



**Kristianstads kommun**

*Kommunstyrelsen*

*Tekniska nämnden*

*Kommunfullmäktige för kännedom*

**Granskning av underhåll av fastigheter**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun har PwC genomfört en granskning av underhåll av fastigheter. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter.

Efter genomförd revision bedömer vi att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter.

Bedömningen grundas bland annat på att det finns en tydlig delegationsordning och reglemente för tekniska nämnden som anger dess ansvar. Vi ser dock en avsaknad av tydliga mål och indikatorer som avser specifikt underhåll. Vidare grundas bedömningen på att det finns en långsiktig underhållsplan avseende kommunens fastigheter. Underhållsplanen ses över kontinuerligt och tar hänsyn till både kort- och lång sikt. Det finns ett visst eftersläpande underhåll eller en underhållsskuld. Nuvarande nivåer av underhållsåtgärder är inte tillräcklig ställt mot det behov som finns. Det finns en överensstämmelse mellan budget och genomfört underhåll. Nedlagda resurser motsvarar dock inte fullt ut det identifierade behovet av underhållsåtgärder. Bedömningen görs även mot bakgrund av att det redovisas uppgifter om budget för planerat och löpande underhåll. I nämndens delårs- samt årsbokslut sker dock inte redovisningen på samma sätt vilket gör det svårt att följa vilka resurser som lagts på underhåll.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till tekniska nämnden:

- Vi rekommenderar att tekniska nämnden tar fram mål och indikatorer kopplade till underhållsarbetet som också behandlas och följs upp av nämnden.
- Vi rekommenderar att tekniska nämnden tar fram en plan för hur det eftersatta underhållet ska åtgärdas.
- Vi rekommenderar nämnden att se över redovisningen i delårs- och årsbokslut för att säkerställa att det med enkelhet går att följa vilka resurser som lagts på underhåll.

Granskningsrapporten överlämnas till tekniska nämnden för beaktande och till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för kännedom. Revisorerna önskar svar på genomförd granskning före den 31 december år 2020.

För revisorerna i Kristianstads kommun

Sven Gunnar Linné  
Ordförande

Göran Sevebrant  
Vice ordförande

# Underhåll av fastigheter

Kristianstads kommun

September 2020

*Daniel Brandt*

*Emma Ekstén*



Revisionsrapport

# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| Sammanfattning  | 2         |
| Inledning   | 4         |
| 1.1 Bakgrund  | 4         |
| 1.2 Syfte och revisionsfrågor   | 4         |
| 1.3 Revisionskriterier  | 4         |
| 1.5 Avgränsning   | 5         |
| 1.6 Metod   | 5         |
| 2. Begreppsapparat och orsakssamband kopplat till underhåll   | 6         |
| <b>3. Iakttagelser och bedömningar</b>  | <b>8</b>  |
| 3.1 Revisionsfråga 1: Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt? | 8         |
| <b>3.2 Revisionsfråga 2: Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?</b>        | <b>12</b> |
| <b>3.3 Revisionsfråga 3: Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?</b>            | <b>13</b> |
| <b>3.4 Revisionsfråga 4: Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?</b>                 | <b>14</b> |
| <b>3.5 Revisionsfråga 5: Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?</b>  | <b>16</b> |
| <b>4. Revisionell bedömning</b>   | <b>17</b> |
| 4.1 Bedömningar mot revisionsfrågor   | 17        |
| 4.2 Rekommendationer  | 18        |

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av revisorerna i Kristianstads kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsen och tekniska nämndens arbete med underhåll av fastigheter. Inom ramen för granskningen har dokumentstudier av styrdokument och underhållsplaner samt intervjuer genomförts. Efter genomförd revision bedömer vi att kommunstyrelsen och tekniska nämnden **delvis** har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter. Bedömningen grundas på utfallet av nedan revisionsfrågor (för detaljerade bedömningar se avsnitt 3):

## **Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?**

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld. Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig delegationsordning och reglemente för tekniska nämnden som anger dess ansvar. Däremot ser vi att styrdokumentet främst är hanterade på förvaltningsnivå och inte på nämndsnivå. Vi ser även en avsaknad av tydliga mål och indikatorer som avser specifikt underhåll.

## **Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?**

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld. Bedömningen grundar vi på att det finns en långsiktig underhållsplan avseende kommunens fastigheter. Underhållsplanen ses över kontinuerligt och tar hänsyn till både kort- och lång sikt.

## **Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?**

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld. Bedömningen grundar vi på att det finns ett visst eftersläpande underhåll eller en underhållsskuld. Nuvarande nivåer av underhållsåtgärder är inte tillräckligt ställt mot det behov som finns.

## **Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?**

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld. Bedömningen grundar vi på att det finns överensstämmelse mellan budget och genomfört underhåll. Nedlagda resurser motsvarar dock inte fullt ut det identifierade behovet av underhållsåtgärder.

## **Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?**

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld. Bedömningen grundar vi på att det redovisas uppgifter om budget för planerat och löpande underhåll. Utöver det redovisas även reinvestering fastighetskomponenter som en egen investering. I nämndens delår- samt årsbokslut sker dock inte redovisningen på samma sätt vilket gör det svårt att följa vilka resurser som lagts på underhåll.

