



Granskning av kommunens fastighetsunderhåll

Rapport

Varbergs kommun

KPMG AB

2018-09-21

Antal sidor 13

Granskningsrapport fastighetsunderhåll Varberg .docx



Varbergs kommun

Granskning av kommunens fastighetsunderhåll

2018-09-21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	2
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	3
3.1	Organisation	3
3.2	Styrdokument	4
3.3	Underhållsplaner	8
3.4	Ekonomi	9
3.5	Statistik och nyckeltal	10
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Svar på revisionsfrågorna	10
4.2	Rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens underhåll av sina fastigheter.

Att underhållet av fastigheterna är systematiserat, att det finns underhållsplaner, att underhållet ligger på en viss nivå är väsentligt för att bibehålla fastigheternas värde.

Det är fastighetsavdelningen inom servicenämnden som ansvarar för drift och underhåll av kommunens fastigheter. Avdelningen har organiserats om och den nya organisationen implementerades 2018-01-01. Syftet med förändringen har varit att lösa problem med hög arbetsbelastning, otydliga mandat, svag gruppdynamik och bristande kommunikation

Vår sammanfattande bedömning är att det saknas systematik i avdelningens arbete. Det saknas också långsiktiga underhållsplaner för varje fastighet vilket riskerar att viktiga underhållsåtgärder glöms bort.

Vi observerar dock att ett arbete pågår med att inventera alla fastigheters underhållsbehov och att ett underhållssystem är på väg att implementeras. I underhållssystemet kommer alla fastigheter att läggas in och upp till 30-åriga underhållsplaner ska upprättas. Detta kommer att bilda ett betydligt bättre underlag för såväl underhåll som långsiktighet i kommunens budgetarbete. Det kan även bidra till att minimera risken för att fastighetsunderhållet blir en budgetregleringspost i kommunens budget.

Vår bedömning, trots avsaknad av systematik, är att servicenämnden genom fastighetsavdelningen har kontroll över fastighetsunderhållet för att säkerställa ett bibehållande av fastigheternas värden.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi servicenämnden att

- tillse att de åtgärder som planeras i form av implementering av nytt underhållssystem görs så effektivt och säkert som det går

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens underhåll av sina fastigheter.

Att underhållet av fastigheterna är systematiserat, att det finns underhållsplaner, att underhållet ligger på en viss nivå är väsentligt för att bibehålla fastigheternas värde.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att konstatera huruvida kommunens fastigheter sköts på ett ändamålsenligt och värdesäkrande sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är fastighetsavdelningen inom serviceförvaltningen rätt organiserad och bemannad utifrån sitt uppdrag?

Granskningsrapport fastighetsunderhåll Varberg .docx

- Vilka styrdokument finns beträffande fastighetsunderhållet och hur följs dessa och hur följs dessa upp?
- Finns det underhållsplaner för varje fastighet och hur är dessa utformade?
- Hur följs underhållsplanerna upp, d.v.s. görs det besiktningar för att konstatera att underhållet sköts som det är tänkt?
- Står underhållsplanerna i proportion till tilldelade medel?
- Vem beslutar om när underhåll ska ersättas av investering?
- Används statistik och nyckeltal som styrinstrument?
- Används statistik och nyckeltal för att jämföra sig med andra kommuner?

Granskningen omfattar kommunens underhåll av sina egna fastigheter. Fastigheterna som förvaltas av Varbergs Fastighets AB och Varbergs Bostads AB omfattas inte av granskningen i det fall fastighetsavdelningen inte direkt berörs.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med berörda tjänstemän

Rapporten är faktakontrollerad av Katarina Lindh, avdelningschef Fastighetsavdelningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Kommunens verksamhetsfastigheter förvaltas av fastighetsavdelningen som är en del av servicenämndens ansvarsområde. Ansvar för ny- och ombyggnationer har kommunstyrelsen i egenskap av kommunfullmäktiges representant som ägare av fastigheter. Detta regleras i kommunstyrelsens reglemente 17 § punkt 9.

