

Rapport avseende granskning av planering för fastighetsunderhåll.

Melleruds kommun

Oktober 2012

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor.....	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Revisionskriterier och metod.....	3
1.5 Allmänt om fastighetsunderhåll och underhållsplanering	4
2 Resultat	5
2.1 Beskrivning av Fastighetsavdelningen.....	5
2.2 Fastighetsunderhållet i Melleruds kommun	6
2.3 Brukarperspektivet	8
2.4 Avslutande kommentarer	8

Sammanfattning

Kommunen är en stor fastighetsägare. Fastigheterna är en av de enskilt största posterna i balansräkningen. För att inte hamna i en kapitalförstörande ”fälla” i form av dåligt eller obefintligt underhåll måste denna verksamhet vara strukturerad och tydlig. En tydlig och heltäckande underhållsplan bör finnas och efterlevas. Kommunens fastigheter är även kommunens ansikte utåt och ett undermåligt fastighetsunderhåll skulle kunna ha en negativ inverkan på kommunens anseende bland brukare av lokalerna och övriga kommunmedborgare.

Projektets syfte har varit att granska kommunens hantering av fastighetsunderhåll och förekomsten av underhållsplaner samt undersöka huruvida miljöåtgärder och energieffektivisering ingår i underhållsplanerna.

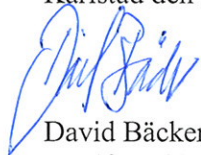
Uppdraget har genomförts via intervjuer med fastighetsansvariga och att vi tagit del av underhållsplanerna med kontroll och uppföljning av dessa.

Vi rekommenderar kommunen att:

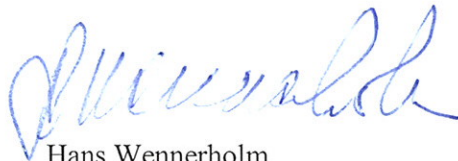
- Upprätta ett styrdokument som reglerar fastighetsavdelningens uppdrag.
- Upprätta kalkyler med specificerade belopp för respektive fastighet i kommunens underhållsplan.
- Årligen uppdatera underhållsplanen.
- Upprätta en konsekvensanalys över vad skillnaden i tilldelade resurser för underhåll och verkligt behov innebär för fastigheternas skick och framtida värde.
- Upprätta en långsiktig plan eller strategi för hur kommunens fastigheter ska disponeras - detta i syfte att lättare kunna prioritera underhållsåtgärderna mellan de olika fastigheterna.
- Upprätta instruktioner för att tydliggöra gränsdragningen mellan kostnader för underhåll respektive investering.
- I sitt redovisningssystem höja detaljeringsgraden genom att särredovisa löpande och periodiskt underhåll. Om detta sker kan konkreta mål sättas upp och uppföljning av dessa kan ske på ett enklare sätt.

- Tilldela varje fastighet ett eget objektnummer i anläggningsregister i syfte att stärka kontrollen.
- Årligen följa upp underhållskostnaderna och jämföra dessa mot budget och underhållsplan

Karlstad den 22 oktober 2012.



David Bäcker
Certifierad kommunal revisor



Hans Wennerholm
Certifierad kommunal revisor

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunen är en stor fastighetsägare. Fastigheterna är en av de enskilt största posterna i balansräkningen. För att inte hamna i en kapitalförstörande ”fälla” i form av dåligt eller obefintligt underhåll måste denna verksamhet vara strukturerad och tydlig. En tydlig och heltäckande underhållsplan bör finnas och efterlevas. Kommunens fastigheter är även kommunens ansikte utåt och ett undermåligt fastighetsunderhåll skulle kunna ha en negativ inverkan på kommunens anseende bland brukare av lokalerna och övriga kommunmedborgare.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Projektets syfte har varit att granska kommunens hantering av fastighetsunderhåll och förekomsten av underhållsplaner samt undersöka huruvida miljöåtgärder och energieffektivisering ingår i underhållsplanerna.

Uppdraget kommer att genomföras via intervjuer med fastighetsansvariga och att vi tagit del av underhållsplanerna med kontroll och uppföljning av dessa.

1.3 Avgränsning

Arbetet har avgränsats till att översiktligt beskriva arbetet med underhållsplaneringen. Vi har således inte granskat eller bedömt underhållet av specifika fastigheter.

