighet. Anledningen uppges vara brist på tid och resurser. Samtliga intervjuade uppger dock att akuta åtgärder är dyrare på längre sikt och att det akuta underhållet påverkar möjligheten att genomföra planerat underhåll.

En fördyrande omständighet är att flera mindre fastigheter är dyrare i drift än större som har stordriftsfördelar, uppger fastighetschefen. Det innebär en högre kostnad för drift och en högre kostnad för verksamheterna som inte klarar av att betala den hyresnivå per kvm som krävs vilket får effekten att underhållsbudgeten minskar och den totala budgeten urholkas.

När det gäller till exempel mindre förskolor som bedrivs i lokaler som underhållsmässigt är dyra uppger barn- och utbildningsförvaltningens lokalsamordnare att de vid ett flertal tillfällen lyft problematiken med att det är dyrt att ha många små förskolor i jämförelse med färre stora enheter, inte minst med tanke på underhållskostnaderna men även då flera av fastigheterna inte är ändamålsenliga för den verksamheten som bedrivs.

<sup>10</sup> Mål för planerat underhåll: minst 111kr/m<sup>2</sup>. 111kr x 400 000 m<sup>2</sup> = 44 400 000 kr, 44mkr-30mkr = -14 mkr

<sup>11</sup> Efter sänkningen uppgick de totala internhyrorna till 176 mkr, sänkningen var ca 6 %.

<sup>12</sup> Tjänsteskrivelse/underlag till Utförarstyrelsens svar på granskning av fastighetsunder 2017 Dnr: 1430-2017

<sup>13</sup> KS beslut Dnr: 1082-2017

<sup>14</sup> Fullmäktigebudget 2020 beslutad 2019-11-21 § 229

<sup>15</sup> Budget och verksamhetsplan 2020 Barn- och utbildningsnämnden, beslutad 2019-10-30 Dnr 00190-2019

Lokalsamordnaren uppger vidare att de även pekat ut vilka fastigheter som inte är ekonomiskt hållbara dvs är underhållsmässigt dyra i drift, men att de inte fått gehör från politikererna avseende detta.

### **Bedömning**

- Den identifierade underhållsskulden uppgår till en kvarts miljard, till detta finns dessutom en strukturell skuld som i dagsläget är okänd. Vår bedömning är att nämnden inte haft en tillfredställande kontroll av behovet av fastighetsunderhåll. Nämnden och kommunstyrelsen behöver säkerställa att de åtgärder som initierats för att komma tillrätta med detta vidhålls för att på sikt få kontroll över situationen.
- Avsättning av medel sker inte utifrån identifierat behov utan styrs av de medel som finns kvar efter att kända kostnader budgeterats. De låga internhyrorna som ska finansiera fastighetsunderhåll täcker inte de faktiska behoven. Det eftersatta behovet innebär att kostnader för akuta åtgärder tränger undan det planerade underhållet som fortsätter att öka.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över internhyressättningen så att den läggs på en nivå som harmoniserar med såväl akuta behov som underhållsplanen för fastighetsunderhållet.*

## **6.4 UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING**

### **6.4.1 Uppföljning av vidtagna underhållsåtgärder**

Uppföljning av planerat och genomfört underhåll vid skolor och förskolor sker i samband med fastighetsträffarna då protokoll från tidigare träffar följs upp. Intervjuade rektorer och intendenterna uppger att förvaltarnas protokoll är tydliga. När det gäller uppföljning av vidtagna åtgärder uppger några av rektorerna att det inte finns så mycket att följa upp eftersom det normalt inte sker så mycket planerat underhåll. Rektorer och intendenterna kan löpande stämma av och kommunicera med sin förvaltare via Teams där de kan dela filer och skicka meddelanden.

Sektor fastighet följer upp innevarande års underhållsplan vid månadsvisa underhållsmöten vilka protokollförs. Fastighetschefen medverkar vid dessa möten. Från och med 2020 ska rapportering av underhållsplanen ske till kommunstyrelsen genom finans- och ledningsutskottet, enligt uppgift från fastighetschef och den underhållsingenjör som samordnar underhållsplanen.

### **6.4.2 Uppföljning av följsamhet till rutiner och riktlinjer**

Utifrån vad som framkommit i intervjuer råder en viss otydlighet avseende vilka rutiner och riktlinjer som gäller på grund av omorganisationer och personalomsättning. Enligt fastighetschefen har uppföljning av om rutiner och riktlinjer följs gjorts mer regelbundet tidigare än nu.

### **6.4.3 Återrapportering till nämnd, styrelse och fullmäktige**

På skol- och förskolenivå lyfts problem i första hand till intendent som i sin tur tar det vidare till förvaltningens arbetsmiljösamordnare om åtgärd inte sker omgående.



Som tidigare nämnts har barn- och utbildningsförvaltningens tjänstemän lämnat förslag om att bygga nya större förskolor för att kunna göra sig av med lokaler med stora underhållsbehov och som inte är ändamålsenliga för verksamheterna.

Tekniska nämnden, tidigare Utförarstyrelsen, har i sina bokslut rapporterat att målet om god finansiell hushållning inte nås mot bakgrund av att akut och planerat underhåll inte kan ske inom befintlig budget.

### **Bedömning**

- Åtgärder som finns registrerade i fastighetssystemet följs löpande upp, men för att uppföljningen ska bedömas som tillfredställande bör planer med tidsatta åtgärder för flera år tas fram och samtliga komponenter ingå i underhållsplanen.
- För att på ett tillfredställande sätt följa upp följsamhet till rutiner och riktlinjer krävs att det tydliggörs vilka rutiner och processer som gäller. I dagsläget är styrningen inte tillfredställande.
- Återrapportering sker på tjänstemannanivå men leder sällan till åtgärder då medel saknas. Eftersom nämnden inte klarar sitt uppdrag avseende fastighetsunderhåll bör den fortsatt uppmärksamma kommunstyrelsen och kommunfullmäktige om vilka behov som finns.

*Vi rekommenderar att tekniska nämnden säkerställer att underhållsplanerna utvecklas genom att föra in samtliga fastighetskomponenter och att åtgärder tidsätts för flera år framåt.*

*Vi rekommenderar att en översyn av befintliga rutiner, riktlinjer och processbeskrivningar genomförs och att de styrdokument som sedan fastställs görs kända inom organisationen.*

## **7 KVALITETSSÄKRING**

---

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

## **8 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE**

---

Projektledare:

Therese Norrbelius  
Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:

Leif Gabrielsson  
Revisionsdirektör