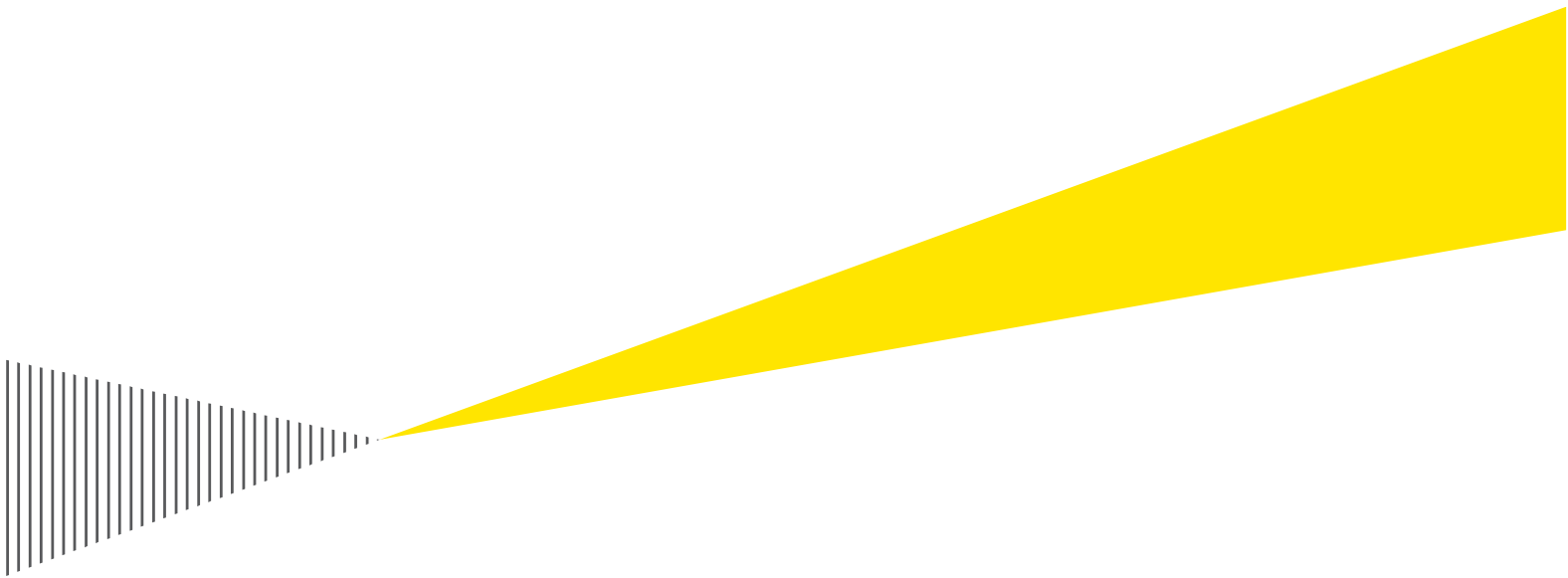


Orust, Strömstad och Tanums kommuner

Förstudie avseende fastighetsunderhåll



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och frågeställningar	3
2.3. Metod	3
3. Orust kommun.....	4
3.1. Organisation.....	4
3.2. Planer och styrdokument.....	5
3.3. Uppföljning	6
4. Strömstads kommun.....	7
4.1. Organisation.....	7
4.2. Planer och styrdokument.....	8
4.3. Uppföljning	9
5. Tanums kommun.....	10
5.1. Organisation.....	10
5.2. Planer och styrdokument.....	11
5.3. Uppföljning	12
6. Likheter och skillnader mellan kommunerna	13
7. Slutsatser och svar på förstudiens frågor	15
7.1. Sammanfattande svar på förstudiens frågor	15
7.2. Identifierade risker.....	16
Bilaga 1. Bakgrund	17
Bilaga 2. Källförteckning.....	18

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Orust, Strömstad och Tanums kommun genomfört en förstudie avseende fastighetsunderhåll. Syftet med förstudien har varit att översiktligt kartlägga hur kommunernas arbete med fastighetsunderhåll samt att göra en jämförelse mellan kommunerna.

Förstudien visar att kommunerna har liknande utmaningar vad gäller behov av lokaler. Samtliga tre kommuner ser behov av utökning och lokalanpassning inom barn- och omsorgsverksamheten. I Orust och Tanums kommun beskrivs underhållet som underbudgeterat. Därutöver har kommunerna en gemensam utmaning med att styra det långsiktiga lokalförsörjningsarbetet. Ingen av kommunerna har i dagsläget fastställt lokalförsörjningsplaner. I Strömstads kommun saknas ett tydligt utpekat ansvar inom kommunledningen för att driva lokalförsörjningsfrågorna.

Förstudien visar att kommunerna skiljer sig åt vad gäller organisationen av fastighetsunderhållet. I Orust kommun är det kommunstyrelsen som ansvarar för fastighetsunderhållet. I Strömstad och Tanums kommun är det tekniska nämnden som har ansvaret för fastighetsunderhållet. Det operativa underhållsarbetet i Strömstads kommun bedrivs i bolagsform vilket skiljer sig från de andra kommunerna. En annan skillnad mellan kommunerna är att lokalytan för barn i förskola och elever i grundskola skiljer sig åt. Förstudien visar att Orust och Tanums kommun understiger normvärdet vad gäller lokalyta för barn i förskola och överstiger normvärde vad gäller lokalyta för barn i grundskolan. Orust kommun har mer än dubbelt så stor lokalyta jämfört med normvärdet för grundskoleelever. Därtill är kostnaderna för lokalerna också högre i Orust kommun jämfört med de andra kommunerna.