Avdelningen har nyligen (2018-01-01) organiserats om. Den stora förändringen är att en ledningsnivå har tillförts i syfte att bättre kunna styra avdelningen och bättre hålla samman helheten. I tidigare organisation fanns enhetschef för teknik/utveckling, enhetschef för drift samt fyra förvaltare. Alla låg på samma organisatoriska nivå. I den

Granskningsrapport fastighetsunderhåll Varberg .docx

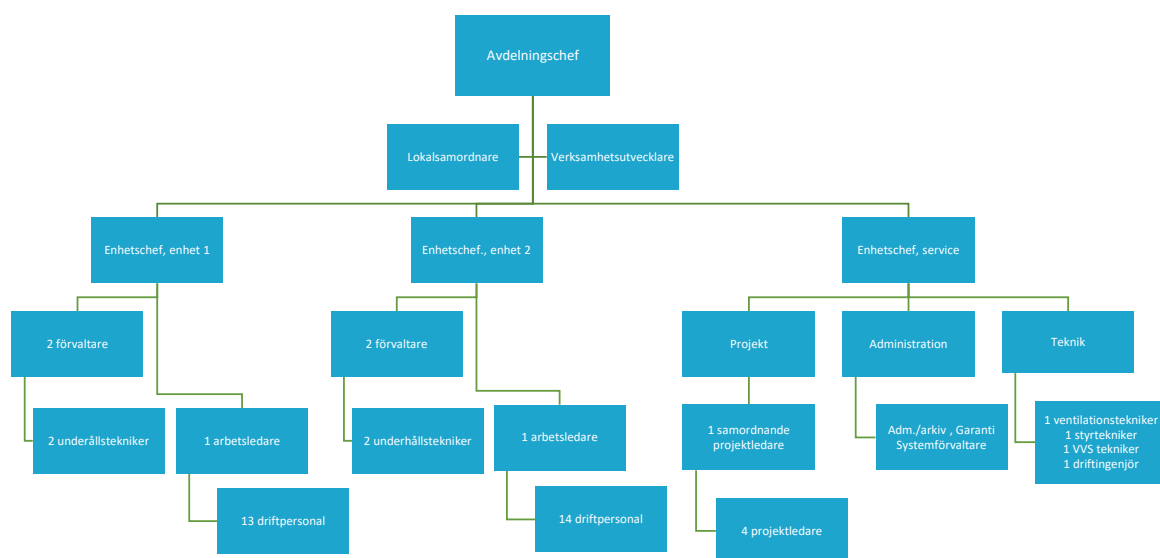
nya organisationen är det, under avdelningschef, tre enhetschefer där den ena ansvarar för projekt, administration och teknik och de övriga två för drift tillsammans med varsin förvaltare.

Det har också tillkommit en tjänst som verksamhetsutvecklare som inte funnits i tidigare organisation. Syftet med denna tjänst är att utveckla och förbättra avdelningens processer, kvalitet och rutiner. Tjänsten ingår i ledningsgruppen.

Lokalsamordnare har funnits sedan tidigare. Syftet med lokalsamordnaren är att samordna kommunens behov av lokaler. Träffar med de tre stora förvaltningarnas (BUF, KOF och SOC) lokalsamordnare sker någon gång i månaden.