## Rekommendationer

Utifrån granskningen resultatet lämnas kommunstyrelsen och tekniska nämnden följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att tekniska nämnden tar fram mål och indikatorer kopplade till underhållsarbetet som också behandlas och följs upp av nämnden.
- Vi rekommenderar att tekniska nämnden tar fram en plan för hur det eftersatta underhållet ska åtgärdas.
- Vi rekommenderar nämnden att se över redovisningen i delårs- och årsbokslut för att säkerställa att det med enkelhet går att följa vilka resurser som lagts på underhåll.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Kommunerna har genomgående under en längre tid inte avsatt tillräckligt med medel för planerat underhåll av sina fastigheter, så att dessa investeringar kan behålla sitt värde.

Ersättningsinvesteringar är ofta eftersatta samtidigt som det ställs nya strängare krav på exempelvis avloppsrening. Enligt SKRs fastighetsnyckeltal 2018 fortsätter fastighetsinvesteringarna totalt att öka drastiskt även 2018 (nyckeltal för år 2019 är inte sammanställda ännu). Ökningar har skett inom 15 regioner medan en liten minskning skett inom fem jämfört med föregående år. Kostnaden för tillsyn, skötsel och felavhjälpande underhåll per kvadratmeter bruksarea har ökat relativt mycket i kommunerna 2018 jämfört med året innan. Alla anläggningstillgångar kräver underhåll för att behålla sitt värde. Om underhållsnivån inte är tillräcklig kan det leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investeringar- och reinvesteringar måste tidigareläggas. Brister underhållet kan det leda till försämrad service och kvalitet samt att det kan bli mycket kostsamt att återställa tillgångarna till normal standard om förslitningen har blivit för omfattande. Eftersatt underhåll kan på sikt få allvarliga konsekvenser för ekonomi, säkerhet och kvalitet. Det är av stor betydelse att underhåll sker kontinuerligt och långsiktigt, då det berör tillgångar med lång livslängd. Som stöd för underhålls- och förnyelsearbetet är tydliga mål, riktlinjer, rutiner och planer viktiga för att kunna styra, prioritera och följa upp verksamheten utifrån perspektivet långsiktigt hållbart underhåll.

Efter en bedömning av väsentlighet och risk har de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun beslutat att genomföra en granskning av underhåll av fastigheter.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter. Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?
- Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?
- Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?
- Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?
- Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?

## 1.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)

- Tillämpbara interna regelverk och policy

### 1.5 Avgränsning

Granskningen kommer inte att beröra redovisning av underhåll och regler för komponentredovisning.

### 1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, underhållsplaner, verksamhetsberättelse etc. En sammanställning görs av underhållskostnader enligt planerade och budgeterade kostnader samt verkligt nedlagda kostnader för underhåll. Sammanställningen jämförs med statistik och branschnyckeltal för fastigheter.

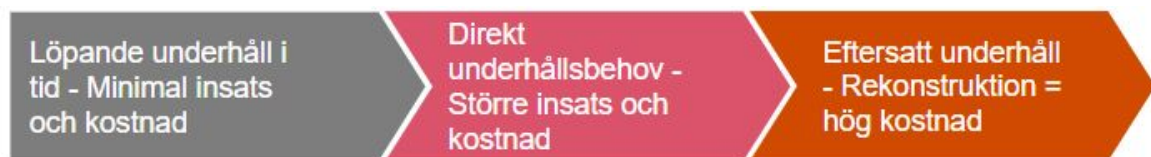
Intervjuer har gjorts med följande:

- Enhetschef tekniska förvaltningen
- Avdelningschef Anläggning
- Ekonomichef
- Fastighetsförvaltare.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade samt av kommunens ekonomidirektör.

## 2. Begreppsapparat och orsakssamband kopplat till underhåll

Löpande underhållsinsatser krävs för att tillgångarna ska behålla sitt värde, funktion och skick. Det är inte ovanligt i kommuner att besparingskrav leder till besparingar i underhållsbudgeten, vilket får till följd att planerade underhållsåtgärder skjuts på framtiden vilket i förlängningen kan leda till att tillgångarna måste rekonstrueras från grunden till hög kostnad. I sammanhanget ska det framhållas att kommuner som har bristande underhåll och avsaknad av långsiktigt perspektiv frångår principen om ”god ekonomisk hushållning”.



Det är viktigt att diskutera skillnaden mellan kostnad (drift) och investering samt underhållets placering i detta. Begreppet underhåll är mångfacetterat och kan ha olika betydelser beroende på vad som avses och vilken profession som pratar om underhåll. Ingenjörer och tekniker som beskriver underhåll talar i termer av felavhjälpande, löpande, planerat, förebyggande och felavhjälpande underhåll där planeringen utgår från fel och hur felutvecklingsförloppet ser ut, för dessa yrkesgrupper är alltså inte redovisningen styrande för underhållsplanering. För ekonomer var underhåll tidigare i princip att likställa med utgift som löpande ska kostnadsföras, men sedan 2014 har detta ändrats i och med införandet av komponentavskrivning.

Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att om en åtgärd kallas felavhjälpande, löpande eller planerat underhåll inte har någon betydelse ur ett redovisningsperspektiv.

Tydliga och avgränsade definitioner är viktiga för att undvika missförstånd och tolkningsproblem, men de är även väsentliga för att uträkningarna blir konsekventa och jämförbara mellan år. I denna granskning avgränsas begreppet driftkostnader till att avse sådana åtgärder som vidtas med ett förväntat intervall om minst en gång per år, vilka syftar till att upprätthålla funktionen i ett förvaltningsobjekt. Underhåll definieras som åtgärder som syftar till att återställa funktionen i ett förvaltningsobjekt, en inredning eller utrustning.