Utifrån förstudiens resultat har ett antal risker identifierats för ansvarig nämnd inom respektive kommun:

Orust kommun

- ▶ Risk för otillräcklig styrning, intern kontroll och uppföljning av fastighetsunderhållet, till följd av avsaknad av underhållsplan och målsättningar för underhållsarbetet
- ▶ Risk för underhållsskuld, till följd av otillräckliga resurser för underhållsarbetet
- ▶ Risk för otillräcklig styrning av lokalförsörjningsarbetet, till följd av avsaknad av lokalförsörjningsplan

Strömstads kommun

- ▶ Risk för ineffektiv och otydlig styrning av lokalförsörjningen och fastighetsunderhållet till följd av otydlig ansvarsfördelning avseende fastighetsunderhållet samt avsaknad av styrning avseende lokalförsörjningsarbetet

Tanums kommun

- ▶ Risk för underhållsskuld, till följd av otillräckliga resurser för underhållsarbetet
- ▶ Risk för otillräcklig styrning av lokalförsörjningsarbetet, till följd av avsaknad av lokalförsörjningsplan

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna i Orust, Strömstad och Tanums kommuner har beslutat att genomföra en gemensam förstudie avseende fastighetsunderhåll i kommunerna. Bakgrunden till förstudien beskrivs i bilaga 1.

2.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med förstudien är att översiktligt kartlägga kommunernas arbete med fastighetsunderhåll samt att göra en jämförelse mellan kommunerna. Förstudien kommer att svara på följande frågor:

- ▶ Hur är kommunernas arbete avseende fastighetsunderhåll organiserat?
- ▶ Vilka planer och styrdokument för arbetet med fastighetsunderhåll finns fastställda?
- ▶ Hur sker kort- och långsiktig uppföljning och analys av fastighetsunderhållet?
- ▶ Vilka väsentliga likheter och skillnader finns det mellan kommunerna?

2.3. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Källförteckning och intervjuförteckning framgår av bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

3. Orust kommun

3.1. Organisation

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglemente för kommunens fastigheter. *Utskottet för samhällsutveckling* bereder frågor avseende kommunens fastigheter till kommunstyrelsen. Det operativa arbetet med att underhålla kommunens fastigheter sker inom *sektor samhällsutveckling*. Sektorn består av åtta enheter, varav *fastighetsenheten* är ansvarig för kommunens underhåll och tillhandahållande av lokaler och fastigheter.

Fastighetsenheten leds av en fastighetschef som är chef för en fastighetsförvaltare, fem fastighetsskötare och två fastighetstekniker. Därutöver finns det en medarbetare som har en delad tjänst och som arbetar med bostadsanpassning och administration.

I intervju med fastighetschef framkommer att det är svårt att rekrytera personal till enheten. Fastighetsenheten har idag två vakanta tjänster; biträdande projektledare och fastighetstekniker. Tjänsten som biträdande projektledare kommer att tillsättas under oktober 2018. Enligt fastighetschef har enheten effektiviserats genom åren, vilket lett till minskad personalstyrka och ökat krav på kompetensutveckling. Utbildning av personal avseende fastighetsunderhåll genomfört enligt uppgift systematiskt.

Orust kommun äger cirka 80 fastigheter om totalt cirka 87 000 kvadratmeter. Tabellen nedan redovisar nyckeltal avseende fastigheterna i kommunen.

Tabell 1: Nyckeltal, Orust kommun

Nyckeltal	2015	2016	2017
Lokalyta per barn i förskolan inkl. kök, m ² (normvärde 10)	-	5,6	7,9
Lokalyta per elev i grundskolan inkl. gymnasiesalar och kök, m ² (normvärde 10)	-	30,8	27,0
Lokalyta per kommuninvånare inkl. förhyrd yta, m ²	-	5,7	5,9
Kostnad för energiförbrukning, värme, ventilation, varmvatten per uppvärmd lokalyta (ej bostäder), kr/m ²	-	146	-
Utgift för planerat underhåll, kr/m ² (normvärde 125)	-	-	69
Utgift för akut underhåll, kr/m ² (normvärde 25)	-	9	-
Bruttokostnad lokaler kommunal förskola, kr/inskrivet barn	19 023,3	24 628,7	22 841,5
Kostnad lokaler kommunal förskoleklass, kr/elev	27 642,5	33 179,7	37 191,9
Kostnad för lokaler i kommunal grundskola åk 1-9, kr/elev	29 068,0	33 690,6	33 484,2
Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev	66 065,6	88 521,7	68 893,6
Bruttokostnad lokaler äldreomsorg, kr/inv 65+	4 871,3	4 941,9	3 850,0

Källa: Benchmarking Norra Bohuslän 2015-2017 och databasen Kolada.