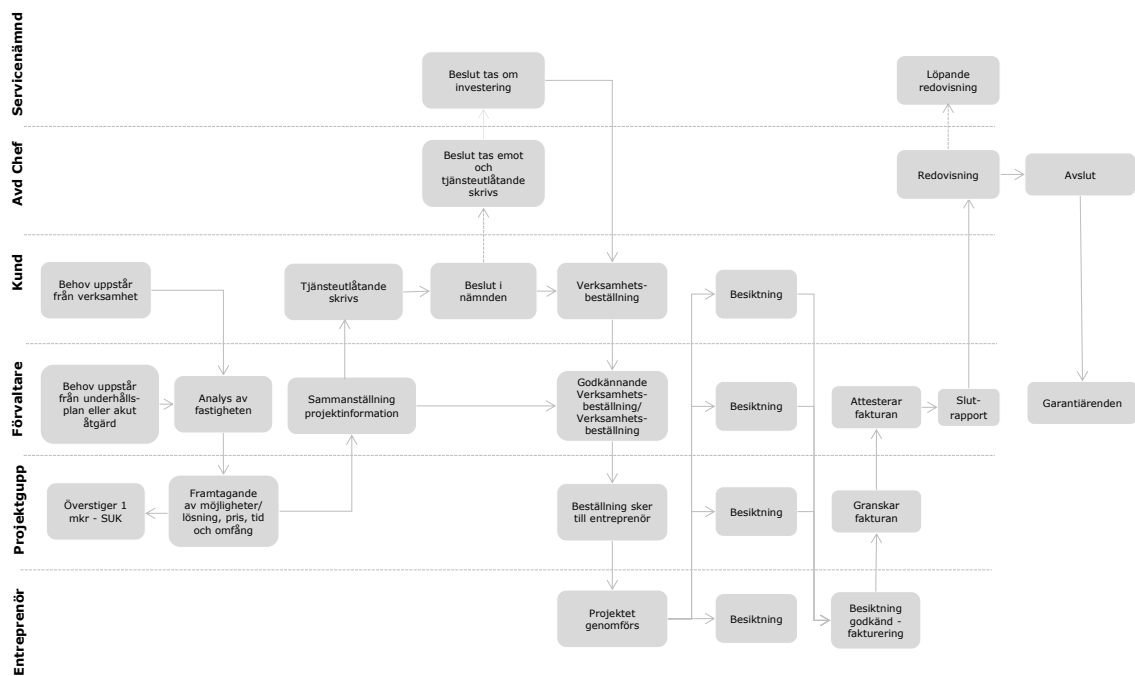
Syftet med omorganisationen var att lösa problem med hög arbetsbelastning, otydliga mandat, svag gruppdynamik och bristande kommunikation. Den nya organisationen är i huvudsak uppdelad i två huvudfunktioner – drift/underhåll och projekt/administration/teknik.

Organisationen bedöms numera av avdelningschef som rätt utformad och med en rimlig bemanning för att kunna klara av sitt uppdrag. Organisationen utvärderas löpande och justeringar görs vid behov.



3.2 Styrdokument

Styrdokument för fastighetsunderhållet består av en fastställd beställningsprocess för anpassningar och underhåll. Denna följs upp löpande. Till beställningsprocessen hör även mallar och checklistor.



Ett projekt kan initieras antingen av verksamheterna (nämnderna i kommunen), underhållsplan eller en akut åtgärd.

En behovsmall fylls i av antingen verksamheterna eller förvaltarna. Behov som initieras av verksamheterna handlar om önskemål om verksamhetsanpassning av lokaler. Om det handlar om underhåll är det förvaltarna som fyller i mallen.

Förvaltaren tar fram historik om fastigheten och analyserar möjligheterna för ett projekt. Förvaltarens förslag skickas via e-post till projektgruppen.

Projektledare, tillsammans med förvaltare och underhållstekniker tar fram pris, tid och omgång av projektet och dokumenterar i en projektmall. Sedan skickas underlaget till förvaltaren. Om projektet överstiger 1 miljon kronor tar förvaltaren kontakt med samhällsutvecklingskontoret för beslut.

Förvaltaren sammanställer informationen i projektmallen och tar beslut om åtgärd. Antingen skickas beslut om åtgärd till kund (om det handlar om en åtgärd som är initierad av kund), beställer av projektledaren, genomför inte åtgärder, ber en underhållstekniker att beställa samt stämmer av avvikelser i pris och omfång med avdelningschef.

Om det handlar om en verksamhetsanpassning ska kunden skriva ett tjänsteutlåtande till sin nämnd utifrån de underlag som kunden fått från förvaltaren. Nämnden tar beslut om investeringen utifrån underlagen och tjänsteutlåtandet.

Beslutet från nämnden skickas till avdelningschefen som skriver ett tjänsteutlåtande till servicenämnden. Servicenämnden tar beslut om investering och protokollsutdrag skickas till avdelningschef och förvaltare.

Då beslut i kundens nämnd inte betraktas som en beställning från fastighetsavdelningen skickar kunden en beställning till avdelningen.

Granskningsrapport fastighetsunderhåll Varberg .docx

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Förvaltaren godkänner beställningen från kunden som i sin tur skickar en beställning av projektet till projektledaren som gör en beställning av en entreprenör.