1.4 Revisionskriterier och metod

Uppdraget har genomförts via intervjuer med fastighetsansvarig och ansvarig ekonom samt genom att vi tagit del av underhållsplaner med kontroll och uppföljning av dessa.

1.5 Allmänt om fastighetsunderhåll och underhållsplanering

1.5.1 Fastighetsunderhåll

För att vidmakthålla en byggnadsteknisk och ekonomisk status krävs ett visst underhåll. Huvudsyftet med underhållet är således inte att förbättra eller förändra byggnaden. Underhållsåtgärderna uppdelas vanligtvis i

- Löpande underhåll (akut underhåll)
- Periodiskt underhåll (planerat underhåll)

Ytterligheterna mellan periodiskt underhåll och löpande underhåll är att den ena ytterligheten innebär att allt underhåll blir av löpande karaktär, vilket innebär att inga åtgärder utförs förrän det är absolut nödvändigt. Den andra ytterligheten är att ha så tät förebyggande insatser att praktiskt taget inget behov av löpande underhåll uppstår.

Det optimala är att finna en nivå på det planerade underhållet där följande faktorer har beaktats:

- Ekonomin i underhållsarbetet
- Det långsiktiga fastighetsvärdet
- Brukarnas behov

Det väl planerade och genomförda underhållet torde vara det mest ekonomiska. Stora besparingar kan göras om underhållet planeras, dels i form av minskade driftskostnader, dels i minskad risk för störningar hos brukarna.

1.5.2 Underhållsplanering

Med underhållsplanering menas planläggning av det periodiska underhållet. Det primära syftet med underhållsplanering är att bestämma underhållsbehovet och skapa ett underlag för budgetering. Planen kan även uppfylla andra syften som exempelvis att utgöra grund för arbetsplanering och upphandling. Underhållsplanens detaljgrad är avgörande för dess användningsområde.

2 Resultat

2.1 Beskrivning av Fastighetsavdelningen

Fastighetsavdelningen i Melleruds kommun utgör en del av samhällsbyggnadsförvaltningen som ansvarar för den tekniska försörjningen inom Melleruds kommun. Förvaltningen arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen som fungerar som teknisk nämnd i Melleruds kommun.

I samhällsbyggnads uppdrag ingår bland annat att:

- svara för kommunens skyldigheter som väghållare, verksamheten för enskild väghållning och därtill offentlig belysning och utfärda lokala trafikföreskrifter samt verka för förbättrad trafiksäkerhet.
- förvalta och anlägga allmänna platser genom Gatu- och Parkenheten.
- svara för att fastställda detaljplaner och säkerställa att exploateringsobjekt blir genomförda.
- sköta kommunens fritidsverksamhet inklusive kontakt med föreningar och drift av fritidsanläggningar.
- ansvara för att tillhandahålla och hyra ut kommunens ägda fastigheter
- tillhandahålla vatten samt rening av avloppsvatten inom kommunen.

Något styrdokument eller arbetsbeskrivningar som reglerar fastighetsavdelningens verksamhet finns inte. Däremot finns i kommunens styr- och reglerplan inriktningsmål och prestationsmål. Prestationsmålen består av åtgärder som att minska elförbrukningen på kommunens fastigheter.

Kommunens fastighetsavdelning består av en fastighetschef och nio vaktmästare (7,5 heltidstjänster). Fastighetschefen ansvarar ensam för planeringen och uppföljningen av underhållet. Arbetsbelastningen beskrivs som hård och andra mer akuta arbetsuppgifter får ofta prioriteras framför arbetet med underhållsplaner.

2.2 Fastighetsunderhållet i Melleruds kommun

Melleruds kommun äger samtliga fastigheter som de bedriver verksamhet i. Samtliga fastigheter finns förtecknade i flera olika system. Fastighetssystemet Vitec som används för hyresdebitering, där alla byggnader finns med, har även en modul för att administrera underhållet. Fastighetsavdelningens personal har inte börjat arbeta med underhållet i detta system ännu. Däremot finns gamla uppgifter kvar i systemet sedan den tid för de fastigheter som tidigare ägdes av kommunens bostadsbolag. Tidsbrist på fastighetsavdelningen anges som skäl till varför man inte fortsatt att använda Vitec för fastighetsunderhållet. I Vitec finns även en webbaserad felanmälan som går direkt ut till vaktmästarna, även om denna rutin inte fungerar fullt ut ännu.