I Budget för 2018 framkommer att underhållet är underbudgeterat. Det beskrivs att det finns ett ökat behov av verksamhetslokaler, främst inom barnomsorgen och omsorgsverksamheten. Budgeten för underhållsinsatser har ökat från cirka 3 miljoner till drygt 6 miljoner 2017. Enligt fastighetschef upplevs kostnaderna för underhåll som stabilt och kommunens fastighetsbestånd beskrivs vara i relativt gott skick. Dock framför fastighetschefen att det finns ett ökat behov av lokalanpassning och uppgradering av fastigheter inom barnomsorgen och omsorgsverksamheten, till följd av förändrad lagstiftning. Till exempel har det tillkommit nya krav på tillgänglig yta i badrum inom omsorgen. Enligt fastighetschefen kommer behoven inom omsorgen att ses över i samband med att *Sektor omsorg* har färdigställt sin lokalförsörjningsplan.¹

3.2. Planer och styrdokument

Kommunfullmäktige har inte fastställt några verksamhetsmål avseende fastighetsunderhåll i budget för 2018. Dock framkommer av budget 2018 att det är av stor vikt att fastigheterna systematiskt underhålls och renoveras vid behov. Enligt intervju med fastighetschef har det saknats långsiktig planering av fastighetsunderhållet.

Sektorn har upprättat tre styrdokument avseende fastighetsunderhåll:

- ▶ Underhållsplan
- ▶ Gränsdragningslista
- ▶ Projektmodell/ansvarsfördelning för fastighetsunderhåll

Inför upprättandet av *underhållsplanen* har en inventering av fastigheterna i kommunen påbörjats. Målet är att 80-85 procent av alla fastigheter ska vara inventerade och inlagda i underhållsplanen till årsskiftet. Åtgärder planeras att läggas in i underhållsplanen under 2019.

Gränsdragningslistan är en dokumenterad kostnads- och ansvarsfördelning mellan fastighetsenheten som hyr ut lokalerna och verksamheterna som nyttjar lokalerna. Av gränsdragningslistan framgår vem som ansvarar för drift och underhåll av fastigheterna.

Därutöver framkommer av intervjuer att fastighetsenheten har tagit fram en projektmodell för fastighetsunderhåll. En projektsamordnare har anställts för att arbeta med modellen och upphandla ett projektverktyg. Projektmodellen ska ses som ett hjälpverktyg för hur enheten ska driva större fastighetsprojekt.

Det pågår ett arbete med att ta *lokalförsörjningsplaner* och en *fastighetsstrategi* för fastighetsunderhåll. Enligt fastighetschef beräknas verksamheternas lokalförsörjningsplaner vara färdigställda vid årsskiftet 2018/2019. Verksamheterna ansvarar själva för att ta fram lokalförsörjningsplaner. *Sektor lärande* har redan tagit fram sin lokalförsörjningsplan. När lokalförsörjningsplanerna för samtliga verksamheter är klara kommer *lokalstrategigruppen* att se över arbetet. Lokalstrategigruppen består av fastighetschef, samtliga verksamhetschefer och ekonomichef. Gruppen kommer att fastställa hur arbetet med lokalförsörjning ska struktureras och prioriteras.

¹ Förvaltningens arbete med lokalförsörjningsplaner utvecklas i nedanstående avsnitt.

Av årsredovisningen 2017 framkommer att en *fastighetsstrategi* är under framtagande. Strategin syftar till att peka ut riktningen avseende om kommunen ska investera själva eller låta en extern part bygga där kommunen är hyresgäst. Enligt fastighetschef ska strategin fastställas under hösten 2018.

3.3. Uppföljning

Kommunstyrelsen följer upp fastighetsunderhållet genom delårsbokslut och årsredovisning. Därutöver får utskottet för samhällsutveckling ta del av regelbunden muntlig rapportering från fastighetschef om hur arbetet fortgår i stora projekt. Enligt uppgift kommer sektorn följa upp underhållsåtgärder och andra nyckeltal avseende fastighetsunderhållet från och med 2019 via ett It system.

I årsredovisningen rapporteras nyckeltal avseende underhållskostnader och uthyrningsgrad. I årsredovisningen för 2017 framkommer att uthyrningsgraden var 92 procent, vilket är en ökning med mer än 20 procentenheter jämfört med 2016. Vidare framkommer av årsredovisningen att de genomsnittliga driftskostnaderna för fastigheter har minskat jämfört med föregående år.

I årsredovisningen presenteras även resultatet från en årlig kundundersökning. År 2017 visade undersökningen att 86 procent av kunderna var nöjda med servicen inom fastigheter, vilket var något lägre resultat än målet på 90 procent. I årsredovisningen görs ingen analys av orsakerna till varför målet inte uppnåddes.²

² Enligt uppgift anses resultatet av enkätundersökningen vara högt trots att målet inte uppnåddes.

4. Strömstads kommun

4.1. Organisation

Tekniska nämnden ansvarar enligt reglemente för att driva, utveckla och förvalta kommunens fastigheter. Det operativa arbetet med att förvalta och underhålla kommunens fastigheter sker inom bolagen *Strömstadsbyggen AB* och *Strömstadslokaler AB*.

Strömstadbyggen AB förvaltar ungefär 1 500 lägenheter och serviceboenden i kommunen. Bolaget förvaltar även kommunens äldreboenden. Strömstadslokaler AB förvaltar merparten av kommunens övriga fastigheter, såsom skollokaler och idrotts- och fritidslokaler.

Strömstadsbyggen AB och Strömstadslokaler AB drivs av en gemensam verkställande direktör (VD). Bolagen samverkar med varandra och fördelar resurser mellan sig. Totalt har bolagen cirka 35 medarbetare som bland annat består av två fastighetsförvaltare, projektchef och fastighetstekniker. Förvaltarna arbetar på respektive bolag och samarbetar med varandra. Förvaltarna ansvarar för löpande kontroller av fastighetsåtgärder och samverkar även med bolagens fastighetstekniker. Resurserna fördelas till det bolag som har störst behov. Bolagens VD ser i nuläget inga större utmaningar vad gäller kompetensförsörjningen inom bolagen. Det beskrivs finnas goda förutsättningar och kunskaper inom bolagen för att förvalta och underhålla kommunens fastigheter.