Därefter genomförs projekten och slutligen besiktigas. Om besiktningen godkänns fakturerar entreprenören enligt avtal. En avstämning av fakturan görs för att säkerställa att den överensstämmer med vad som beställts. Vid besiktning deltar, en eller alla beroende på projekt, kund, förvaltare, projektledare, underhållstekniker, systemtekniker och driftpersonal.

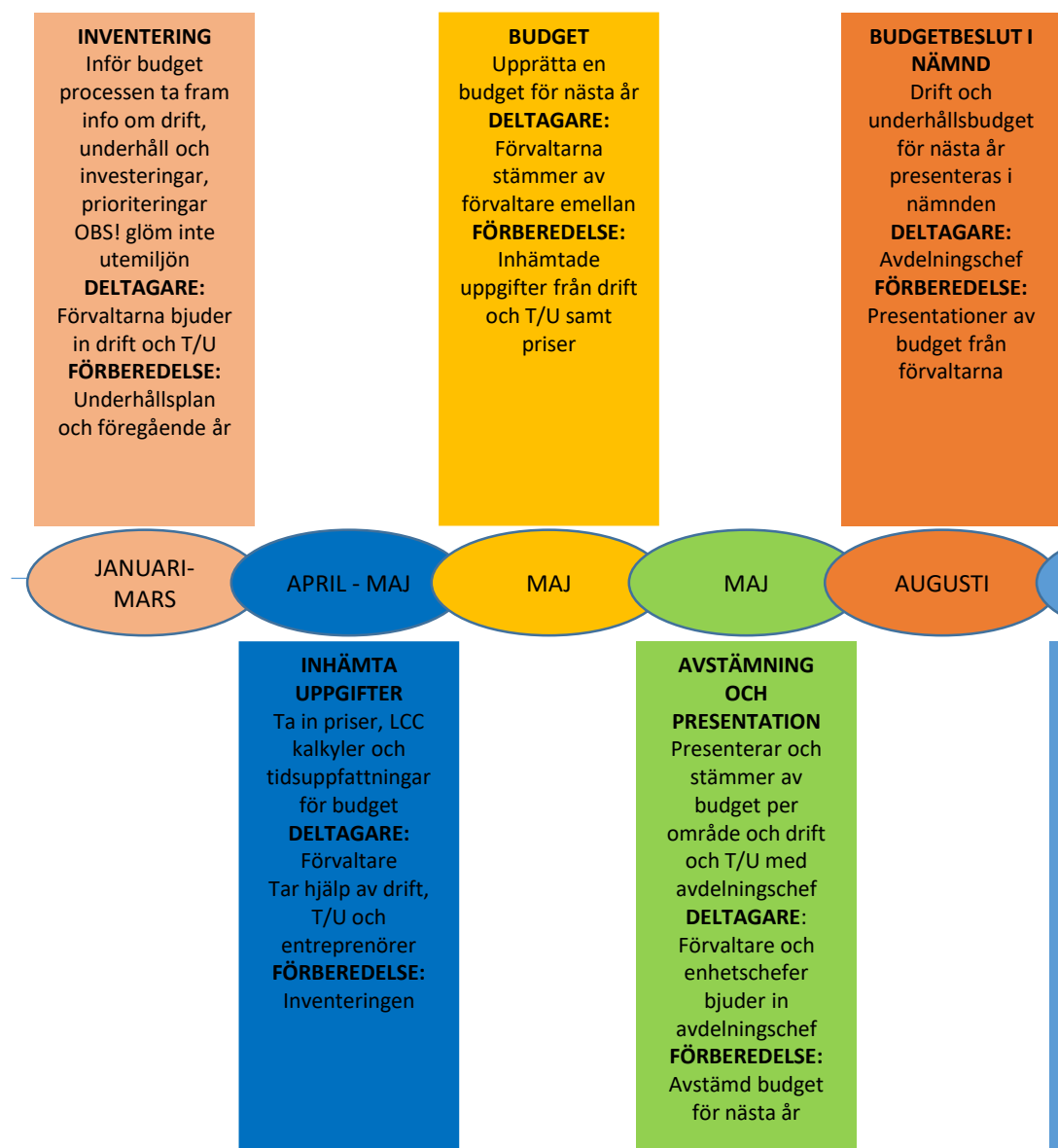
Sist görs en slutrapport (se exempel nedan) som är en sammanställning av projektets genomförande från beställning till slutbesiktning.