Samtliga fastigheter finns även förtecknade i en Excel-mall, som upprättades 2010, där det för varje fastighet framgår hur stort behovet är varje år mellan åren 2011 och 2021. Det finns även en kolumn för att följa upp utfallet av underhåll per fastighet under 2011 samt en kolumn med lokalytan för varje fastighet. Någon uppföljning för 2011 års utfall har inte gjorts. De belopp som anges är till stor grad uppskattningar och det finns sällan några egentliga kalkyler bakom vad varje åtgärd exakt kostar, även om det i några fall framstår som relativt väl underbyggt där vissa belopp är mer specificerade.

Enligt fastighetschefen räcker underhållsbudgeten i princip enbart till akut underhåll. Budgeten utgår inte från det verkliga behovet, utan utrymmet för underhåll blir istället en konsekvens av hur mycket medel som finns tilldelat i budgeten. Fastighetschefen måste göra prioriteringar av underhållsåtgärderna utifrån behovet i de olika fastigheterna eftersom resurserna inte räcker till allt som behövs åtgärdas i samtliga fastigheter. Ett nytt dokument för vilka underhållsåtgärder som ska vidtas. I princip innebär dessa åtgärder enbart uppfräschning av lokaler.

Ibland har det hänt att verksamheterna själva köpt in maskiner och inventarier av olika slag och som när de är uttjänta skall ersättas av nya. När dessa sedan ersatts med nya har det inte varit ovanligt att kommunens centrala underhållsbudget belastats, vilket inte borde varit fallet då de inte anses tillhöra byggnaden och den standard som verksamheterna betalar för. För att hålla bättre ordning på detta har fastighetsavdelningen börja märka det som tillhör fastighetsavdelningen. Internhyror sätts efter verkliga kostnader och ska gå ihop, åtminstone över tid.

Något som påverkar prioriteringen av underhållet är osäkerheten kring hur vissa byggnader i framtiden är avsedda att användas. Omstruktureringar av verksamheter som exempelvis kan innebära nedläggning av skolor eller äldreboenden innebär att underhållet av dessa fastigheter prioriteras ned. Problem som kan uppstå är ifall långvarig osäkerhet råder kring vilka byggnader som ska avyttras är att dessa byggnaders standard försämras över tid. Därför är det viktigt att ha en plan för hur kommunens fastigheter långsiktigt ska användas. Det har hänt att kommunens fastighetsavdelning i något fall utfört underhållsåtgärder i en fastighet som kort därefter lämnats av den verksamhet åtgärderna var anpassade efter.

Det pågår inte några omfattande energieffektiviseringar eller miljöåtgärder i det dagliga arbetet med kommunens fastigheter. Förutsatt att det går att visa en kalkyl som innebär att energieffektiviseringen är lönsam genomförs detta därefter oftast som ett investeringsprojekt och belastar således inte budgeten för fastighetsunderhåll. Fastighetsavdelningen prioriterar arbetet med säkerhet i kommunens fastigheter för att få en säkrare miljö i lokalerna.

Anläggningsregistret är inte uppdelat per fastighet eller objektnummer. Detta gör att när en fastighet ska säljas eller när vissa förbättringsarbeten ska aktiveras på fastigheten eller andra värden skrivs ned, måste ansvarig ekonom leta på flera ställen i systemet. Det finns då en risk att samtliga värden inte tas bort ur anläggningsregistret vid exempelvis utrantering eller försäljning. Likaså finns risk för dubbla anskaffningsvärden om exempelvis en investering som ersätts av en ny investering inte är avskriven fullt ut. Det senare bedöms dock inte som något problem som innebär några betydande fel bland bokförda värden.

Det finns inte några instruktioner som innebär en klar linje mellan vad som är underhåll respektive investering. Denna gränsdragning är en bedömning som de är upp till fastighetschefen att göra. Det saknas även en struktur för vilka kostnader som ska belasta budgeten för fastighetsavdelningen och de olika verksamheterna.

2.2.1 Budget/utfall underhållskostnader

I redovisningen har man hittills inte skiljt på planerat och löpande underhåll. Ett arbete har påbörjats med att driftsätta en modell som gör att det blir enklare att särredovisa olika kostnader av underhåll, men modellen har inte applicerats fullt ut ännu. Det går således inte exakt att säga hur stor del som avser planerat underhåll, det vill säga underhåll som finns med i underhållsplanen. Dock består underhållsplanen nästan enbart av planerat felavhjälpande underhåll och inte förebyggande underhåll. Från och med 2014 kommer en ny kontoplan att införas som innebär en mer specificerad redovisning av kostnaderna för fastigheterna och underlättar uppföljningen.