Strömstadsbyggen AB och Strömstadslokaler AB förvaltar de flesta fastigheterna i kommunen. Det finns dock ett fåtal fastigheter som ägs och förvaltas av tekniska förvaltningen. Det rör sig främst om förvaltningens egna lokaler, men också ett par andra lokaler. Förvaltningen äger och ansvarar för underhåll av följande fastigheter:

- ▶ Fem reningsverk
- ▶ Fem vattenverk
- ▶ En mekanisk verkstad
- ▶ Ett ridhus
- ▶ En byggnad i anslutning till kustbevakningens kajanläggning

Av intervjuer med bolagens VD och chef för tekniska förvaltningen framkommer att det är otydligt varför tekniska förvaltningen förvaltar vissa lokaler utanför förvaltningens verksamhetsområde, såsom ridhuset. Förvaltningschefen menar att det vore mer naturligt om ansvaret för driften av ridhuset var hos Strömstadslokaler AB eller förvaltning med kompetens inom området. Vad gäller den byggnad som hör till kustbevakningens kajanläggning är det ännu inte klart vem som ska ansvara för driften. Tekniska förvaltningen har fått i uppdrag att bygga kajanläggningen och det bedöms som troligt att förvaltningen även kommer att ansvara för drift och underhåll av den fastighet som hör till anläggningen.

Tabellen nedan redovisar nyckeltal avseende fastigheterna i kommunen.

Tabell 2: Nyckeltal, Strömstads kommun

Nyckeltal	2015	2016	2017
Lokalyta per barn i förskolan inkl. kök, m ² (normvärde 10)	16,2	-	-
Lokalyta per elev i grundskolan inkl. gymnasiesalar och kök, m ² (normvärde 10)	16,2	-	-
Lokalyta per kommuninvånare inkl. förhyrd yta, m ²	-	-	-
Kostnad för energiförbrukning, värme, ventilation, varmvatten per uppvärmd lokalyta (ej bostäder), kr/m ²	144,0	-	-
Utgift för planerat underhåll, kr/m ² (normvärde 125)	623,0 ³	-	-
Utgift för akut underhåll, kr/m ² (normvärde 25)	-	-	-
Bruttokostnad lokaler kommunal förskola, kr/inskrivet barn	20 837,2	20 384,0	21 336,1
Kostnad lokaler kommunal förskoleklass, kr/elev	11 560,0	9 614,1	9 360,9
Kostnad för lokaler i kommunal grundskola åk 1-9, kr/elev	21 544,0	20 776,3	20 717,6
Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev	30 777,5	24 597,9	25 344,7
Bruttokostnad lokaler äldreomsorg, kr/inv 65+	3 364,6	3 433,2	6 502,1

Källa: Benchmarking Norra Bohuslän 2015-2017 och databasen Kolada.

Av kommunfullmäktiges budget för 2018 framkommer att ökat invånarantal bland annat ställer krav på kommunens kapacitet att bygga bostäder och utöka skol- och barnomsorg. Inom framförallt skolverksamheten finns behov av nya lokaler. Kommunen planerar att investera i tillbyggnad av flera grundskolor samt bygga en ny förskola under 2018.

Enligt uppgift finns ett underhållsbehov inom kommunens fritidsanläggningar. Dock är underhållsinvesteringar genomförda vad gäller en ny sporthall och ett nytt kulturhus. I budget 2018 framgår att kommunens badhus ska renoveras under året.

4.2. Planer och styrdokument

För att uppnå kommunens vision 2030 har Kommunfullmäktige i budget 2018 antagit långsiktiga mål. Ett av det antagna målen är följande:

- ▶ 2030 rankas Strömstads kommun som en mycket attraktiv arbetsgivare

Tekniska nämnden har brutit ner målet i ett nämndmål som rör fastighetsunderhåll:

- ▶ Ny ersättningslokal för tekniska förvaltningens verksamheter

Av budget 2018 framkommer att det pågår dialog med Strömstadslokaler om till- och ombyggnation av fastigheten Mekanikern. I delårsrapporten för 2018 framkommer att målet är delvis uppfyllt. Trolig start av till- och ombyggnation sker under 2019.

³ Inkluderar eventuellt akut underhåll.

Strömstadsbyggen och Strömstadslokaler har upprättat övergripande målsättningar för arbetet med kommunens fastigheter. Det finns dock inga konkreta målsättningar avseende fastighetsunderhåll inom bolagen.

Bolagen har vidare upprättat tre styrdokument avseende fastighetsunderhåll:

- ▶ Investeringsplan 2019-2021
- ▶ Underhållsplan
- ▶ Gränsdragningslista

Strömstadslokaler har fastställt en *investeringsplan* för 2019-2021. Investeringsplanen baseras på en uppskattning av antagen byggnadsvolym. Det är främst investering av skolbyggnader och fritidsanläggningar som prioriteras i planen. Till exempel planeras cirka 34 miljoner kronor investeras i renovering av kommunens badhus under 2019.

Strömstadslokaler har upprättat en *underhållsplan* för fastighetsunderhållet. Underhållsplanen läggs för en 10-årsperiod. Enligt bolagens VD pågår ett arbete med att inrätta ett digitalt system för fastighetsunderhållet. Således kommer arbetet med underhållsplanen att digitaliseras under de närmaste åren.