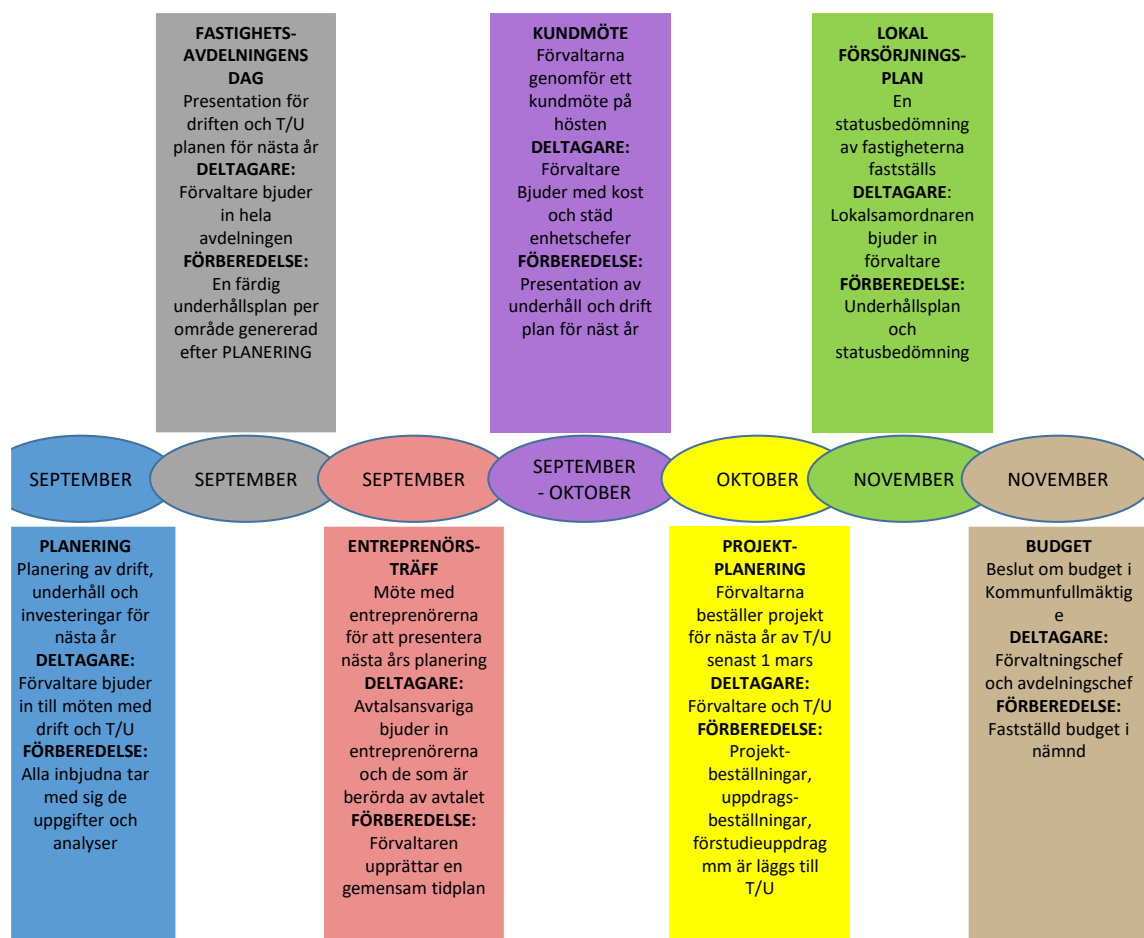
Garantiärenden bevakas under garantitiden av förvaltaren.

Punkt	Beskrivning		
1	Hur uppstod ett behov för projektet		?
1.1	Efter genomförd underhållsinventering		
2	Offerter och kalkyler		?
2.1	Framtagen av IV.		
3	Hur skedde beställningen		?
3.1	Procedo		
4	Inblandade parter		?
4.1	F, UH-T, UE		
5	Dialog under projektet		?
5.1	Löpande alla parter		
6	Besiktningar		?
6.1	Ja, 2018-04-20 UH- T, Ingemar <u>Vendelstam</u>		
7	Tidplan		?
7.1	Inom tidplan		
8	Fastighetssystem		?
8.1	Nej		
9	Garantier		?
9.1	Ja, enligt avtal		

Ett annat styrdokument är budgetprocessen som bl.a. utmynnar i en plan för underhållsåtgärder. Budget för nästkommande år upprättas i maj månad där underlaget utgörs av en inventering av drift, underhåll, investeringar och prioriteringar. Prisuppgifter, kalkyler och tidsuppfattningar bildar också underlag för budget.

