Revisionsrapport 2023
Genomförd på uppdrag av revisorerna
November 2023

Granskning av fastighetsunderhåll

ALE KOMMUN

Building a better working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning **3**

1. Samlad bedömning **5**

1.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna 5

1.2. Slutsatser 6

2. Inledning **8**

2.1. Bakgrund 8

2.2. Syfte och revisionsfrågor 8

2.3. Revisionskriterier 8

2.4. Metod 8

2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd 8

3. Organisation och bakgrund **9**

3.1. Ale kommuns organisation för arbetet med fastighetsunderhåll 9

3.2. Bakgrund – Ambitionshöjning av fastighetsunderhållet 9

4. Styrning **11**

4.1. Vår bedömning 11

4.2. Det saknas en definierad standard för vilken nivå underhållet ska upprätthålla 11

4.3. Kommunens underhållsplanering utgår från en underhållsplan 12

4.4. Budget 2023 har anpassats efter underhållsbehovet 12

4.5. Genomförande av underhållsinsatser 14

4.6. Det finns ingen prioriteringsordning för underhållet 14

4.7. Resultat av stickprovet 15

4.8. Hyresgästers åsikter inhämtas främst via dialog 16

5. Uppföljning **18**

5.1. Vår bedömning 18

5.2. Uppföljning av arbetet med fastighetsunderhåll sker till stor del kvalitativt 18

5.3. Kontrollpunkter som avser fastighetsunderhåll inkluderas i internkontrollplan 18

Bilaga 1. Bakgrund **19**

Bilaga 2. Revisionskriterier **20**

Bilaga 3. Källförteckning **21**

Bilaga 4: Stickprov **22**

Sammanfattning

Servicenämnden i Ale kommun inrättades 2019 och har sedan dess ansvarat för arbetet med fastighetsunderhåll av kommunens fastigheter. I granskningen framkommer att kommunen tidigare inte arbetade utifrån en långsiktig underhållsplan eller har bedrivit en systematisk tillsyn och skötsel av lokaler. Sedan servicenämnden övertog ansvaret för fastighetsfrågorna har en ambitionshöjning skett. Det finns dock fortsatt utvecklingsområden.

Granskningen visar att det i Ale kommun saknas en definition av vilken kvalitativ standard på kommunens fastigheter som underhållet syftar till att upprätthålla. Arbetet bedrivs inte heller utifrån några politiskt beslutade målsättningar eller riktlinjer.

Tidigare har ansvaret för underhåll fördelats mellan medarbetare baserat på fastighetens geografiska placering. Detta resulterade i att standarden på underhåll kunde skilja sig åt mellan olika fastigheter beroende på vilken medarbetare som ansvarade för underhållet. För att komma till rätta med detta organiseras i dagsläget ansvar för underhåll efter funktion. Risken är nu att det finns omotiverade skillnader i standard mellan olika funktionsområden i stället för mellan geografiska områden.

Kommunens underhållsplanering grundas på en årligen reviderad underhållsplan. Underhållsplanen utgör grund för äskande av investeringsmedel. I underhållsplan 2023 listas 820 underhållsåtgärder fördelade på ett fyrtiotal fastigheter.

I syfte att hantera planerat underhåll och arbeta i kapp det eftersatta underhållet i kommunen har underhållsbudgeten dubblerats 2023 jämfört med 2022. I takt med att skicket på kommunens lokaler förbättras väntas underhållsbudgeten minska och därefter plana ut. I en analys av den framtida kostnadseffekten av underhållstakten uppger förvaltningen att nuvarande budget och dess succesiva minskning bedöms vara lämplig.

I årsbokslutet 2022 redovisade fastighet ett underskott på 450 000 kronor. Kostnadsdrivande poster under 2022 har bland annat utgjorts av höga reparationskostnader. I intervju framgår att kostnaderna för reparationer överstiger budget även 2023. En del av de högre kostnaderna för reparationer beror på underhållsskulden och på det faktum att mer och mer avancerad teknik har installerats i fastigheterna vilket förvaltningen i vissa fall saknar kompetens för att hantera. Samtidigt framför de intervjuade att förvaltningen även köper enklare reparationstjänster som områdeskontoren skulle kunna genomföra själva.

I granskningen framkommer vidare att det saknas dokumenterade mallar eller rutiner för hur medarbetare på enheten för drift och underhåll ska bedriva sitt arbete med fastighetsunderhåll. Situationen beskrivs som sårbar i ett fall då flera medarbetare skulle sluta sin tjänst samtidigt.

Det saknas en prioritetsordning för vilka behov som ska prioriteras i första hand om budgeten inte skulle täcka alla behov. Det saknas också en prioriteringsordning som tydliggör vilka typer av fastigheter som ska prioriteras högre än andra. Syftet med prioriteringsordningar är att skapa förutsägbarhet i vilken typ av åtgärder som budget primärt ska nyttjas till.

Resultatet av de stickprov som gjorts inom ramen för granskningen visar att nuvarande system för dokumentation av underhållsåtgärder är sårbart. Dokumentationen brister då åtgärder i flera fall inte har klarmarkerats i de Excellistor som används trots att de enligt förvaltningen är åtgärdade. Resultatet av stickprovet skiljer sig åt från förvaltningens uppgifter om vilka underhållsåtgärder som genomförts.

Förvaltningen inhämtar synpunkter från hyresgäster genom olika samverkansforum och dialoger där lokal- och fastighetsfrågor lyfts. Ett systematiskt forum som specifikt avser fastigheters skick och underhåll finns dock enbart för grundskoleverksamheten då behovet bedömts vara som störst där.

Uppföljning av verksamhet och ekonomi når nämnden vid de ordinarie uppföljningstillfällena vid delårs- och årsbokslut. Verksamheten följs inte upp med nyckeltal eller liknande. Per delårsbokslut i augusti 2023 framgår att nämnden informeras om vissa avvikelser från underhållsplanen. Vidare framgår att den övergripande underhållsplanen inklusive kostnader ska presenteras för nämnden under första halvåret 2023 och inför 2024 godkännas av nämnden.