Felavhjälpande underhåll, ibland även kallat akut underhåll, syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå. Det kan till exempel handla om att byta



ut en vattenkran som läcker eller en VA-ledning som gått sönder. Planerat underhåll är planerat i tid, art och omfattning. Underhållet genomförs med en längre periodicitet än ett år och syftar till att återställa en byggdels funktion. I begreppet ryms även sådant underhåll som är planerat men som av någon anledning tidigarelagts. Detta benämns ibland som tidigarelagt planerat underhåll. Kostnader för personal, material, maskiner, fordon, arbetsledning och entreprenörer ingår budgeten för planerat underhåll. Exempel på planerat underhåll är att byta ut en vattenkran som överskridit sin livslängd enligt komponentredovisningen, även fast kranen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Genom att byta ut vattenkranen i enlighet med komponentredovisningen avvärjer fastighetsägaren eventuellt framtida felavhjälpande underhåll, eller i värsta fall omfattande renoveringar förorsakade av en vattenskada.

# 3. Iakttagelser och bedömningar

## 3.1 Revisionsfråga 1: Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

### 3.1.1 Iakttagelser

#### Organisation avseende underhåll av fastigheter

Tekniska nämnden ansvarar genom tekniska förvaltningen för utveckling, byggnation och förvaltning av kommunens allmänna platser och byggnader. Nämnden har även uppdraget att ordna vatten- och avloppsförsörjning (VA) och är väghållningsmyndighet för de kommunal vägarna. Tekniska förvaltningen har cirka 300 medarbetare. Inom förvaltningen finns avdelningen Fastighetsteknik som arbetar med projektering, byggnation och förvaltning av kommunala byggnader. Nämnden har hand om egna lokaler och lokaler som kommunen hyr in. Fastighetsteknik förvaltar också kommunens skogar, naturreservat och strövområden. Det är cirka 600 byggnader som förvaltas, fördelat på cirka 300 fastigheter. Det största beståndet är skollokaler, men avdelningen förvaltar även idrottsanläggningar, inhyrda omsorgslokaler och kulturfastigheter, samt ett mindre bestånd kommersiella lokaler, exempelvis Krinova Science Park. sammanlagt ansvarar tekniska nämnden för ca 550 000 kvadratmeter egna lokaler samt 130 000 kvadratmeter inhyrda lokaler.

Fastighetsteknik är i sin tur indelad i två enheter:

**Projekt enheten**- ansvarar för att anpassa, nyproduktion samt ombyggnad av kommunens lokaler

**Driftområde norra samt södra/fritid** - Förvaltar kommunens fastigheter belägna i den norra delen av kommunen, inklusive innerstaden. Förvaltar kommunens fastigheter i de södra delarna av kommunen, inklusive fritidsanläggningar och stränder.

#### Reglemente och delegationsordning

Tekniska nämndens reglemente, senast reviderat enligt beslut i kommunfullmäktige 2020-04-15 § 62, anger att tekniska nämnden har det politiska ansvaret för genomförande av byggnation, drift, underhåll och förvaltning av kommunens byggnader, anläggningar och allmän plats samt för teknisk försörjning, utveckling och service. Nämnden har ansvar för att bedriva och utveckla samarbete med kommunala organ, andra samhällsorgan, myndigheter, enskilda och intressegrupper inom sitt ansvarsområde. Vidare anger reglementet att tekniska nämnden ansvarar för drift och underhåll samt utveckling, genomförandeplanering och utbyggnad av kommunens fastigheter och allmänna platser, inklusive gator och vägar, trafikplanering, gång- och cykelstråk, torg, gågator, parker, gröna stråk, turist- och fritidsanläggningar, naturvårdsområden och besöksplatser i Vattenriket. Likaså ansvarar nämnden för förvaltning av allmän plats, mark, byggnader och anläggningar i den utsträckning som

kommunstyrelsen fastställt i egenskap av ägare. Nämndens ansvarar även för att initiera hos ansvarig nämnd eller att själv vidta åtgärder när byggnader och anläggningar inom nämndens ansvarsområde inte fungerar på avsett sätt samt att vara reservatsförvaltare i de fall det ankommer på kommunen. Inom Tekniska nämndens ansvar ska vissa punkter särskilt beaktas och där ingår underhållsplanering av fastigheter och anläggningar på såväl kort som lång sikt.

Tekniska nämndens delegationsordning, senast reviderad 2018-04-26 § 25, anger att alla frågor om inhyrning, uthyrning, uppsägning, arrende samt fiske- och jakt hanteras av avdelningen för fastighetsteknik och vid behov i samråd med förvaltningschefen. Enligt uppgift från förvaltningen flyttades dessa frågor över till mark- och exploateringsenheten per 2019-01-01. Delegationsordningen framhåller inte någon särskild delegation kopplad till just underhållsärenden. Tekniska nämnden beslutade om en ny delegationsordning 2020-06-25 § 80 som inte heller den innehåller någon särskild delegation kopplad till underhållsärenden, däremot finns ett avsnitt gällande upplåtelse och hyresärenden.

### **Budget och verksamhetsplan**

I kommunfullmäktiges budget 2020 med flerårsplan 2021-2022, finns inga specifika mål kopplade till underhållet av kommunens fastigheter på en kommunövergripande nivå.