Slutligen beslutar kommunfullmäktige efter förslag från budgetberedningen en slutlig budget för fastighetsunderhållet.





3.3 Underhållsplaner

Underhållsplaner i egentlig mening saknas för varje enskild fastighet idag. Avdelningen använder sig av Excel för att planera, dokumentera och följa upp underhållsåtgärder. Det utgör också underlag till budget. Planerna bygger på en inventering av vad som behöver åtgärdas och sträcker sig fram till och med 2021. Insatserna är inte kostnadsberäknade i Excelmodellen.

Från och med 2019 kommer fastighetsavdelningen att implementera ett IT-baserat system för drift och underhållsplanering. Systemet levereras av bolaget Aareon och heter Incit Xpand. Systemet innehåller olika moduler där drift är en modul och underhåll en annan.

För närvarande håller fastighetsavdelningen på med att inventera samtliga fastigheter för att läggas in i Incit Xpand. Där kommer all planering att ske och alla åtgärder kommer att prissättas i systemet. Underhållsplaner kommer att läggas för varje enskild fastighet och sträcka sig 30 år framåt.

Uppföljning av underhållsplanerna är förvaltarnas ansvar och görs löpande för innevarande år där budget, utfall och prognos görs i ett Exceldokument. Alla planerade åtgärder för innevarande år är listade och budgeterade. En slutredovisning av åtgärderna görs till avdelningschefen i en särskilt framtagen blankett.

Granskningsrapport fastighetsunderhåll Varberg .docx

Slutredovisningen ska svara på varför behovet uppstod (underhåll eller reinvestering), avstämning av offerter och kalkyler, beställningsförfarandet (från verksamhet och från entreprenör), vilka entreprenörer som varit inblandade, dialog under projektet (byggmöten, information till verksamheten, avstämningar m.m.), hur besiktningen har gått till, om tidplanen har hållits (och orsak därtill om den inte hållits), om fastighetssystemet är uppdaterat enligt checklista samt om det finns några projektspecifika garantier och/eller framtida besiktningar planerade.

För 2018 är budgeten för underhåll/reinvesteringar 75 miljoner kronor. Planerna är anpassade till budgetsumman. Avdelningen prioriterar myndighetskrav såsom krav på ventilation, kök etc. Samtliga fastigheter är vädersäkrade, d.v.s. akut behov av yttre underhåll är eliminerat.

Underhållet är beräknat till ca 150 kr per kvadratmeter i genomsnitt. Detta är också vad budgeten bygger på. Genomsnittet är vad fastighetsavdelningen haft till sitt förfogande under "de senaste åren". Enligt uppgift varierar kostnaden för olika lokaltyper inte mycket.

När fastighetsavdelningen anser att underhåll inte kommer att lösa problem i en fastighet för att säkerställa funktionen ändamålsenlig lokal rapporteras detta till samhällsutvecklingskontoret. Ärendet processas och går vidare till nämnd för beslut alternativt in i nästkommande års budgetprocess.

3.4 Ekonomi

I kommunens årsredovisning för 2017 framgår att servicenämnden planerade för ett underskott på 16,1 miljoner kronor med anledning av utökade underhållsinsatser på kommunens fastigheter. Förändrade redovisningsregler i samband med att Trönninge skola och Trestegets togs i drift samt tidigarelagt underhåll gör att det planerade underskottet som ska belasta underhållsfonden avviker planeringen och uppgår till 25,9 miljoner kronor. Det var servicenämndens resultat för 2017.

Egentligen har servicenämnden inte haft någon regelrätt underhållsfond utan över- och underskott har påverkat resultatet direkt utan att ha fonderats. Inför 2017 såg kommunen ett ökat behov av underhåll och därför budgeterades för underskottet. Det har sålunda varit någon slags sidoordnad "underhållsfond" som man har använt och som inte varit bokförd.