1. Samlad bedömning

1.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av arbetet med fastighetsunderhåll? ○ Har den kvalitativa standard som underhållet ska upprätthålla för fastighetsbeståndet definierats? ○ Finns en tillräcklig inventering av underhållsbehov och planering för genomförandet av underhållsåtgärder? ○ Finns tillräckliga förutsättningar för att underhåll ska kunna genomföras i enlighet med plan? ○ Inhämtas brukarnas åsikter om lokalernas kvalitativa standard och kunskaper om underhållsbehovet?	**Delvis**. Väsentliga delar av arbetet med fastighetsunderhåll, så som en långsiktig underhållsplan, finns på plats. Flera delar av arbetet kvarstår dock att utveckla eller tydliggöra. Det har nyligen gjorts en omfattande inventering av underhållsbehov och vi bedömer att planeringen av underhållsåtgärder är tillräcklig. Det finns vid granskningstillfället tillräckliga förutsättningar för att underhåll ska kunna genomföras enligt plan. Flera delar av arbetet kvarstår dock att utveckla eller tydliggöra. Av stickprovsgranskningen framgår att förvaltningen har en bristande dokumentation av genomfört fastighetsunderhåll, i synnerhet historiskt. Vi efterfrågar därtill en tydliggjord definition på den kvalitativa standard som fastighetsunderhållet syftar till att upprätthålla. Likaså tydliggjorda prioriteringsordningar för olika underhållsåtgärder. Ansvar för underhåll har tidigare fördelats baserat på fastighetens geografiska läge. Nu fördelas ansvar baserat på funktion, exempelvis belysning. Att fördela ansvar för underhåll efter funktion är dock enligt vår mening inte en garanti för att godtyckliga bedömningar inte görs. Risk för godtycklighet kan fortfarande finnas, då mellan funktioner i stället för geografiska områden. Slutligen görs ingen regelbunden inhämtning av hyresgästernas åsikter om underhållet. Serviceförvaltningen har olika former för dialog med övriga förvaltningar. Men ett systematiskt forum som specifikt avser fastigheters skick och underhåll finns i nuläget enbart för grundskoleverksamheten.
Har nämnden säkerställt en tillräcklig analys och uppföljning avseende fastighetsunderhåll?	**Delvis.** Uppföljning av underhållsarbetet sker främst genom beskrivningar i delårs- och årsbokslut. Nämnden tar också del av information från enheten för drift och underhåll under året. En statusbedömning har gjorts av kommunens samtliga fastigheter vilken ligger till grund för kommunens underhållsplaner. Förvaltningen har också tagit fram en analys över kostnadseffekter av underhållstakten. Det sker dock ingen systematisk uppföljning av underhållsarbetet via nyckeltal eller liknande. Nämnden följer inte upp genomfört underhåll utifrån underhållsplan.

1.2. Slutsatser

Syftet med granskningen har varit att bedöma om servicenämnden har säkerställt en ändamålsenlig underhållsprocess för kommunägda fastigheter. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att servicenämnden delvis har säkerställt en ändamålsenlig underhållsprocess. Servicenämnden har väsentligen stärkt underhållsprocessen, dock finns utrymme för ytterligare åtgärder.

Ambitionsnivån för fastighetsunderhållet har höjts de senaste åren. Det finns i dag en systematik i väsentliga delar av arbetet, främst vad gäller den långsiktiga underhållsplan som arbetet nu styrs utifrån. Dock saknas fortsatt systematik eller vägledning i ett antal delar. Det finns fortsatta brister i nuvarande system för dokumentationen av underhållsarbetet. Det saknas strategiska avvägningar så som prioriteringsordning och tydliggjorda förväntningar på fastigheternas kvalitativa standard, men även tillräckliga arbetsbeskrivningar och mallar. Vi konstaterar därtill att det i dagsläget saknas en systematisk och regelbunden dialog med samtliga verksamheter förutom grundskoleverksamheten avseende underhållsbehov och fastigheternas skick.

Vi konstaterar att nämnden tar del av viss uppföljning avseende fastighetsunderhåll men ingen dokumenterad uppföljning avseende utfallet av underhållsplanen. Det är därför vår bedömning att nämnden därtill i högre utsträckning bör ta del av analys av genomförd verksamhet.

Tidigare brister i arbetet har medfört att det finns en omfattande underhållsskuld inom kommunens fastighetsbestånd. Vi bedömer att underhållsskulden väsentligen är adresserad i den underhållsplanering och underhållsbudget som finns för de närmsta åren, detta som en del i den beskrivna ambitionshöjning som ägt rum.

Det är samtidigt viktigt att påpeka att det fortsatt för centrala delar av arbetet saknas tillräcklig struktur och styrning. Nämnden bör enligt vår mening säkerställa att pågående utvecklingsarbete fullt ut implementeras och att detta arbete omfattar de strategiska såväl som praktiska vägledningar som belyses i denna rapport.

Utifrån granskningen rekommenderar vi servicenämnden att:

- Tillse att den kvalitativa standard som underhållet ska upprätthålla för fastighetsbeståndet definieras.
- Tillse att en prioriteringsordning för fastighetsunderhåll upprättas.
- Fullfölja implementeringen av verksamhetssystem för fastighetsunderhåll samt följa att dokumenteringen av både planerat och utfört underhåll sker enligt rutin.
- Tillse att det tas fram mallar och rutiner som beskriver roller och arbetssätt för arbetet med fastighetsunderhåll. Detta för att säkerställa att det inte finns omotiverade skillnader i arbetssätt och för att minska organisationens sårbarhet.
- Stärka nämndens övergripande uppföljning av arbetet genom att ta del av dokumenterad uppföljning av utfallet utifrån underhållsplanen samt analys utifrån relevanta nyckeltal.

Göteborg 1 november 2023

Fanny Nilsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Thomas Edin
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Linus Aldefors
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att genomföra en fördjupad granskning av servicenämndens arbete med fastighetsunderhåll. Mer information om granskningens bakgrund finns i bilaga 1.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om servicenämnden har säkerställt en ändamålsenlig underhållsprocess för kommunägda fastigheter.

- Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av arbetet med fastighetsunderhåll?
  - Har den kvalitativa standard som underhållet ska upprätthålla för fastighetsbeståndet definierats?
  - Finns en tillräcklig inventering av underhållsbehov och planering för genomförandet av underhållsåtgärder?
  - Finns tillräckliga förutsättningar för att underhåll ska kunna genomföras i enlighet med plan?
  - Inhämtas brukarnas åsikter om lokalernas kvalitativa standard och kunskaper om underhållsbehovet?

- Har nämnden säkerställt en tillräcklig analys och uppföljning avseende fastighetsunderhåll?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

2.4. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Källförteckning återfinns i bilaga 3. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktagranska rapporten. Vidare har ett stickprov genomförts av tre fastigheter. Två skolor och ett gruppboende. Fastigheterna har valts ut med hänsyn till byggnadsår, storlek och verksamhetsområde. För mer information om stickprovet se bilaga 4.

2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas genom ställda revisionsfrågor och avser servicenämnden.

3. Organisation och bakgrund

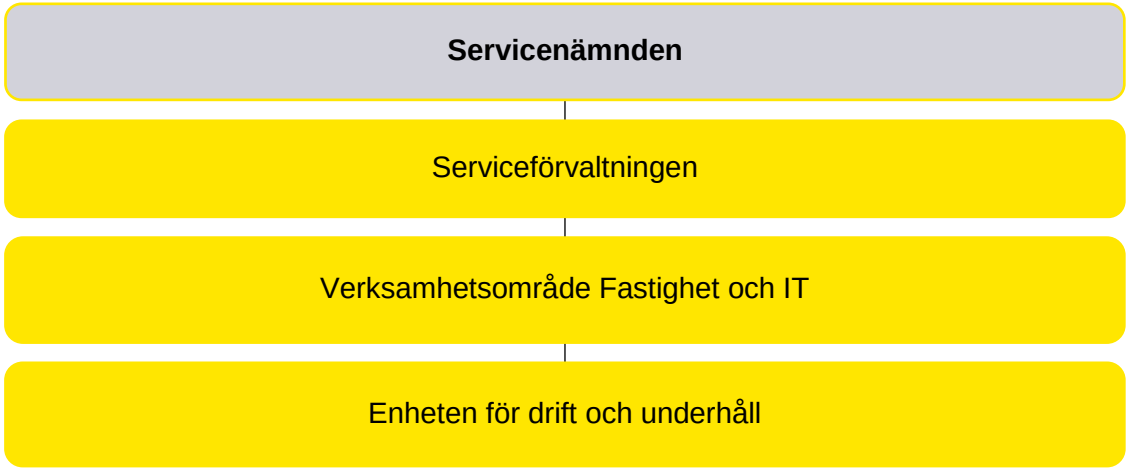
3.1. Ale kommuns organisation för arbetet med fastighetsunderhåll

Servicenämnden ansvarar för fastighetsfrågor i Ale kommun. Nämnden inrättades 2019 i samband med ny mandatperiod. Dessförinnan ansvarade kommunstyrelsen för kommunens fastigheter.

Av reglemente framgår att servicenämnden har förvaltningsansvar för kommunens byggnader och tillhörande anläggningar som är byggda eller förvärvade som verksamhetslokaler eller bostäder för kommunal myndighetsverksamhet.

Arbetet med fastighetsunderhåll utförs vid enheten för drift och underhåll inom verksamhetsområde Fastighet och IT på serviceförvaltningen. I nämndplan 2023 framgår att enheten har som huvudsaklig uppgift att hantera drift, tillsyn och skötsel av kommunens fastigheter. Enheten ansvarar för reparationer och mindre underhållsåtgärder samt verksamhetsanpassningar i form av ombyggnationer. Enheten ansvarar också för att genomföra underhåll utifrån en beslutad underhållsplan samt att jobba med driftoptimeringar och energibesparingar.

Inom enheten arbetar fastighetsförvaltare samt tekniska förvaltare och ingenjörer med inriktning mot exempelvis säkerhet, ventilation och storkök. Inom enheten finns även två områdeskontor. På områdeskontoren arbetar bland annat fastighetsskötare och vaktmästare. I nedan figur 1 framgår organisationen för kommunens fastighetsunderhåll.



Figur 1: Servicenämndens organisation avseende fastighetsunderhåll.

3.2. Bakgrund – Ambitionshöjning av fastighetsunderhållet

I nämndplan 2023 samt i intervjuer framgår att kommunen tidigare inte har arbetat utifrån en långsiktig underhållsplan och inte heller bedrivit en systematisk tillsyn och skötsel av lokaler. Detta har medfört ett eftersatt underhåll av kommunens lokaler. Sedan 2019 när servicenämnden övertog ansvaret för fastighetsfrågorna har en ambitionshöjning skett.

Däremot har ambitionshöjningen skett från en låg nivå. I nedan stycken redogörs kortfattat för olika förändringar som genomförts efter nämndens bildande.

Förvaltningen anlitade 2021–2022 en extern konsult för statusbedömning av kommunens samtliga fastigheter. Statusbedömningen bidrog till nämndens arbete med att ta fram en långsiktig underhållsplan. I nämndplan 2023 framgår att kommunens samtliga lokaler nu är statusbedömda och att kommunen från och med 2023 ska bedriva ett strategiskt arbete med att planera och utföra underhåll av lokalerna.

Enheten för drift och underhåll utarbetade 2022 ett årshjul för planerat underhåll. Årshjulet beskriver när planering och uppföljning av underhåll ska ske. Underhållsbehovet för nästkommande år identifieras på våren. Servicenämnden godkänner underhållsplanen för nästkommande år i september. I nämndplan framgår att 2023 kommer att bli ett övergångsår vad gäller arbetet med årshjulet. Ambitionen är att enheten 2024 fullt ut ska följa tidplanen fastslagen i årshjulet.

Mot bakgrund av statusbedömningen har nämnden höjt underhållsbudgeten inför 2023 för att matcha de behov av underhåll som finns i fastighetsbeståndet. De intervjuade uppger att de med den högre budgeten och ett strukturerat arbetssätt med planering av underhåll har möjlighet att minska underhållsskulden inom de närmaste åren.