I tekniska nämndens budget, styrkort och verksamhetsplan 2020 redovisas uppgifter om budget för planerat och löpande underhåll. Vidare beskrivs även att underhållsbehovet är stort och eftersatt gällande kommunens lokaler. Trots detta finns det inte några mål eller indikatorer i nämndens styrkort kopplade till fastighetsunderhållet.

### **Investeringsprocess**

Kommunfullmäktige uppdrar i budget åt nämnder att ansvara för att vissa verksamheter blir utförda inom ramen för tilldelade resurser. Uppdraget anges som:

- Nettoanslag på verksamhetsområde
- Anslag per investeringsprojekt eller som ramanslag för olika investeringsområden
- Övergripande styrkort

I kommunens budget för år 2020 med flerårsplan beskrivs att i syfte att skapa långsiktighet och jämnare investeringstakt över tiden har en investeringsplan för åren 2020-2026 tagits fram. Denna investeringsplan har vid beräkning visat sig öka kapitalkostnaderna med 240 procent, från 270 mkr till 640 mkr per år.

Detta är enligt budgetdokumentet inte långsiktigt hållbart och en ny investeringsprocess kommer att arbetas fram för att uppnå investeringsnivåer som är långsiktigt hållbara för Kristianstad. Avsatta investeringsanslag för 2020 utgör anvisad nivå, medan anslagen från 2021 och framåt utgör planeringsramar som successivt omprövas mot bakgrund av rådande ekonomiska läge och verksamhetsbehov.

Alla fastighetsinvesteringar överstigande 5 mnkr kräver enligt budgeten kommunstyrelsens igångsättningstillstånd. Projekt med igångsättningstillstånd ska vid

avvikelse av total kalkyl med mer än 10 procent eller 10 mkr ny total kalkyl godkänns av kommunstyrelsen. Avstämning av total kalkyl ska ske innan tilldelningsbeslut och löpande under året. Tekniska nämnden har ansvar för att investeringsbudgeten för verksamhetslokaler, fastigheter och anläggningar inte överskrider. För investeringsprojekt med en total kostnad över 20 mkr ska snarast efter det att anläggningen tagits i bruk, en slutkostnadsredovisning delges kommunstyrelsen. Redovisningen ska belysa ekonomiska utfallet och eventuella avvikelser från budget ska kommenteras.

### **Finansiering av underhållet**

Kommunens offentliga lokaler och fastigheter är avgiftsfinansierade via hyresintäkter. Underhållet av gata/park finansieras via kommunbidrag som fastställs av kommunfullmäktige. Varje år tas det ett beslut om investeringsbudget för både gata/park och fastighet. Till investeringsbudgeten kan det tillkomma mer på grund av ej färdigställda investeringsprojekt som är föremål för omföring.

Enligt kommunens redovisningsreglemente används ett halvt prisbasbelopp som gräns för om en inventarie ska klassificeras som en investering eller en driftskostnad, vilket stämmer överens med RKR:s rekommendation R4 Materiella anläggningstillgångar.

### **Styrdokument**

Kopplat till kommunens underhållsarbete avseende fastigheter finns det flertalet styrande dokument. *Underhållsplanen* anger det planerade underhållet (för mer info se avsnitt 2.3) för kommunens fastigheter och är det dokument som främst ligger till grund för det underhållsarbete som utförs. Utöver det finns även en *gränsdragningslista* som klargör vilka typer av underhåll som tekniska förvaltningen respektive verksamheten svarar för. Kopplat till fastighetsrelaterade frågor är det tekniska förvaltningen som ansvarar för det planerade arbetet enligt gränsdragningslistan. Även en stor del av det löpande underhållet ligger på tekniska förvaltningens bord. Kopplat till rent fastighetsunderhåll åligger det verksamheterna bland annat att sköta och ha tillsyn över ramper och trappor, men i stort i övrigt ansvarar tekniska förvaltningen.

År 2015 togs det fram en *Instruktionsbok och regler för hyresavtal i Kristianstads kommun* som beskriver att det i hyran ingår administrationskostnader, kapitalkostnader, driftkostnader samt kostnader för periodiskt underhåll. Det framgår vidare att de underhållsanslag som tekniska förvaltningen erhåller i sin budget fördelas på aktuell byggnadsyta och utgör den summa per kvm som skrivs in i kontraktet på respektive byggnad. Viss differentiering sker mellan olika byggnadstyper beroende på tekniskt innehåll och fysisk påverkan på byggnaden. T ex så får ett förråd en betydligt lägre summa per kvm än en skola/förskola som i sin tur får lägre än en simhall. Då anslaget till underhåll och ytan förändras kan underhållet per kvm ändras år från år när nya kontrakt skrivs. Dock gäller beloppet som övriga kostnader i 3 års-cykler på respektive fastighet. Det finns ingen koppling mellan de underhållspengar som betalas in via hyran på en fastighet och de underhållsåtgärder som genomförs på fastigheten. Inbetalningen är en metod att betala in underhållspengar till hyresvärden sett i det korta perspektivet

dock kommer, sett över en längre tidsperiod på 10-15 år, de allra flesta fastigheterna att få underhållsåtgärder utförda på respektive fastighet som motsvarar inbetalade underhållspengar. I handboken görs också en beskrivning över skillnaderna mellan planerat underhåll, reinvestering och investering. Det framkommer också att om de ekonomiska medel tekniska förvaltningen får i sin budget för periodiskt underhåll inte räcker gäller följande prioriteringslista mellan olika typer av åtgärder:

1. Myndighetskrav, säkerhetskrav, arbetsmiljökrav som måste uppfyllas för att fastigheten ska gå att använda säkerhetsmässigt.
2. Det omgivande skalet på byggnaden (så att byggnaden värdemässigt inte kommer till skada)
3. Tekniska installationer som el, luft, ljus och hissar för att byggnaden ska kunna fungera för hyresgästerna
4. Fasta inventarier
5. Lekutrustningar och övrig möblering utomhus
6. Asfalterade ytor, grusgångar, sten- eller plattbesatta ytor
7. Staket, plank runt fastigheter (förskola prioritet 3)
8. Ytskikt (golv, väggar, tak)
9. Grönytor, växter, träd

Turordningen mellan 5, 6, 7, 8 och 9 kan variera beroende på verksamhet t ex grön flagg på en skola eller förskola.

### **Planering och utförande av underhållsarbetet**

Information om behov av åtgärder får förvaltaren från förutom underhållsplanen även från driftpersonal, hyresgäster m.fl. Utifrån underhållsplanen i fastighetssystemet och utifrån förvaltarens egna prioritering lämnar förvaltaren behov om budgetmedel. Projektledaren för yttre underhåll gör samma sak. När budgeten är beslutad träffas ledningsgruppen för avdelningen och beslutar om fördelningen mellan yttre underhåll och inre underhåll inklusive utemiljö. Därefter beslutar enhetschef tillsammans med förvaltarna om fördelningen mellan dem. Under året följs prognosen upp kontinuerligt och omprioriteras eventuellt mellan förvaltarna om oplanerade förändringar uppstår.

### **Samverkansformer och samordning av underhållet**

För att optimera underhållsplaneringen sker samverkan i stor utsträckning tillsammans med andra verksamheter i kommunen. Exempel som anges vid intervju är samverkan med kommunens verksamheter. Allt underhållsarbete som kan påverka verksamheten samordnas och planeras tillsammans med dessa. Störningar som kan påverka verksamheten planeras i första hand till lovdagar. Arbeten som innebär risker för arbetsmiljön såsom exempelvis sanering planeras alltid så att det utförs när verksamheten inte finns i lokalerna.

Det finns en lokalgrupp för tekniska förvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen och det finns en strategisk lokalgrupp som är kommunövergripande. Därutöver har förvaltarna kontinuerliga möten med de större verksamheterna/hyresgästerna såsom

barn- och utbildningsförvaltningen, omsorgsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, arbete- och välfärdsförvaltningen samt privata hyresgäster.

### **3.1.2 Bedömning**

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig delegationsordning och reglemente för tekniska nämnden som anger dess ansvar inom frågorna. Vidare anser vi att det finns en tydlig uppdelning inom tekniska förvaltningen som bidrar till en tydlig styrning gällande underhållsarbete och därtill styrdokument som strukturerar upp arbetet. Det sker även en kontinuerlig samverkan med andra aktörer i underhållsarbetet. Vi konstaterar att styrdokumentet främst är hanterade på förvaltningsnivå och inte på nämndsnivå. Vi ser även en avsaknad av tydliga mål och indikatorer antagna av nämnden som avser specifikt underhåll, vilket tyder på att nämnden inte är speciellt delaktiga styrningen av underhållsarbetet. Efter införandet av komponentredovisning sker finansieringen av underhållsåtgärder dels i driftbudgeten och dels via den årliga investeringsbudgeten.

## **3.2 Revisionsfråga 2: Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?**

### **3.3.1 Iakttagelser**

Av nämndens budget med verksamhetsplan framgår att det planerade underhållet är fortsatt eftersatt trots de senaste årens ökade ekonomiska förutsättningar, men att nämnden kommit ett steg närmare en acceptabel nivå. Som underlag för att följa status och behovet av åtgärder i kommunens fastigheter används inventeringar av fastigheternas status som sammantaget utgör kommunens underhållsplaner.

Uppgifterna om status och planerade åtgärder samlas i ett fastighetssystem, Incit Expand där allt rörande fastigheterna registreras. I systemet anges bland annat det planerade fastighetsunderhållet framåt, när en åtgärd senast var genomförd samt när nästa åtgärd är planerad att genomföras. Personal inom avdelningen Fastighetsteknik har under de senaste åren arbetat med en inventering av kommunens fastigheter där behov av underhåll kontinuerligt läggs in i fastighetssystemet. I samband med inventeringen så görs en statusbedömning av den aktuella fastigheten och sedan görs en bedömning över preliminär kostnad och när i tid åtgärderna behöver genomföras.

Alla fastigheter är inventerade inom de senaste 10 åren. Statusen för planerade underhållsåtgärder enligt underhållsplanen kontrolleras innan åtgärd upphandlas/beställs. Om det inte föreligger behov av insats eller om budgetmedel saknas, skjuts åtgärden fram i underhållsplanen. Därutöver rapporterar förvaltare, driftpersonal och hyresgäster om behov finns för åtgärd.

Tillgångarnas status, upprustningsbehov och beräkningar av deras tillräcklighet återfinns i nästkommande två avsnitt.

### 3.2.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld

Bedömningen grundar vi på att det finns en långsiktig underhållsplan avseende kommunens fastigheter. Underhållsplanen ses över kontinuerligt och tar hänsyn till både kort- och lång sikt. Informationen som ligger till grund för bedömningar av både underhållsbehov som när i tiden respektive åtgärd ska utföras hämtas från de inventeringar som personal inom avdelningen Fastighetsteknik utför, vilket anses vara tillförlitliga underlag. Samtliga revisionsfrågor i rapporten har bäring på bedömningen av denna revisionsfråga.

### 3.3 Revisionsfråga 3: Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?

#### 3.3.1 Iakttagelser

Enligt våra intervjuer så är förvaltningens bedömning att det finns ett eftersatt underhåll i kommunens fastigheter, detta har dock minskat över tid i takt med att nämnden har erhållit tilläggsanslag de senaste åren. Bedömningen som förvaltningen gör är att situationen har förbättrats de senaste fem åren och med de begärda tilläggsanslagen bör behovet vara täckt. Inför budget 2021 har nämnden begärt tilläggsanslag avseende underhållsåtgärder om 22 mnkr, utöver de 54 mnkr som var den ursprungliga budgeten. Enligt de underhållsplaner som tagits fram är det kommande underhållsbehovet fördelat som i nedanstående tabell:

| Belopp i Mnkr                      | 2020      | 2021      | 2022      | 2023      | 2024      |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Utvändigt underhåll                | 29        | 33        | 33        | 33        | 3         |
| Invändigt underhåll/installationer | 28        | 34        | 34        | 34        | 34        |
| Utemiljö                           | 4         | 5         | 5         | 5         | 5         |
| Inhyrda fastigheter                | 2         | 2         | 2         | 2         | 2         |
| <b>Summa</b>                       | <b>63</b> | <b>74</b> | <b>74</b> | <b>74</b> | <b>74</b> |

I tjänsteutlåtandet till budgetberedningen anges att underhållsbehovet avseende år 2021 är 74 mnkr vilket motsvarar 137 kr per kvm för kommunens egna fastigheter. Förvaltningens bedömning är att detta är vad som behövs för att åtgärda det akuta behovet samt vilken nivå som kan utföras med befintliga personalresurser.

Det beskrivna behovet kan jämföras med budget för 2020 som är 63 mnkr vilket motsvarar 114 kronor per kvm, inklusive tilläggsanslag.

Beloppet kan även jämföras med Incits riktvärde för skolfastigheter av standardkaraktär eller typfastighet 2, normalt slitage, för år 2019 (Incit sammanställer riktvärden för fastighetskostnader i Sverige årligen). Deras riktvärde uppgår till 180 kronor per kvm. Incits riktvärde avser en långsiktig och genomsnittlig årskostnadsnivå för planerat



underhåll som krävs för att vidhålla fastighetens värde och funktion. Att jämföra nyckeltal rakt av är dock svårt, kostnaderna påverkas av en rad olika faktorer som exempelvis hur kommunens fastighetsbestånd ser ut. Ett exempel som framkommer vid våra intervjuer är att vissa kommuner kan ha skollokaler som är under avveckling och att kostnaderna för underhåll därmed blir lägre.

### 3.3.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

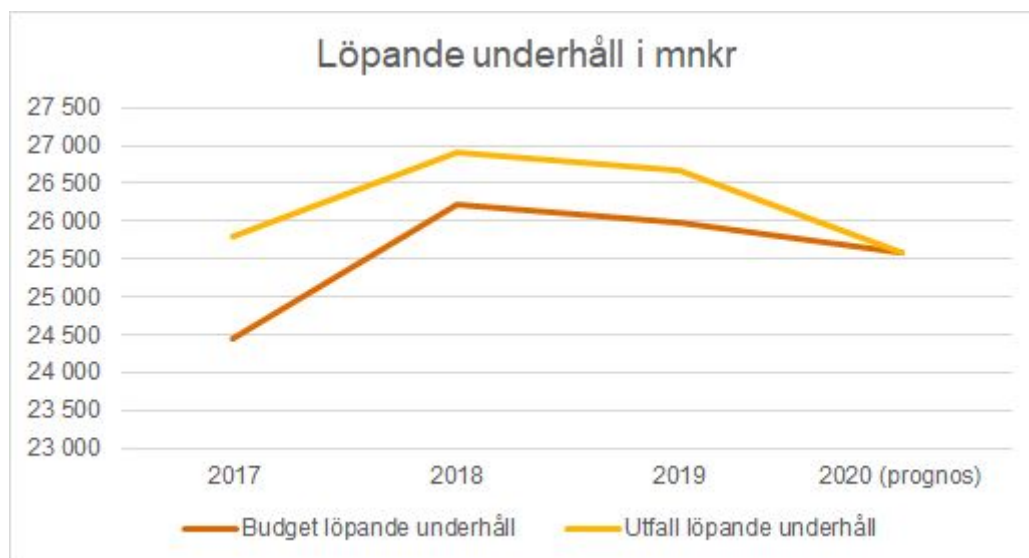
Bedömningen grundar vi på att nämnden under de senaste åren fördelat en större del av resurserna till underhållsåtgärder. Enligt våra intervjuer så gör förvaltningen bedömningen att det finns ett visst eftersläpande underhåll eller en underhållsskuld. Enligt branschnyckeltal som exempelvis Incit kan en indikativ nivå motsvara 180 kr per kvadratmeter. Omräknat till Kristianstads kommun skulle det innebära en årlig underhållskostnad om ca 99 Mnkr. Det går dock inte att säga rakt av att den framräknade nivån på 99 mnkr är lämplig eller relevant för Kristianstads kommun, däremot stärker det bilden av att nuvarande nivåer av underhållsåtgärder inte är tillräcklig ställt mot det behov som finns.

## 3.4 Revisionsfråga 4: Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?

### 3.4.1 Iakttagelser

Nedlagda kostnader avseende underhåll redovisas uppdelat på löpande underhåll som avser rena reparationer, till exempel byta ut en vattenkran som läcker, och planerat underhåll som exempelvis avser att byta ut en vattenkran som överskridit sin livslängd. Planerat underhåll inkluderar sådana åtgärder som finansieras via kommunens investeringsbudget.

Kostnaderna för löpande underhåll redovisas i nedanstående diagram.

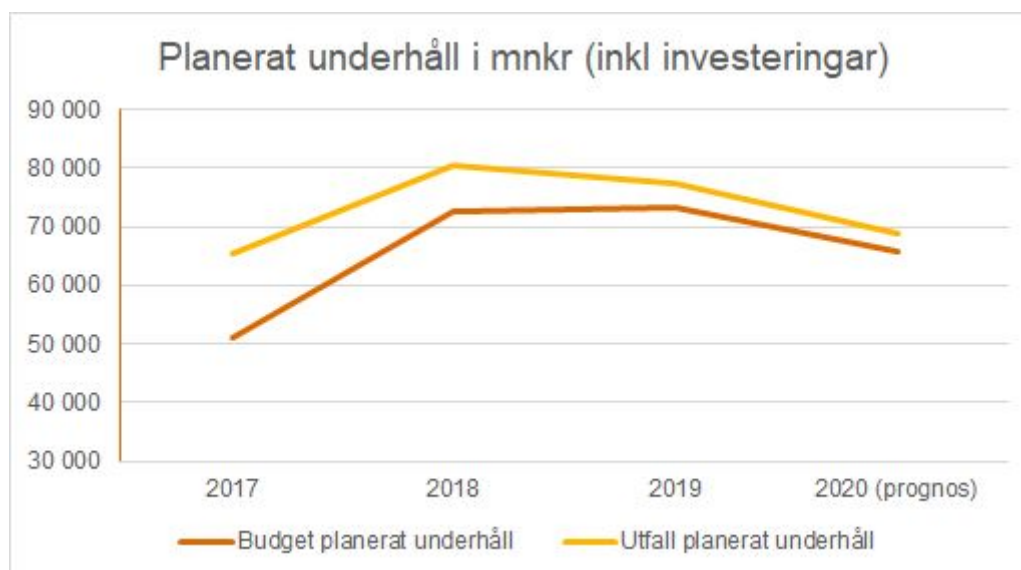


Kostnaderna har de senaste åren överskridit budget något. Enligt våra intervjuer förklaras det med att förvaltningen arbetar aktivt med budgeten och omfördelar medel



om det finns möjlighet. Som exempel ges att en relativt varm vinter med låga kostnader för uppvärmning gör att mer underhållsåtgärder kan utföras. Kostnaderna för löpande eller felavhjälpanande underhåll har minskat sedan 2018, dock är utfallet för 2020 fortfarande en prognos.

Kostnader för planerat underhåll, inklusive investeringar, redovisas nedan:



Under den senaste treårsperioden har underhålls utgifterna avseende planerat underhåll som lagts ner varierat mellan 65-80 Mkr. Det planerade underhållet hanteras på samma sätt som löpande med aktiva ombudgeteringar under året och som ett resultat av det så har det faktiska utfallet överstigit den ursprungliga budgeten. Enligt förvaltningens bedömning har det eftersatta underhållet minskat under den senaste perioden dock inte fullt ut och det finns fortfarande en del eftersatt underhåll. Nämnden har under den senaste treårsperioden erhållit tilläggsanslag via investeringsbudgeten för att kunna arbeta med att åtgärda en del av det eftersatta underhållet.

### 3.4.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vi noterar att det löpande eller felavhjälpanande underhållet har minskat sedan 2018, vilket indikerar att de ökade resurserna som lagts på underhåll har gjort att antalet fel och brister minskat över tid vilket är positivt, dock är jämförelseperioden något kort för att göra några säkra slutsatser. Nämnden har också begärt och erhållit tilläggsanslag med syfte att åtgärda eftersatt underhåll. Nedlagda resurser motsvarar dock inte fullt ut det identifierade behovet av underhållsåtgärder och det finns fortfarande en viss eftersläpning av åtgärder som inte har utförts.

## 3.5 Revisionsfråga 5: Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?

### 3.5.1 Iakttagelser

Uppföljning av det ekonomiska utfallet, inklusive underhållsåtgärder, sker i samband med förvaltningens ledningsgrupp. Respektive förvaltare följer upp kostnader månadsvis och lämnar en prognos för resterande år som sammanställs för hela förvaltningen. Förvaltarna använder sig av standardiserade rapporter från ekonomisystemet för att följa kostnadsutvecklingen.

Rapportering sker till nämnd vid varje sammanträde, förvaltningens ekonomichef föredrar ärendet. Rapportering av det ekonomiska utfallet till nämnd sker per verksamhetsområde, dock brukar nedlagda kostnader avseende underhåll bli en fråga som diskuteras. Vi har i vår granskning tagit del av den presentation av planerat fastighetsunderhåll 2021 som nämnden tagit del av. I materialet beskrivs hur budgeten fördelas på olika kategorier som utvändigt respektive invändigt underhåll, åtgärder i inhyrda fastigheter mm. Mer omfattande åtgärder beskrivs per fastighet och vilken typ av åtgärd som planeras.