En del av underhållskostnaderna skulle fram till 2017 egentligen bokförts som investeringar och rendera i avskrivningar och ränta. Så har tidigare inte skett utan det mesta har tagits på driften. I samband med införandet av komponentavskrivning är även investeringsredovisningen förbättrad och investeringar redovisas inte längre som en underhållskostnad.

Det budgeterade underhållet för 2017 uppgick till 75 miljoner kronor. Underhållsplaner har anpassats till denna summa. Summan uppges vara ett resultat av budgetförhandlingar och underlaget till budgetförhandlingarna är i sin tur ett resultat av rondering av fastigheterna och en uppskattning av underhållsbehovet.

Några större ackumulerade behov kommande år har inte identifierats. En stor satsning gjordes 2017 såsom ovan beskrivits vilket innebär att det ackumulerade behovet har reducerats.

3.5 Statistik och nyckeltal

Statistik och nyckeltal används inte regelmässigt som styrinstrument och inte heller för att jämföra sig med andra kommuner.

I samband med införandet av Incit Xpand kommer avdelningen att ta fram ett antal nyckeltal att användas bl.a. i samband med reparation och underhåll. Företaget Aereon som levererar Incit Xpand tillhandahåller även Repabs faktaböcker som innehåller statistik på drift- och underhållskostnader sedan ca 35 år tillbaka.

Repabs faktaböcker används av fastighetsavdelningen för att jämföra kostnader men inte på ett systematiskt sätt. Detta kommer man dock att göra från och med införandet av Incit Xpand.

4 Slutsats och rekommendationer

Det är fastighetsavdelningen inom servicenämnden som ansvarar för drift och underhåll av kommunens fastigheter. Avdelningen har organiserats om och den nya organisationen implementerades 2018-01-01. Syftet med förändringen är i stort att uppnå en bättre styrning och ledning än tidigare.

Vår sammanfattande bedömning är att det saknas systematik i avdelningens arbete. Det saknas också långsiktiga underhållsplaner för varje fastighet.

Vi observerar dock att ett arbete pågår med att inventera alla fastigheters underhållsbehov och att ett underhållssystem är på väg att implementeras. I underhållssystemet kommer alla fastigheter att läggas in och upp till 30-åriga underhållsplaner ska upprättas. Detta kommer att bilda ett betydligt bättre underlag för såväl underhåll som långsiktighet i kommunens budgetarbete. Det kan även bidra till att minimera risken för att fastighetsunderhållet blir en budgetregleringspost i kommunens budget.

Vår bedömning, trots avsaknad av systematik, är att servicenämnden genom fastighetsavdelningen har kontroll över fastighetsunderhållet för att säkerställa ett bibehållande av fastigheternas värden.

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Är fastighetsavdelningen inom serviceförvaltningen rätt organiserad och bemannad utifrån sitt uppdrag?

Organisationen bedöms som rätt utformad och bemannad utifrån det arbete som tilldelad budget medger. Underhållskostnaderna uppgår till i genomsnitt 150 kr per kvadratmeter vilket i jämförelse med många andra kommuner är en bra nivå. Behovet av underhåll varierar dock stort mellan olika kommuner. Ett eftersatt underhåll kräver en högre nivå för att beta av underhållsskulden medan ett bra underhållet fastighetsbestånd kräver mindre kostnader. I många kommuner är fastighetsunderhållet något av en budgetregulator, d.v.s. när alla andra verksamheter i kommunen har fått sina bedömda behov tillgodosedda går resten till fastighetsunderhåll. Vi bedömer att så inte är fallet i Varbergs kommun.

Vilka styrdokument finns beträffande fastighetsunderhållet och hur följs dessa och hur följs dessa upp?

Ett viktigt styrdokument avseende fastighetsunderhåll är långsiktiga underhållsplaner. Detta saknas i Varbergs kommun. Nuvarande planer sträcker sig enbart till 2021 och är ett resultat av löpande ronderingar och bedömningar i samband med budgetarbetet.

Beställningsprocessen kan till viss del ses som ett styrdokument även om det egentligen är en rutinbeskrivning på hur underhållsprojekt ska genomföras. I övrigt är det budgeten som utgör det viktigaste styrdokumentet.