Strömstadslokaler AB tagit fram en *gränsdragningslista* mellan bolagen och kommunens verksamheter.⁴

Både VD för bolagen och chef för tekniska förvaltningen beskriver kommunens övergripande lokalförsörjningsarbete som en betydande utmaning. Enligt reglemente ansvarar kommunstyrelsen för att leda, utveckla och samordna kommunens lokalförsörjning. Kommunledningsförvaltningen har ansvaret för att verkställa arbetet med lokalförsörjningsplaner. Det finns dock ingen vid förvaltningen som ansvarar för lokalförsörjningsarbetet. Enligt uppgift har arbetet avstannat. Både bolagen och verksamheterna har påtalat att det finns behov av tydlig styrning av lokalförsörjningsarbetet. I nuläget saknas övergripande prioritering och planering av kommunens lokalbehov. Ekonomichef och utvecklingschef har under hösten 2018 fått i uppdrag av kommunens ledningsgrupp att påbörja arbetet. Det är oklart när lokalförsörjningsplanen ska vara färdigställd.

4.3. Uppföljning

Kommunstyrelsen följer upp bolagens arbete inom ramen för uppsiktsplikten. Inom ramen för delårs- och årsbokslut följs måluppfyllelsen avseende nämndmålet som rör fastighetsunderhåll upp. Därutöver redovisas inga specifika nyckeltal eller annan uppföljning avseende fastighetsunderhåll i boksluten. Nyckeltal för fastighetsunderhåll såsom investeringar och underhållskostnader redovisas dock i bolagens respektive årsredovisning.

Bolagens VD deltar månatligen vid kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträden. Enligt uppgift får arbetsutskottet då information om nyckeltal och pågående underhåll.

⁴ Gränsdragningslistan är en dokumenterad kostnads- och ansvarsfördelning mellan fastighetsenheten som hyr ut lokalerna och verksamheterna som nyttjar lokalerna. Av gränsdragningslistan framgår vem som ansvarar för drift och underhåll av fastigheterna.

5. Tanums kommun

5.1. Organisation

Tekniska nämnden ansvarar enligt reglemente för att förvalta kommunens fastigheter⁵. Det operativa arbetet med att underhålla kommunens fastigheter sker inom *tekniska förvaltningen*. Tekniska förvaltningen består av tre avdelningar, VA-avdelningen (Vatten och Avlopp), Gata/Gis avdelningen och fastighetsavdelningen. Det är *fastighetsavdelningen* som ansvarar för fastighetsunderhåll.

Fastighetsavdelningen består av cirka 30 medarbetare. Avdelningen har en central administration, direkt underställd fastighetschef. Fastighetsavdelningen har en lokalsamordnare/projektledare, en administratör och en teknisk förvaltare. Den 1 oktober 2018 anställdes ytterligare en förvaltare med ansvar för fastighetsunderhåll. Förvaltaren ansvarar för samordning och upphandling av fastighetsunderhåll. Inom avdelningen finns också en enhet som ansvarar för drift av fastigheter. Enheten leds av en driftschef. Under driftschefen finns åtta drifttekniker/fastighetstekniker.

Kommunen äger ett 80-tal fastigheter om totalt cirka 82 000 kvm. Enligt uppgift har tekniska nämnden beslutat att avyttra fyra fastigheter i kommunen, bland dessa ett industrihotell samt en skyddad fastighet i Fjällbacka. Tabellen nedan redovisar nyckeltal avseende fastigheterna i kommunen.

Tabell 3: Nyckeltal, Tanums kommun

Nyckeltal	2015	2016	2017
Lokalyta per barn i förskolan inkl. kök, m ² (normvärde 10)	8,7	8,5	8,8
Lokalyta per elev i grundskolan inkl. gymnasiesalar och kök, m ² (normvärde 10),	15,6	15,3	14,5
Lokalyta per kommuninvånare inkl. förhyrd yta, m ²	6,4	7,0	7,0
Kostnad för energiförbrukning, värme, ventilation, varmvatten per uppvärmd lokalyta (ej bostäder), kr/m ²	153,0	141,0	-
Utgift för planerat underhåll, kr/m ² (normvärde 125)	54,0	54,0	99,0
Utgift för akut underhåll, kr/m ² (normvärde 25),	68,0	68,0	33,0
Bruttokostnad lokaler kommunal förskola, kr/inskrivet barn	18 245	17 929	18 055
Kostnad lokaler kommunal förskoleklass, kr/elev	10 983	9 713	10 631
Kostnad för lokaler i kommunal grundskola åk 1-9, kr/elev	18 794	18 266	18 756
Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev	21 728	23 939	29 409
Bruttokostnad lokaler äldreomsorg, kr/inv 65+	4 504	4 610	4 659

Källa: Benchmarking Norra Bohuslän 2015-2017 och databasen Kolada.

⁵ Förutom de fastigheter eller delar av fastigheter som kommunen upplåtit genom särskilt förvaltningsavtal.

Enligt fastighetschefen är flera fastigheter i behov av underhåll. Underhållsinvesteringar under 2018 berör främst om- och tillbyggnad av grundskolor samt lokalanpassning inom omsorgs- verksamheten.

En annan utmaning som nämns under intervju är lokalanpassning och uppgradering av fastigheter till följd av förändrad lagstiftning. Till exempel har det tillkommit nya krav på tillgänglighet⁶ och uppgradering av brandskydd. Fastighetsavdelningen har avsatt medel för denna typ av underhåll inom ramen för akuta besiktningsåtgärder.

Av delårsrapporten per augusti 2018 framgår att det finns ett ökat behov av skollokaler i flera samhällen i kommunen. I dagsläget inryms förskola ofta i skolans lokaler. Till följd av ökat elevantal behöver skolorna det utrymme som nu nyttjas av förskolan.

Enligt fastighetschefen har fastighetsunderhållet under en längre tid varit eftersatt. Budgeten för planerat underhåll var 6 miljoner kronor år 2016. Underhållsplanen som fastställdes 2016 anger att kommunen behöver investera 100 miljoner kronor i planerat underhåll de kommande 10 åren, vilket motsvarar ett snitt på 10 miljoner kronor per år. Kommunfullmäktige har beviljat ett ramanslag på 8 miljoner kronor till underhållsinvesteringar under 2018. Trots att fastighetsunderhållet är eftersatt beskriver fastighetschefen att finansiering för underhållet under 2018 är tillräcklig då nämnden har tillskjutit cirka 2 miljoner kronor utöver ramanslaget på 8 miljoner kronor för underhåll under året.

5.2. Planer och styrdokument

Kommunfullmäktige har i budget 2018 antagit två verksamhetsmål för tekniska nämnden som är relaterade till fastighetsunderhåll:

- ▶ Kommunen skall utifrån lokalförsörjningsplan tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva verksamhetslokaler⁷
- ▶ Verksamheten skall arbeta för kontinuerlig energieffektivisering och andelen fossil energi skall på sikt fasas ut. Indikatorer:
 - Lokalkostnaden för kommunens verksamhetskostnader ska vara högst 750 kronor per kvadratmeter
 - Anslag för planerat underhåll skall inte understiga 125 kronor per kvadratmeter

I delårsrapporten per augusti 2018 prognostiserar kommunstyrelsen att målen kommer att uppfyllas under året. Lokalkostnaden för kommunala verksamhetslokaler beräknas understiga 750 kronor per kvadratmeter. Det framkommer dock inte hur kommunen har arbetat med kostnadseffektiva verksamhetslokaler utifrån underhållsplanen. Det framkommer inte heller huruvida anslag för planerat underhåll understiger 125 kr per kvm.

⁶ Till exempel nya krav på tillgänglighet vad gäller nivåskillnader och korridorer.

⁷ Det finns inga indikatorer för detta verksamhetsmål.

Tekniska nämnden har antagit två huvudsakliga styrdokument avseende fastighetsunderhåll:

- ▶ Underhållsplan (2016)
- ▶ Lokalförsörjningsplan för särskilda boenden
- ▶ Gränsdragningslista (2014)

En underhållsinventering av fastighetsbeståndet slutfördes i mars 2016 och sammanställdes i en *underhållsplan* för perioden 2016-2025. Samtliga kommunens fastigheter finns inlagda i underhållsplanen. Från och med 2017 har förvaltningen brutit ned den långsiktiga underhållsplanen i ettåriga underhållsplaner.

Kommunen har under året påbörjat ett arbete med att ta fram lokalförsörjningsplaner för verksamheterna. Det finns en *lokalförsörjningsplan för särskilda boenden*. Lokalförsörjningsplaner inom LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade), barn och utbildning och kostenheten håller på att tas fram. Därtill framkommer av tekniska nämndens sammanträdesprotokoll från 15 mars 2018 att arbetet med att ta fram en övergripande lokalförsörjningsplan för samtliga verksamheter påbörjades 2017.

Slutligen har fastighetsavdelningen sedan 2014 en *gränsdragningslista* mellan fastighetsenheten och verksamheterna.⁸

5.3. Uppföljning

Nämnden följer upp fastighetsunderhållsarbetet genom delårsbokslut och årsredovisning. Fastighetschefen har också muntliga rapporteringar av underhållet till tekniska nämnden en gång i månaden. Fastighetschefen presenterar då nyckeltal avseende underhållsinsatser, hur arbetet med pågående underhållsprojekt fortgår och om eventuella omprioriteringar inom underhållet kommer att göras.

I oktober månad varje år genomförs en enkätundersökning om kundnöjdhet avseende lokaler-
nas standard och Fastighetsenhetens service. Resultatet från enkätundersökningen redovisas i årsredovisningen. Målet är att uppnå minst 3.0 på en 5-gradig skala. I årsredovisningen för 2017 framkommer att målet är uppnått och att kundnöjdheten uppgår till 4,3.

⁸ Gränsdragningslistan är en dokumenterad kostnads- och ansvarsfördelning mellan fastighetsenheten som hyr ut lokalerna och verksamheterna som nyttjar lokalerna. Av gränsdragningslistan framgår vem som ansvarar för drift och underhåll av fastigheterna.

6. Likheter och skillnader mellan kommunerna

Tabellen nedan visar en sammanfattning över hur fastighetsunderhållet styrs och följs upp inom respektive kommun.

Tabell 4: Sammanställning av fastighetsunderhåll i Orust, Strömstad och Tanums kommun

Kommun	Organisation		Styrdokument		Uppföljning		Utmaningar
	Ansvarig nämnd	Operativt ansvar	Fastställt	Under utveckling	Rapportering till ansvarig nämnd	Mål och uppföljning	
Orust	KS	-Sektor samhällsutveckling	-Gränsdragningslista -Underhållsplan -Projektmodell	-Lokalförsörjningsplaner -Fastighetsstrategi	-Underhållskostnader och uthyrningsgrad	-Inga fastställda mål	-Lokalbehov och lokalanpassning inom barnomsorgen och omsorgsverksamheten -Rekrytering av projektledare -Underbudgeterat underhåll
Strömstad	TN	-Strömstadsbyggen AB -Strömstadslokaler AB -Tekniska förvaltningen	-Investeringsplan 2019-2021 -Underhållsplan -Gränsdragningslista	-Lokalförsörjningsplan	-Nyckeltal och pågående underhållsinvesteringar (till KSAU)	-Ett fastställt mål. Följs upp inom ramen för delårsbokslut och årsredovisning	- Ökat lokalbehov inom barnomsorgen och fritidsanläggningar - KS övergripande lokalförsörjningsarbete
Tanum	TN	-Tekniska förvaltningen	-Underhållsplan -Lokalförsörjningsplan för Säbo	-Övergripande Lokalförsörjningsplan -Gränsdragningslista	-Underhållsinsatser och pågående underhållsprojekt	-Två fastställda mål. Följs upp inom ramen för delårsbokslut och årsredovisning	-- Lokalbehov inom barnomsorgen - Lokalanpassning inom omsorgsverksamheten -Eftersatt och underbudgeterat underhåll

Förstudien och sammanställningen ovan visar att de tre kommunerna har liknande utmaningar vad gäller behov av lokaler. Samtliga tre kommuner ser behov av utökning och lokalanpassning inom barn- och omsorgsverksamheten. I Orust och Tanums kommun beskrivs underhållet som underbudgeterat, vilket gör att dessa kommuner riskerar att bygga upp underhållsskulder på sikt. Dock beskrivs det underbudgeterade underhållet av fastighetschef i Orust kommun som stabilt.

En annan gemensam utmaning är arbetet med att styra det långsiktiga lokalförsörjningsarbetet. Ingen av kommunerna har i dagsläget fastställt lokalförsörjningsplaner. I Strömstads kommun saknas ett tydligt utpekat ansvar inom kommunledningen för att driva lokalförsörjningsfrågorna.

Förstudien visar att kommunerna skiljer sig åt vad gäller organisationen av fastighetsunderhållet. I Orust kommun är det kommunstyrelsen som ansvarar för fastighetsunderhåll medan det är tekniska nämnden som har ansvaret i Strömstads och Tanums kommun. Det operativa underhållsarbetet drivs därtill i bolagsform i Strömstad.

Tabellen nedan visar nyckeltal avseende fastighetsunderhållet under 2017 för de tre kommunerna.

Tabell 5: Nyckeltal, Orust, Strömstad och Tanums kommun

Nyckeltal 2017	Orust	Strömstad	Tanum
Lokalyta per barn i förskolan inkl. kök, m ² (normvärde 10)	7,9	-	8,8
Lokalyta per elev i grundskolan inkl. gymnasiesalar och kök, m ² (normvärde 10),	27,0	-	14,5
Lokalyta per kommuninvånare inkl. förhyrd yta, m ²	5,9	-	7,0
Kostnad för energiförbrukning, värme, ventilation, varmvatten per uppvärmd lokalyta (ej bostäder), kr/m ²	-	-	-
Utgift för planerat underhåll, kr/m ² (normvärde 125)	69	-	99,0
Utgift för akut underhåll, kr/m ² (normvärde 25),	-	-	33,0
Bruttokostnad lokaler kommunal förskola, kr/inskrivet barn	22 841,5	21 336,1	18 054,5
Kostnad lokaler kommunal förskoleklass, kr/elev	37 191,9	9 360,9	10 630,7
Kostnad för lokaler i kommunal grundskola åk 1-9, kr/elev	33 484,2	20 717,6	18 755,6
Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev	68 893,6	25 344,7	29 409,1
Bruttokostnad lokaler äldreomsorg, kr/inv 65+	3 850,0	6 502,1	4 659,3

Källa: Benchmarking Norra Bohuslän 2017 och databasen Kolada.

Trots att det saknas flera nyckeltal för Orust och Strömstads kommun kan man utifrån tabellen urskilja en del skillnader mellan kommunerna. Sammanställningen visar att Orust och Tanums kommun understiger normvärdet vad gäller lokalyta för barn i förskola och överstiger normvärde vad gäller lokalyta för barn i grundskolan. Orust kommun har mer än dubbelt så stor lokalyta jämfört med normvärdet för grundskoleelever. Kostnaderna för lokalerna är också högre i Orust kommun jämfört med de andra kommunerna.