Formellt får nämnden information avseende underhåll i samband med budgetarbetet inför kommande verksamhetsår som sker i mars månad, samt vid delår- och årsbokslut. Nyckeltal avseende nedlagt underhåll redovisas för nämnden vid årsbokslut. Jämförelser görs med hjälp av företaget Incits statistik.

I nämndens årsbokslut avseende 2020 redovisas inte några kostnader avseende underhållsåtgärder, däremot lämnas information om att på grund av den milda vintern har mer resurser styrts om till planerat underhåll av byggnader och allmän plats.

### 3.5.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

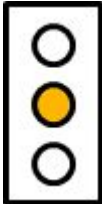

Bedömningen grundar vi på att det i nämndens budget och verksamhetsplan redovisas uppgifter om budget för planerat och löpande underhåll. Utöver det redovisas även reinvestering fastighetskomponenter som en egen investering. I nämndens delår- samt årsbokslut sker dock inte redovisningen på samma sätt vilket gör det svårt att följa vilka resurser som lagts på underhåll. Redovisning sker istället i samband med budgetarbetet, i dokumentet Budget, styrkort och verksamhetsplan. Utöver den skriftliga rapportering tar även nämnden del av exempelvis större pågående projekt muntligt i samband med nämndsammanträden och hur dessa förhåller sig till budget. Sammantaget bedömer vi därmed att nämnden har tillräcklig information om hur underhållskostnader utvecklas under året.

# 4. Revisionell bedömning

Efter genomförd revision bedömer vi att kommunstyrelsen och tekniska nämnden **delvis** har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter.

## 4.1 Bedömningar mot revisionsfrågor

| Revisionsfråga  | Kommentar   |   |
|---|---|---|
| Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt? | <b>Delvis uppfylld</b><br>Det finns en tydlig delegationsordning och reglemente för tekniska nämnden som anger dess ansvar inom frågorna. Det finns även en tydlig uppdelning inom tekniska förvaltningen som bidrar till en tydlig styrning gällande underhållsarbete och därtill styrdokument som strukturerar upp arbetet. Det sker även en kontinuerlig samverkan med andra aktörer i underhållsarbetet. Däremot ser vi att styrdokumentet främst är hanterade på förvaltningsnivå och inte på nämndsnivå. Vi ser även en avsaknad av tydliga mål och indikatorer som avser specifikt underhåll.                                      |    |
| Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?               | <b>Uppfylld</b><br>Det finns en långsiktig underhållsplan avseende kommunens fastigheter. Underhållsplanen ses över kontinuerligt och tar hänsyn till både kort- och lång sikt. Informationen som ligger till grund för bedömningar av både underhållsbehov som när i tiden respektive åtgärd ska utföras hämtas från de inventeringar som personal inom avdelningen Fastighetsteknik utför, vilket anses vara tillförlitliga underlag.   |   |
| Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?                   | <b>Delvis uppfylld</b><br>Nämnden har de senaste åren fördelat en större del av resurserna till underhållsåtgärder. Det finns ett visst eftersläpande underhåll eller en underhållsskuld. Enligt branschnyckeltal som exempelvis Incit kan en indikativ nivå motsvara 180 kr per kvadratmeter. Omräknat till Kristianstads kommun skulle det innebära en årlig underhållskostnad om ca 99 Mnkr.<br><br>Det går dock inte att säga rakt av att den nivån är lämplig eller relevant för Kristianstads kommun, däremot stärker det bilden av att nuvarande nivåer av underhållsåtgärder inte är tillräckligt ställt mot det behov som finns. |  |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?</p> | <p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Det finns överensstämmelse mellan budget och genomfört underhåll. Nämnden har erhållit tilläggsanslag med syfte att åtgärda eftersatt underhåll. Nedlagda resurser motsvarar dock inte fullt ut det identifierade behovet av underhållsåtgärder och det finns fortfarande en viss eftersläpning av åtgärder som inte har utförts.</p>   |  |
| <p>Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader ?</p>   | <p><b>Uppfylld</b></p> <p>I nämndens budget och verksamhetsplan redovisas uppgifter om budget för planerat och löpande underhåll. Utöver det redovisas även reinvestering fastighetskomponenter som en egen investering. I nämndens delårs- samt årsbokslut sker dock inte redovisningen på samma sätt vilket gör det svårt att följa vilka resurser som lagts på underhåll. Sammantaget bedömer vi att nämnden har tillräcklig information om hur underhållskostnader utvecklas under året.</p> |  |

## 4.2 Rekommendationer

Utifrån granskningen resultatet lämnas kommunstyrelsen och tekniska nämnden följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att tekniska nämnden tar fram mål och indikatorer kopplade till underhållsarbetet som också behandlas och följs upp av nämnden.
- Vi rekommenderar att tekniska nämnden tar fram en plan för hur det eftersatta underhållet ska åtgärdas.
- Vi rekommenderar nämnden att se över redovisningen i delårs- och årsbokslut för att säkerställa att det med enkelhet går att följa vilka resurser som lagts på underhåll.

2020-09-16

---

*Lena Salomon*

---

*Daniel Brandt*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kristianstads kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från mars månad år 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.