I intervju framgår att ett systemstöd har börjat användas i arbetet med fastighetsunderhåll. Systemstödet upphandlades 2016–2017 men har tidigare inte använts i hög utsträckning. Arbetet med fastighetsunderhåll har dokumenterats i Excel. I intervju framgår att Excel fortfarande används som verktyg för att dokumentera fastighetsunderhållet. Intentionen är att succesivt övergå till att använda systemstödet vid planering och dokumentering av underhållsåtgärder. Av intervju framgår att denna övergång endast i viss mån har genomförts vid granskningstillfället och till stora delar kvarstår att genomföra. I nämndplan 2023 framgår att enheten från och med januari 2023 ska påbörja arbetet med systematisk tillsyn[1] och skötsel av lokalerna. Tillsynen dokumenteras i systemstödet.

År 2022 anställdes en fastighetsförvaltare med inriktning mot kundrelationer vilket är en ny roll på enheten. Denne ansvarar för kundkontakter och kundrelationer gentemot serviceförvaltningens hyresgäster. Fastighetsförvaltaren deltar i verksamheternas arbetsmiljöronder och samordnar verksamheternas beställningar av lokalanpassning.

Förvaltningen har 2023 påbörjat ett arbete med att ta fram en *riktlinje för förvaltning av lokaler i Ale kommun.* Ambitionen är att riktlinjen ska antas i slutet av 2023. Av ett utkast till riktlinjen beskrivs bland annat ansvarsfördelning gällande underhåll, hyresgästinflytande och en enhetlig förvaltning av kommunens fastigheter.

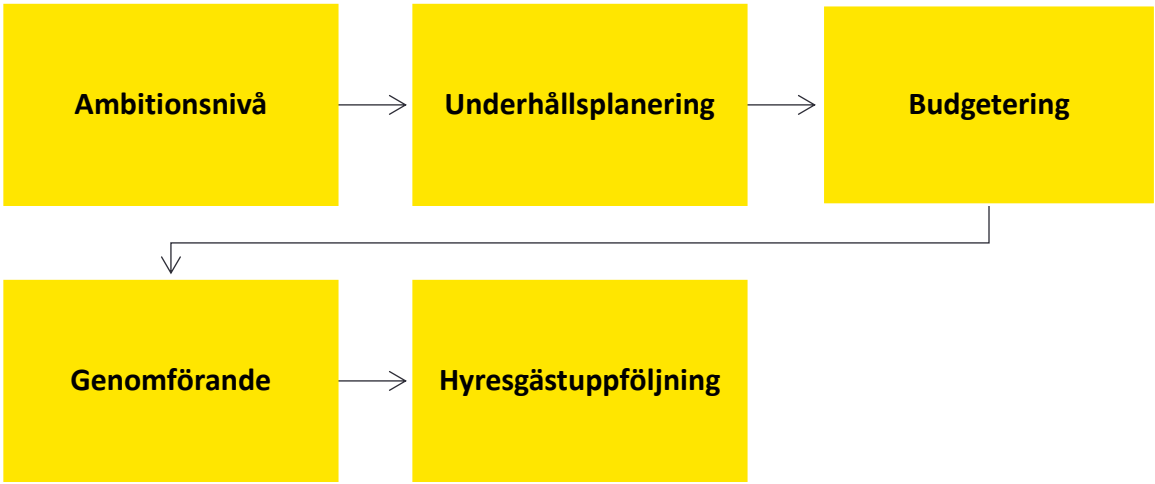
[1] Tillsyn innebär kontrollerande åtgärder som syftar till att enskilda följer regler och lagar.

4. Styrning

4.1. Vår bedömning

Vår bedömning är att servicenämnden delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende arbetet med fastighetsunderhåll.

Följande kapitel behandlar styrning av arbetet med fastighetsunderhåll och kommer att beröra nedan fem faktorer:



4.2. Det saknas en definierad standard för vilken nivå underhållet ska upprätthålla

Enligt god praxis finns det fördelar med att definiera ambitionsnivå och förväntningar avseende den standard som underhållet ska upprätthålla. Både för att tydliggöra styrkedjan och möjliggöra uppföljning men även för att stärka dialogen och gränsdragningen mellan hyresgäst och hyresvärd.

Det saknas en definition av vilken kvalitativ standard på kommunens fastigheter som underhållet syftar till att upprätthålla. Arbetet bedrivs inte heller utifrån några politiskt beslutade målsättningar eller riktlinjer.

I början av 2023 genomfördes en genomlysning av serviceförvaltningen. Genomlysningen var ett kommunövergripande uppdrag till samtliga förvaltningar i syfte att identifiera möjliga förändringar för att effektivisera organisationen. Ett av förvaltningens förslag till förbättringar utifrån genomlysningen berörde fastighetsunderhållet och löd att *”omgående skapa en byggstandard för kommunen”*. I intervju uppges att en byggstandard skulle ge ett rättesnöre att förhålla sig till även vad gäller underhåll av fastigheter.

En förändring som gjorts för att minska risken för godtyckliga skillnader i fastighetsunderhållet är indelning av ansvarsområden efter funktion i stället för geografi. I intervju framgår att ansvaret för underhåll tidigare var fördelat på medarbetare baserat på fastighetens geografiska placering. Detta resulterade i att standarden på underhåll kunde skilja sig åt mellan olika fastigheter beroende på vilken medarbetare som ansvarade för underhållet. Bedömningar av underhållsbehov var godtyckliga då underhållsnivån baserades på enskilda medarbetares bedömningar av lämplig standard. Belysningen i lokaler ges som exempel där medarbetare bedömde olika när en gemensam standard saknas. För att komma till rätta med detta organiseras inte längre underhållsansvar efter geografi utan efter funktion. Samma medarbetare har nu exempelvis ansvar för belysningen i kommunens alla fastigheter. Detta bidrar till att standarden på belysning är jämförbar i hela fastighetsbeståndet.

De intervjuade ser, även beaktat förändringen i indelningen av ansvar, ett behov av en kvalitativ standard att förhålla sig till avseende fastighetsunderhållet.

4.3. Kommunens underhållsplanering utgår från en underhållsplan

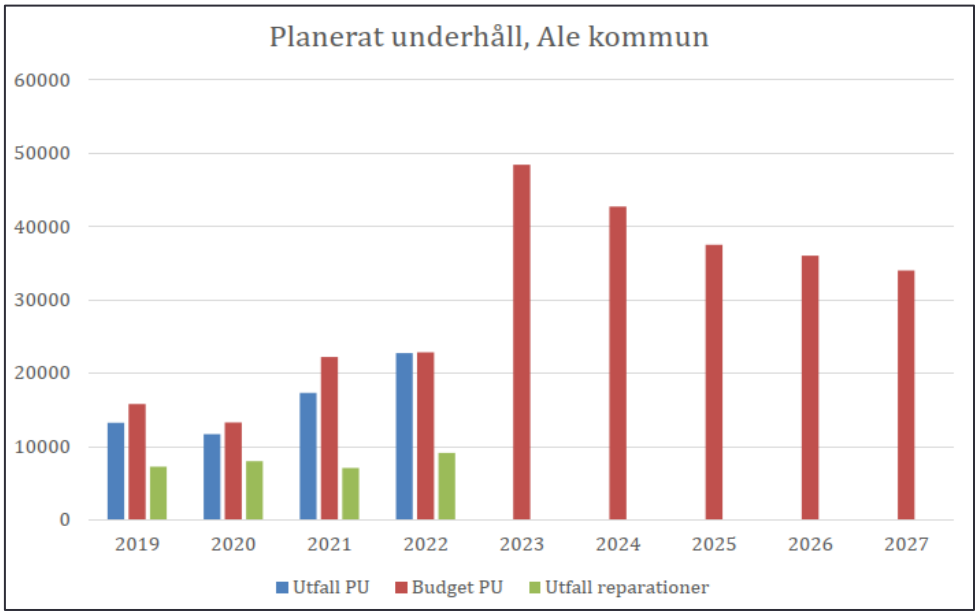
Ale kommuns underhållsplanering grundas på en årligen reviderad underhållsplan. För åren 2023–2027 är uppgifterna i underhållsplanen analyserade och kvalitetssäkrade (det vill säga, underhållsbehoven är bekräftade) och utgör grund för äskande av investeringsmedel för samma tidsperiod.

I underhållsplan 2023 listas 820 underhållsåtgärder fördelade på ett fyrtiotal fastigheter. Underhållsplanen innehåller bland annat beskrivningar av listade åtgärder samt information om ansvarig förvaltare och uppskattad kostnad både per åtgärd och totalt för året. Uppskattningen av underhållsbehovet i kommunens fastigheter baseras på data från statusbedömningen genomförd under 2021–2022 samt på fastighetsförvaltares och teknikers bedömningar i kombination med hyresgästers behov[2].

4.4. Budget 2023 har anpassats efter underhållsbehovet

Underhållsplanen ska fungera som ett underlag i kommunens budgetarbete. I dokumentet *Underhållsplanering i Ale kommun* framgår att underhållsbudgeten har mer än dubblerats 2023 jämfört med 2022. Detta i syfte att hantera planerat underhåll och arbeta i kapp det eftersatta underhållet. I takt med att skicket på kommunens lokaler förbättras väntas underhållsbudgeten minska och därefter plana ut. I dokumentet uppger förvaltningen dock att det är svårt att säga när detta väntas ske eftersom underhållsbudgeten också påverkas av politiska beslut och ambitionsnivåer. I nedan tabell framgår förvaltningens sammanvägda bedömning tillika planen av kommande kostnader för att hantera planerat underhåll.

[2] Denna beskrivning framgår i dokumentet *Underhållsplanering i Ale kommun* från 2023.



Tabell 1: Den sammanvägda bedömningen och planen av kommande kostnader för att hantera planerat underhåll. Källa: Underhållsplanering i Ale kommun

I årsbokslutet 2022 redovisade fastighet ett underskott på 450 000 kronor. Där beskrivs att kostnadsdrivande poster under 2022 främst har utgjorts av höga reparationskostnader och höga kostnader för el och uppvärmning. Det framförs i årsbokslutet att kostnaderna för reparationer förväntas sjunka i takt med att det eftersatta underhållet arbetas i kapp.

I intervju framgår att kostnaderna för reparationer överstiger budget även 2023. En del av de högre kostnaderna för reparationer kan härledas till underhållsskulden. Det uppges också bero på att förvaltningen i vissa fall saknar rätt kompetens till följd av att mer och mer avancerad teknik har installerats i fastigheterna vilket ställer krav på rätt teknisk kompetens. Samtidigt framför de intervjuade att förvaltningen även köper enklare reparationstjänster som områdeskontoren skulle kunna genomföra själva. Detta beskrivs i en intervju som ett normaliserat arbetssätt vilket ökar kostnaderna för reparationer mer än nödvändigt.

Förvaltningen har analyserat den framtida kostnadseffekten av underhållstakten. I analysen framgår att nuvarande budget och dess succesiva minskning bedöms vara lämplig[3]. Förvaltningens analys bygger på att storleken på kommunens underhållsskuld kan bedömas vara olika stor beroende på vilken hänsyn som tas till fastigheter med oviss framtid. Av de fastigheter som förvaltningen i dag bedömer har mest eftersatt underhåll uppges merparten vara direkt påverkade av kommande ny- eller ombyggnation. De intervjuade menar att en bedömning av underhållsbehovet inte ger en rättvisande bild om fastigheter med oviss framtid fullt ut inkluderas i bedömningen. Underhållsinsatserna har i dessa fall avsiktligen minimerats eftersom det finns en risk att lokalen behöver rivas kort efter genomfört underhåll.

[3] Sett till kapitalsäkring, nuvarande ambitionsnivåer, hållbarhet och befintliga fastigheter med oviss framtid.

Samtidigt kan inte underhållsbehovet ignoreras helt då utredningar om fastigheters livslängd och användningsområden kan dra ut på tiden och i vissa fall även leda till beslut om att bevara fastigheten. I förvaltningens analys framgår dock att faktorer som berör säkerhet, hälsa eller myndighetskrav alltid är prioriterade och i vissa fall kan innebära underhållsinsatser även i fastigheter med oviss framtid.