7. Slutsatser och svar på förstudiens frågor

7.1. Sammanfattande svar på förstudiens frågor

Forskningsfrågor	Bedömning
Hur är kommunernas arbete avseende fastighetsunderhåll organiserat?	Kommunstyrelsen ansvarar för fastighetsunderhåll i Orust kommun medan det är tekniska nämnden som har ansvaret i Tanums och Strömstads kommun. Det operativa ansvaret i sker inom Sektor samhällsutveckling i Orust och tekniska förvaltningen i Tanum. I Strömstads kommun ligger det operativa ansvaret att förvalta fastigheter hos Strömstadsbyggen AB och Strömstadslokaler AB, men tekniska förvaltningen äger och underhåller också enstaka lokaler.
Vilka planer och styrdokument för arbetet med fastighetsunderhåll finns fastställda?	Orust kommun har fastställt en gränsdragningslista, underhållsplan och projektmodell. Strömstads kommun har fastställt investeringsplan, underhållsplan och gränsdragningslista. Tanums kommun har fastställt underhållsplan och lokalförsörjningsplan för Säbo. Samtliga kommuner arbetar med att ta fram fler planer och styrdokument.
Hur sker kort- och långsiktig uppföljning och analys av fastighetsunderhållet?	Kommunstyrelsen i Orust kommun samt tekniska nämnden i Strömstad och Tanums kommun får systematiskt ta del av kortsiktig uppföljning i form av nyckeltal och pågående underhållsinvesteringar. Långsiktig uppföljning av fastighetsunderhållet sker inom ramen för delårsbokslut och årsredovisning. I Orust kommun saknas dock mål för fastighetsunderhållet, vilket innebär att ingen uppföljning av underhållet sker i delårs- och årsredovisning.
Vilka väsentliga likheter och skillnader finns det mellan kommunerna?	De tre kommunerna har liknande utmaningar vad gäller behov av lokaler och lokalanpassningar. Samtliga kommuner saknar vidare lokalförsörjningsplaner för styrning av lokalförsörjningsarbetet. Kommunerna skiljer sig åt vad gäller organisationen av fastighetsunderhållet. Det finns också betydande skillnader i nyckeltal som rör lokalytor och lokalkostnader mellan kommunerna.

7.2. Identifierade risker

Förstudiens syfte har varit att översiktligt kartlägga kommunernas arbete med fastighetsunderhåll samt göra en jämförelse mellan kommunerna. Utifrån förstudien kan vi konstatera att det finns olika förutsättningar i kommunerna för att bedriva arbetet med fastighetsunderhåll. Kommunerna har olika geografiska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. De har kommit olika långt i arbetet med att ta fram planer och styrdokument, vilket påverkar styrning och uppföljning.

Utifrån förstudiens resultat har ett antal risker identifierats inom respektive kommun:

Orust kommun

- ▶ Risk för otillräcklig styrning, intern kontroll och uppföljning av fastighetsunderhållet, till följd av avsaknad av målsättningar för underhållsarbetet
- ▶ Risk för underhållsskuld, till följd av otillräckliga resurser för underhållsarbetet
- ▶ Risk för otillräcklig styrning av lokalförsörjningsarbetet, till följd av avsaknad av lokalförsörjningsplan

Strömstads kommun

- ▶ Risk för ineffektiv och otydlig styrning av lokalförsörjningen och fastighetsunderhållet till följd av otydlig ansvarsfördelning avseende fastighetsunderhållet samt avsaknad av styrning avseende lokalförsörjningsarbetet

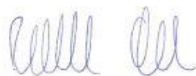
Tanums kommun

- ▶ Risk för underhållsskuld, till följd av otillräckliga resurser för underhållsarbetet
- ▶ Risk för otillräcklig styrning av lokalförsörjningsarbetet, till följd av avsaknad av lokalförsörjningsplan

Göteborg den 12 november 2018



Emma Bergstrand
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Kvalitetssäkrare och certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Brister i fastighetsunderhållet utgör en risk för kapitalförstörelse och därmed försämrade hållning av gemensamma resurser. Kommunernas fastigheter och lokaler kräver löpande såväl som periodiskt underhåll för att bevara sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan det leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder och att investeringsbehov kan behöva tidigareläggas. Ytterligare konsekvenser är att fastighetsbeståndet får en försämrade standard, vilket leder till sämre arbets- och brukarmiljö. Eftersatt underhåll kan också medföra akuta underhållsåtgärder och tillfälliga lösningar vilket leder till ökade kostnader för kommunerna.

I Orusts kommuns budget för 2017 fastställde den politiska majoriteten att kommunens fastighetsbestånd är en gemensam tillgång och att renoveringen av fastigheter ökar värdet av tillgångarna. Det förbättrar också förutsättningarna för att behålla och rekrytera personal. I Strömstads kommun finns inga fastställda mål eller visioner kring fastighetsunderhållet. I Tanums kommun färdigställdes en underhållsinventering under 2016. Av kommunens budget för 2017 framkommer att ett anslag om 8 000 tkr lämnats för fastighetsunderhåll, vilket indikerar att behovet av underhåll är omfattande. Ingen av kommunerna har i exempelvis sin årsredovisning redogjort för uppföljningen av fastighetsunderhållet, vilket är en förutsättning för att kunna bedriva ett ändamålsenligt arbete.

Kommunrevisionen i respektive kommun har mot bakgrund av ovanstående bedömt att det är väsentligt att genomföra en förstudie av kommunernas arbete med fastighetsunderhåll.

Bilaga 2. Källförteckning

Genomförda telefonintervjuer 2018-09-17

- ▶ Fastighetschef, Orust kommun
- ▶ Fastighetschef, Tanums kommun
- ▶ Verkställande direktör för Strömstadbyggen AB och Strömstadslokaler AB

Genomförda telefonsavstämningar under förstudiens gång:

- ▶ Tillförordnad kommunchef, Strömstads kommun
- ▶ Förvaltningschef för tekniska förvaltningen, Strömstads kommun

Dokumentation

Övergripande

- ▶ Benchmarking, norra Bohuslän 2015-2017

Orust kommun

- ▶ Budget 2018
- ▶ Årsredovisning 2017
- ▶ Gränsdragningslista

Strömstads Kommun

- ▶ Budget 2018
- ▶ Årsredovisning för Strömstadslokaler AB och Strömstadsbyggen AB
- ▶ Ägardirektiv Strömstads bolag

Tanums kommun

- ▶ Budget 2018
- ▶ Årsredovisning 2017
- ▶ Lokalförsörjningsplan SäBo