Underhållsbudgeten fastställs utifrån anslagna medel och fastighetschefen menar att underhållet är eftersatt och att det inte finns någon strategi för hur mycket avdelningen får i underhållsbudget. Fastighetschefen menar vidare att underhållsbudgetens storlek beror på hur ekonomin ser ut totalt i kommunen och inte faktiskt underhållsbehov.

Då fastighetsunderhållet tidigare legat i kommunens fastighetsbolag finns inte någon historik från tiden före det att kommunen tog över fastigheterna, d v s 1 mars 2010. Enligt ansvarig ekonom var inte dessa kostnader specificerade i bolagets redovisning att det är möjligt att se.

Utfallet hittills för 2012 är 1 422 tkr. Budget för helåret 2012 uppgår till 3 177 tkr. Eftersom fastighetsavdelningen tidigt under året prognostiserat ett underskott på -1,2 Mkr har underhållsåtgärderna stoppats, då minskade underhållsåtgärder utgör en av besparingsåtgärderna. Endast akuta åtgärder får genomföras. Det har tidigare inte skett någon uppföljning på total nivå avseende fastighetsunderhållet. Däremot görs uppföljningar i underhållsplanen. Budget 2011 uppgick till 3 305 tkr och utfallet uppgick till 3 872 tkr. Behovet enligt underhållsplanen uppgick till 6 955 tkr, vilket innebär att planerade underhållsåtgärder måst senareläggas. Det är dock viss osäkerhet i siffrorna för utfallet, då några konton är blandade. Exempelvis ligger på kontot för övrigt material är kostnader både för sådant som är förbrukningsartiklar och sådant som används för reparationer.

Akuta underhållsåtgärder och ökade energikostnader tränger ut det planerade underhållet. Enligt fastighetschefen skulle det vara intressant att räkna på hur mycket kommunens fastigheter förlorar i värde på grund av de ständiga eftersläpningarna i det planerade underhållet.

2.3 Brukarperspektivet

Det görs inga regelbundna attitydmätningar hos brukarna. Brukarnas åsikter fångas upp genom att fastighetsköterna och även förvaltaren har regelbunden kontakt med brukarna. När det är några problem hör brukarna alltid av sig till förvaltaren. En ny rutin som införts är att verksamheterna/brukarna från och med 2012 ska göra en egen bedömning över vilka åtgärder som ska vidtas avseende underhållet och utifrån detta göra en prioriteringslista över sina önskemål avseende underhållet. Det är dock slutligen fastighetschefen som gör den slutliga bedömningen över vilka åtgärder som bör vidtas.

2.4 Avslutande kommentarer

Kommunens fastighetsavdelning med dess fastighetschef och ekonom är väl införstådda med de brister som finns i arbetet med fastighetsunderhåll. De största förklaringarna till bristerna är såväl brist på personal som kan administrera planeringen för fastighetsunderhåll som resurser att genomföra underhållet. Ett antal åtgärder pågår för att förbättra strukturen kring arbetet med fastighetsunderhåll.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Upprätta ett styrdokument som reglerar fastighetsavdelningens uppdrag.
- Upprätta kalkyler med specificerade belopp för respektive fastighet i kommunens underhållsplan.
- Årligen uppdatera underhållsplanen.
- Upprätta en konsekvensanalys över vad skillnaden i tilldelade resurser för underhåll och verkligt behov innebär för fastigheternas skick och framtida värde.
- Upprätta en långsiktig plan eller strategi för hur kommunens fastigheter ska disponeras - detta i syfte att lättare kunna prioritera underhållsåtgärderna mellan de olika fastigheterna.
- Upprätta instruktioner för att tydliggöra gränsdragningen mellan kostnader för underhåll respektive investering.
- I sitt redovisningssystem höja detaljeringsgraden genom att särredovisa löpande och periodiskt underhåll. Om detta sker kan konkreta mål sättas upp och uppföljning av dessa kan ske på ett enklare sätt.
- Tilldela varje fastighet ett eget objektnummer i anläggningsregister i syfte att stärka kontrollen.
- Årligen följa upp underhållskostnaderna och jämföra dessa mot budget och underhållsplan.