I intervju framförs att förvaltningen balanserar mellan att underhålla fastigheter i tillräcklig utsträckning samtidigt som hänsyn behöver tas till fastighetens livslängd och den kapitalförstöring det innebär att gå in med allt för omfattande underhållsåtgärder i en fastighet som kommer att rivas.

4.5. Genomförande av underhållsinsatser

Genomförandet av underhållsåtgärder inleds med att enheten för drift och underhåll upphandlar leverantörer för större underhållsåtgärder. Underhållsåtgärder prioriteras främst att genomföras under lovledigheter.

Intervjuade uppger att upphandling av åtgärder tidigare har skett nära inpå åtgärdens genomförande utan bakomliggande analys och långsiktig planering. Framöver ska genomförande av underhåll ske enligt årshjulet där beställningar för kommande år ska läggas i november/december. I februari ska alla offertförfrågningar för det planerade underhållet vara skickade.

I intervju framförs vidare att det inte finns dokumenterade mallar eller rutiner för hur medarbetare på enheten för drift och underhåll ska bedriva sitt arbete med fastighetsunderhåll. Uppgiften stärks av att EY har efterfrågat rutiner gällande arbetet med fastighetsunderhåll men inte mottagit några. Situationen beskrivs som sårbar i ett fall då flera medarbetare skulle sluta sin tjänst samtidigt.

4.6. Det finns ingen prioriteringsordning för underhållet

I intervju framgår att underhåll planeras utefter den budget som tilldelas. Det lämnas inget utrymme i planeringen för akut underhåll. Varje år uppkommer dock behov av akuta åtgärder och oplanerat underhåll, exempelvis oförutsedda reparationer. Reparationer finansieras av underhållsbudgeten vilket medför att en viss mängd planerat underhåll behöver skjutas framåt till kommande års underhållsplan. Enligt uppgift genomförs cirka 85 procent av det planerade underhållet i underhållsplan som planerat. Resterande 15 procent prioriteras ned och skjuts fram till förmån för mer akut uppkomna behov.

Underhållsbudgeten för 2023 och 2024 uppges motsvara de behov och den kapacitet för att utföra underhåll som finns. Vid eventuellt minskat budgetutrymme har förvaltningen beslutat att fram till 2025 inte prioritera ned underhållsåtgärder. I stället ska möjligheten ses över att prioritera ner nybyggnation.

Förvaltningen saknar en prioritetsordning för vilka behov som ska skjutas framåt i tiden och vilka behov som ska prioriteras i första hand om budgeten inte skulle täcka alla behov. Det saknas också en prioriteringsordning som tydliggör vilka typer av fastigheter som ska

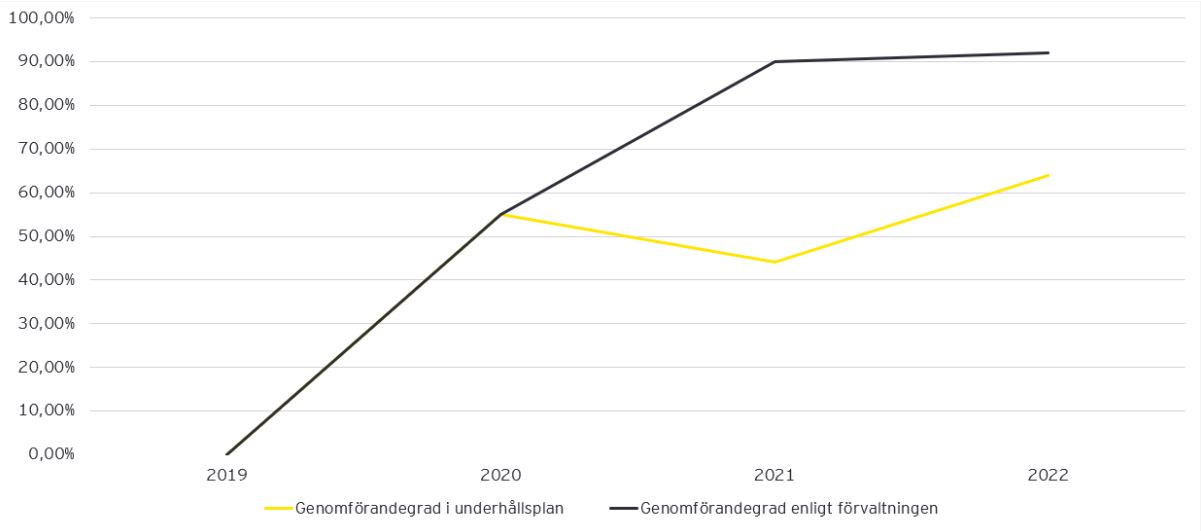
prioriteras högre än andra. Syftet med prioriteringsordningar är att skapa förutsägbarhet i vilken typ av åtgärder som budget primärt ska nyttjas till. De intervjuade uppger att en beslutad prioriteringsordning skulle underlätta arbetet med prioritering i de fall det behövs.

4.7. Resultat av stickprovet

EY har genomfört ett stickprov avseende fastighetsunderhållet mellan 2018–2023[4]. Stickprovet omfattar tre fastigheter. För information om urval och metod se bilaga 4.

Stickprovet har genomförts genom att manuellt följa planerade åtgärder och dess status för respektive fastighet i underhållsplanerna för respektive år[5]. I nedan tabeller redovisas utfallet av stickprovet.

Tabell 1: Genomförandegrad av planerat underhåll

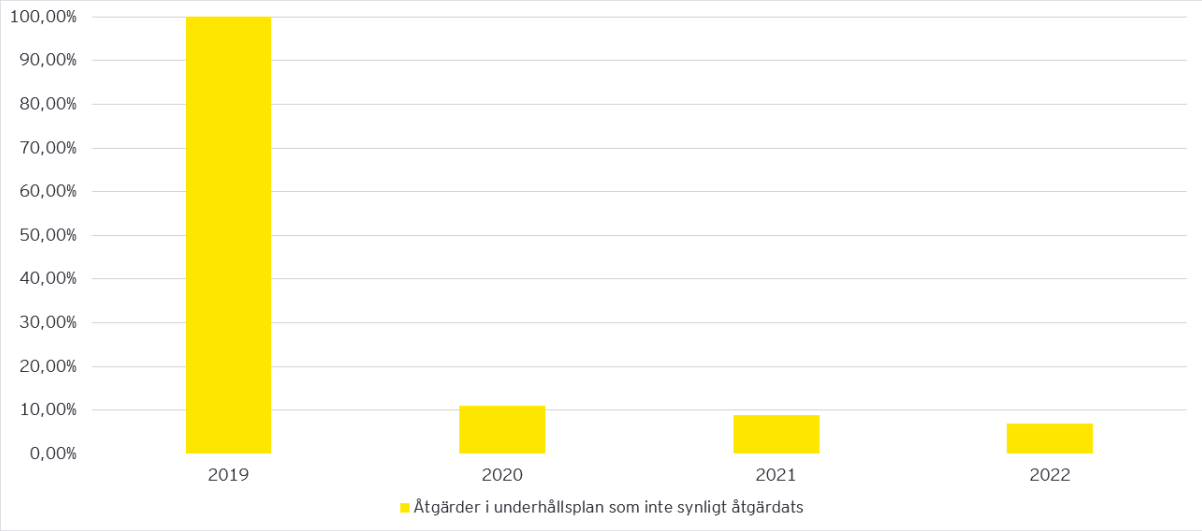


Tabellen visar andelen planerat underhåll som genomförts enligt plan i de tre fastigheterna för respektive år 2019–2022. Den gula linjen visar den andel av genomfört underhåll som framgår av underhållsplaner. Den grå linjen visar den andel som förvaltningen uppger har genomförts. År 2019 genomfördes noll procent av det planerade underhållet enligt plan. År 2022 uppger förvaltningen att cirka nittio procent av planerat underhåll har genomförts enligt plan. Av underhållsplanerna framgår att cirka sextio procent av planerat underhåll har genomförts enligt plan.

Resultatet av stickprovet visar att nuvarande system där underhållsåtgärder dokumenteras i Excel är sårbart. Dokumentation av underhållsåtgärder brister då åtgärder i flera fall inte har klarmarkerats trots att de enligt förvaltningen är åtgärdade. En åtgärd uppges även vara felaktigt inkluderade i underhållsplan då den rör tillsyn och skötsel.

[4] För 2018 finns ingen underhållsplan att tillgå vilket gör att 2018 uteslutits från analysen.
[5] Då fastighetssystemet ännu inte används för att systematiskt arbeta med underhållsplanering är detta manuella sätt de enda möjliga för att följa upp om åtgärder vidtagits enligt plan.

Tabell 2: Åtgärder som inte genomförts och därefter försvunnit ur planeringen



Tabellen visar andelen åtgärder som har fallit ur underhållsplanen utan synlig åtgärd. Alltså åtgärder som inte har åtgärdats enligt plan och som inte heller har skjutits fram till kommande år. Tabellen visar den andel som enligt uppgift från förvaltningen inte har åtgärdats. Om resultatet i stället baserats på information i underhållsplaner skulle andelen varit högre på grund av briser i dokumentationen i underhållsplanerna. Tabellen visar att samtliga åtgärder från 2019 försvunnit ur underhållsplaneringen utan synlig åtgärd. Mellan 2020–2022 sjunker andelen från elva till sju procent vilket kopplas till ambitionshöjningen för fastighetsunderhållet.

Inom ramen för stickprovet har även obligatoriska ventilationskontroller i enlighet med Boverkets[6] angivna intervall kontrollerats. Stickprovet visar att ventilationskontroller har genomförts inom angivet intervall i samtliga tre fastigheter. Förvaltningen uppger dock att en kontroll som genomfördes 2020 på en av fastigheterna med stor sannolikhet inte gick rätt till när fastigheten godkändes utan anmärkning.

4.8. Hyresgästers åsikter inhämtas främst via dialog

Förvaltningen genomför inga regelbundna enkätundersökningar eller motsvarande för att inhämta hyresgästers åsikter om lokaler och fastigheter. Förvaltningen uppger att så kallade lokalfunktionsmöten hålls varannan vecka där lokalplanerare från samtliga förvaltningar träffar representanter för drift- och underhållsenheten. Det sker också formella samverkansdialoger mellan service förvaltningsledning och övriga förvaltningsledningar en till två gånger om året.

Ett systematiskt forum som specifikt avser fastigheters skick och underhåll finns i nuläget enbart för grundskoleverksamheten då behovet bedömts vara som störst där. Information från grundskoleverksamheten inhämtas genom regelbundna träffar mellan verksamhetsområde fastighet och IT och verksamhetssamordnare och rektorer.

För alla övriga verksamheter i kommunen saknas en motsvarande systematisk dialog som i fallet med grundskoleverksamheten, vilket de intervjuade uppger är ett utvecklingsområde. Det

[6] Boverket är myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende.

saknas exempelvis kontinuerlig dialog med förskoleverksamheten, socialtjänst samt kultur och fritid. Kontakt med socialförvaltningen uppges ske vid behov och då via enhetschefer. Denna kontakt är inte regelbunden på samma sätt som med grundskoleverksamheten. De intervjuade uppger också att inte alla förvaltningar har utsett medarbetare som arbetar med lokal- och fastighetsfrågor vilket försvårar kommunikationen[7].

Under 2020 genomförde förvaltningen en kundundersökning. Undersökningen skickades till samtliga chefer i kommunen. Undersökningen visade att hyresgästerna var missnöjda med fastigheternas skick och underhåll. En majoritet av respondenterna svarade att de instämde i låg grad eller inte alls på påståenden så som:

- Anmälda fel åtgärdas i tid
- Klagomål och missnöje från hyresgästerna hanteras bra
- Skötsel och tillsynen av verksamhetslokaler är bra
- Jag är nöjd med standarden i verksamhetslokaler

Förvaltningen uppger att de från och med 2024 ska påbörja ett nytt arbete med kundundersökningar som planeras genomföras vartannat år.

[7] Det uppges vara svårare att etablera en regelbunden dialog med verksamheter som är utspridda på flera mindre lokaler, exempelvis LSS-boenden.

5. Uppföljning

5.1. Vår bedömning

Vår bedömning är att servicenämnden delvis har säkerställt en tillräcklig analys och uppföljning avseende fastighetsunderhåll.

5.2. Uppföljning av arbetet med fastighetsunderhåll sker till stor del kvalitativt

Uppföljning av verksamhet och ekonomi till nämnden sker vid de ordinarie uppföljningstillfällena vid delårs- och årsbokslut. Per delårsbokslut i augusti 2023 framgår att nämnden informeras om vissa avvikelser från underhållsplanen, exempelvis avseende underhållsinsats av kulturbyggnader. Av protokoll framgår att nämnden också fått information om drift- och underhållsenhetens arbete löpande under året.

Förvaltningen följer enligt uppgift upp fastighetsunderhållsarbetet löpande på veckovisa ledningsmöten mellan enhetschefer och verksamhetschef.

I årsbokslut 2022 redogör servicenämnden för verksamheten med beskrivningar av händelser under året och utmaningar som identifierats för verksamheten framåt. Bland annat framgår att statusbedömningen av samtliga lokaler har slutförts, att en övergripande underhållsplan har tagits fram samt att en fastighetsförvaltare har anställts. Sårbarheten som följer med att alltmer teknik installeras i fastigheter nämns som något som måste hanteras strategiskt framöver.

I protokoll från mars 2023 framgår att servicenämnden beslutat att föreslå kommunfullmäktige att utöka tidigare beslutad investeringsram för 2023 med sju miljoner kronor. Detta mot bakgrund av de underhållsbehov som framkommit i statusbedömningen av fastigheter. Vidare framgår i protokollet att den övergripande underhållsplanen inklusive kostnader ska presenteras för nämnden under första halvåret 2023 och inför 2024 godkännas av nämnden[8].

Verksamheten följs inte upp med nyckeltal eller liknande. I intervju framgår att det finns förslag på nyckeltal framtagna för verksamhetsområde Fastighet och IT men att de inte redovisas för nämnden i dagsläget.

5.3. Kontrollpunkter som avser fastighetsunderhåll inkluderas i internkontrollplan

Under 2022 och 2023 har servicenämnden inkluderat en kontrollpunkt i internkontrollplanen kopplat till fastighetsunderhållet. År 2022 kontrollerades att aktuella statusbedömningar och underhållsplan fanns på plats. I uppföljningen av internkontrollplan 2022 som redovisades för nämnden i februari 2023 framgår att serviceförvaltningen inte hittat några avvikelser. Inom ramen för 2023 års internkontrollplan kontrolleras om underhåll och reparationer är tillräckliga för att upprätthålla lag- och myndighetskrav. Resultatet av genomförd kontroll ska rapporteras till nämnden senast februari 2024.

[8] I protokoll fram till oktober 2023 framgår inte att underhållsplan inklusive kostnader har presenterats för nämnden.

Bilaga 1. Bakgrund

Ale är en växande kommun med ökande befolkning. Detta ställer krav på kommunen att tillhandahålla lokaler för de kommunala verksamheterna. Lokalförsörjning tillgodoses ur denna aspekt inte enbart av nyanskaffning av lokaler. En lika viktig faktor är att säkerställa att de befintliga lokalerna är användbara och ändamålsenliga. Det är därför av vikt att säkerställa att kommunens verksamhetslokaler upprätthåller en god standard.

Brister i fastighetsunderhåll innebär en risk för kapitalförstörelse och därmed försämrad hushållning av gemensamma resurser. Kommunernas fastigheter och lokaler kräver såväl löpande som periodiskt underhåll för att bevara sitt funktionella värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder samt att investeringar behöver 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. En ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens fastighetsinnehav är därmed väsentligt ur såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt perspektiv.

Servicenämnden i Ale kommun har enligt reglemente förvaltningsansvar för byggnader och anläggningar som är kommunägd egendom. I revisionens dialog med nämnden i april 2023 framgick att en översyn av samtliga fastigheter visat att det finns en underhållsskuld i fastighetsbeståndet. I revisionens risk- och väsentlighetsanalys 2023 bedömdes att det i kommunen finns risk för att underhåll av lokaler inte genomförs i den utsträckning som behövs.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Statusbedömning 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 fastigheter[9]. 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,

- 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.

Servicenämndens reglemente

Nämnden har förvaltningsansvar för kommunens byggnader och tillhörande anläggningar som är byggda eller förvärvade som verksamhetslokaler eller bostäder för kommunal myndighets-verksamhet.

[9] Sveriges Kommuner och Regioner, Fortifikationsverket och Samverkansforum genom Statens fastighetsverk och Specialfastigheter

Bilaga 3. Källförteckning

Dokument

- Analys av framtida kostnadseffekter av underhållstakten
- Budget och utfall underhåll 2021–2023
- Internkontrollplan servicenämnden 2022 och 2023
- Nämndplan servicenämnden 2023
- Nöjdkundundersökning 2020
- Objektlista Ale kommun
- Protokoll servicenämnden 2023
- Rapport genomlysning av serviceförvaltningen
- Reglemente för servicenämnden
- Slutrapport genomlysning service
- Underhållsplan 2023–2036
- Underhållsplanering i Ale kommun
- Utkast Riktlinjer för förvaltning av lokaler i Ale kommun 2023-07-25
- Årshjul planerat underhåll
- Årsredovisning servicenämnden 2022

Intervjuer

- Fastighetsförvaltare 2023-09-05
- Enhetschef underhållsplanering 2023-09-05
- Förvaltningschef serviceförvaltningen, Verksamhetschef Fastighet och IT 2023-09-05
- Servicenämndens presidium 2023-09-06

Stickprov

- Underhållsplaner 2019–2023
- Protokoll obligatoriska ventilationskontroller

Bilaga 4: Stickprov

EY har granskat och genomfört ett stickprov. Stickprovet rör åren 2018-2023 och omfattar tre fastigheter. Två skolor och ett gruppboende. Faktorer som har beaktats vid urval av fastigheter är typ av verksamhet, byggår och storlek.

EY har granskat dokumentation för de utvalda fastigheterna. I stickprovet har en checklista använts som grund. Checklistan ha utgått från lagkrav och praxis inom området. Utfallet av stickprovet har genomgått sakfelskontroll med enhetschef för fastighetsunderhåll.