Beställningsprocessen följs upp löpande och budgeten följs upp i enlighet med kommunens övriga budgetuppföljning.

Långsiktiga strategier eller underhållsplaner saknas än så länge. När det saknas sådana är inte styrdokumentet ändamålsenliga.

Finns det underhållsplaner för varje fastighet och hur är dessa utformade?

Idag finns underhållsplaner i Excelformat som varje förvaltare uppdaterar löpande, d.v.s. prickar av när åtgärderna är genomförda. Planerna löper fram till och med budget 2021 men är inte kostnadsberäknade för år 2021. För närvarande pågår en inventering av alla fastigheter som ska ligga till grund för en mer systematisk utformning av underhållsplaner i samband med införandet av fastighetssystemet Incit Xpand.

Vi bedömer att fastighetsavdelningen är på rätt väg i att systematisera underhållsplaneringen men att nuvarande ordning inte är ändamålsenlig.

Hur följs underhållsplanerna upp, d.v.s. görs det besiktningar för att konstatera att underhållet sköts som det är tänkt?

Löpande avstämning av underhållsplanernas budget, prognos och utfall görs i ett för avdelningen gemensamt Excel-dokument. En särskild slutredovisningsblankett för varje objekt ska fyllas i och rapporteras till avdelningschefen. I beställningsprocessen finns en särskild punkt om besiktning av underhållsåtgärderna.

Står underhållsplanerna i proportion till tilldelade medel?

För 2018 är budgeten för underhåll/reinvesteringar 75 miljoner kronor. Planerna är anpassade till budgetsumman. Avdelningen prioriterar myndighetskrav såsom krav på ventilation, kök etc. Samtliga fastigheter är vädersäkrade, d.v.s. akut behov av yttre underhåll är eliminerat.

Underhållet är beräknat till ca 150 kr per kvadratmeter i genomsnitt. Detta är också vad budgeten bygger på. Genomsnittet är vad fastighetsavdelningen haft till sitt förfogande under "de senaste åren".

2017 planerades för högre underhåll än vad budgeten tillät. Vad som är hönan eller ägget har vi svårt att ta ställning till. D.v.s. underhållsplanerna kan vara anpassade till budget eller tvärtom. Fastighetsavdelningens bedömning är ändå att det identifierade underhållsbehovet av kommunens fastigheter inryms inom tilldelad budget. Att det planerade underhållet översteg budget är ett resultat av det synsätt man haft tidigare under åren med en "underhållsfond" som inte är bokförd som en balanspost i redovisningen utan fördes "vid sidan om".

Granskningsrapport fastighetsunderhåll Varberg .docx

Vem beslutar om när underhåll ska ersättas av investering?

När fastighetsavdelningen anser att underhåll inte kommer att lösa problem i en fastighet för att säkerställa funktionen ändamålsenlig lokal rapporteras detta till samhällsutvecklingskontoret. Ärendet processas och går vidare till nämnd för beslut alternativt in i nästkommande års budgetprocess.

Frågan är av rent teknisk natur (och inte redovisningsmässig). Beslut kan ha tagits om utbyte och uppgradering istället för att underhålla och reparera men har hittills bokats som underhållskostnad (drift) även om det borde ha bokats som investering.

Efter samtal med kommunens ekonomichef ska detta sätt att hantera redovisningen förändras.

Vi bedömer att processen med beslut om att reparera eller byta ut är ändamålsenlig men att bokföringen inte varit enligt regelboken.

Används statistik och nyckeltal som styrinstrument?

Statistik och nyckeltal har hittills inte använts som styrinstrument. Under året kommer dock, enligt fastighetschefen, nyckeltal som baseras på statistik och jämförelser med andra kommuner att tas fram.

Används statistik och nyckeltal för att jämföra sig med andra kommuner?

Nej. Se ovan.

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi servicenämnden att

- tillse att de åtgärder som planeras i form av implementering av nytt underhållssystem görs så effektivt och säkert som det går

2018-09-21

KPMG AB



Göran Acketoft
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 tryckfrihetsförordningen.

Granskningsrapport fastighetsunderhåll Varberg .docx

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential