

Granskning av lokal- och fastighetsunderhåll

Jönköpings kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation	5
3.2. Kvalitativ standard för fastighetsunderhållet	5
3.3. Inventering och planering av underhållsbehov	6
3.4. Budget för underhåll och underhållsskuld	12
3.5. Verksamheternas synpunkter om lokalernas kvalitativa standard	15
4. Sammanfattande bedömning	17
5. Källförteckning	19
6. Revisionskriterium	20
6.1. Kommunallagen (2017:725)	20
6.2. Offentliga fastigheters skrift Statusbedömning av fastigheter	20
6.3. Reglemente för tekniska nämnden	21
6.4. REPAB:s faktaböcker	21
7. Bilaga 1 Rapport strategisk investerings- och underhållsplanering pilotprojekt	22
7.1. Fastigheter som ingick i pilotprojektet	22
7.2. Beräknad kostnad och föreslagen avsättning för 5-årsperioden 2016-2020	22
7.3. Beräknad kostnad fördelat på underhållsåtgärder	23

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning med syftet att bedöma om tekniska nämnden bedriver en tillfredsställande styrning och kontroll av fastighetsunderhållet.

Granskningen har grundats dokumentstudier av bland annat underhållsplaner, besiktningar, behovsbedömningar och rutiner samt intervjuer med nämndens presidium och nyckelfunktioner inom fastighetsavdelningen.

Den sammanfattande bedömningen är att tekniska nämnden i delar bedriver en tillfredsställande styrning och kontroll av fastighetsunderhållet. Nämnden kan utveckla sin styrning dels genom att fastställa en kvalitativ standard som underhållet för beståndet ska upprätthålla dels genom att tillse att en enhetlig struktur för underhållsprognoserna upprättas och efterlevs. Då det av granskningen har framkommit att genomförda underhållsåtgärder främst avser akuta åtgärder skulle nämndens uppföljning kunna utökas med att följa upp om prioriteringsordningen för underhållsåtgärder efterlevs. En sådan uppföljning skulle även kunna bidra till att nämnden tar del av information om vilka underhållsåtgärder som inte kan utföras utifrån tilldelad budget.

När underhållsprognosen är framtagen bör nämnden göra en analys och bedömning av underhållsskulden för att få en tydligare bild av om nivån av eftersatt underhåll. Slutligen anser vi att nämndens arbete för att öka kundnöjdheten kan struktureras upp genom att dokumentera de genomförda åtgärderna för att möjliggöra uppföljning och utvärdering av arbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- ▶ definiera en kvalitativ standard för fastighetsbeståndet som kan fungera som ett riktmärke för uppföljning av underhållet,
- ▶ säkerställa att en enhetlig struktur för underhållsprognoserna som förvaltarna arbetar efter upprättas och efterlevs,
- ▶ följa upp om prioriteringsordningen för underhållsåtgärder efterlevs, samt
- ▶ genomföra en analys av underhållsskulden som bygger på framtagna underhållsprognoser.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Jönköpings kommuns invånarantal växer, vilket ställer krav på kommunen att tillhandahålla lokaler för de kommunala verksamheterna. Lokalförsörjning tillgodoses ur denna aspekt inte enbart av nyanskaffning av lokaler. En lika viktig faktor är att säkerställa att de befintliga lokalerna är användbara och ändamålsenliga. Därav är det av vikt att också säkerställa att kommunens verksamhetslokaler upprätthåller en god standard för verksamheterna.

En ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens fastighetsinnehav är väsentligt ur såväl ekonomisk som verksamhetsmässig synvinkel. Brister i fastighetsunderhållet utgör en risk för kapitalförstörelse och därmed försämrade hushållning av gemensamma resurser. Kommunens fastigheter och lokaler kräver såväl löpande som periodiskt underhåll för att bevara sitt funktionella värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder samt att investeringar behöver tidigareläggas. Ytterligare konsekvenser är att fastighetsbeståndet får en försämrade standard vilket leder till försämrade arbets- och brukarmiljö. Det finns även en risk att eftersatt underhåll medför ett ökat behov av akuta underhållsåtgärder och tillfälliga lösningar vilket vanligtvis medför ökade kostnader för kommunen. Enligt reglemente är det den tekniska nämnden som ansvarar för fastighetsunderhållet i de kommunala fastigheterna.

En ändamålsenlig process för underhåll av fastigheter präglas av en kedja bestående av fem komponenter: definition av kvalitativ standard, planering av underhållsåtgärder, budgetering, utförande av underhåll och uppföljning. Brister i styrkedjan leder vanligtvis till ineffektivitet och ett uppdämt underhållsbehov.

Mot bakgrund av genomförd risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna valt att granska underhållet av kommunens lokaler och fastigheter.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om tekniska nämnden bedriver en tillfredsställande styrning och kontroll av fastighetsunderhållet. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden definierat/fastställt den kvalitativa standard som underhållet för fastighetsbeståndet ska upprätthålla?
- ▶ Genomförs inventering av underhållsbehovet och planering för genomförandet av underhållsåtgärder?
- ▶ Upprättas underhållsplaner per objekt?
 - Framgår kostnaden för genomförandet av åtgärder i de upprättade underhållsplanerna?

- ▶ Motsvarar nämndens budget för genomförandet av åtgärder avseende fastighetsunderhållet de behov som framgår av underhållsplanerna?
- ▶ Gör nämnden någon analys eller bedömning av en eventuell underhållsskuld?
- ▶ Inhämtas förvaltningarnas/verksamheternas synpunkter om lokalernas kvalitativa standard på ett ändamålsenligt sätt?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har grundats dokumentstudier av dokumentation så som underhållsplaner, besiktningar, behovsbedömningar och rutiner. Intervjuer har genomförts med nämndens presidium, fastighetschef samt nyckelfunktioner vilka har i uppgift att hantera planering och prioritering av underhållsinsatser (se avsnitt 5 för mer information).

Granskningen har avsett underhållsbehov- och arbete avseende kommunens verksamhetslokaler i byggnader (förskolor, boenden, kontorslokaler med mera). Kommunens parker och gator och kommunala bolags fastigheter har inte ingått i granskningen.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier. För att läsa mer om revisionskriterierna, se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Offentliga fastigheters skrift Statusbedömning av fastigheter
- ▶ Reglemente för tekniska nämnden

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation

Tekniska kontoret har cirka 700 anställda och är organiserat i fem avdelningar:

- ▶ Fastighetsavdelningen
- ▶ Gata/Park-avdelningen
- ▶ VA-avdelningen
- ▶ Verksamhetsservice
- ▶ Mark och exploateringsavdelningen

Fastighetsavdelningen leds av fastighetschefen och det finns cirka 166 medarbetare inom avdelningen. Under fastighetschefen finns en verksamhetschef som är ansvarig för fastighetsförvaltningen och under verksamhetschefen finns en enhetschef som är chef över och ansvarig för förvaltarna. I enheten förvaltning finns funktionerna teknisk förvaltare och fastighetsförvaltare som arbetar tillsammans inom olika "spår"¹. Det finns totalt nio spår som omfattar olika typer av fastigheter inom kommunens verksamheter. Till exempel avser ett "spår" fastigheter inom funktionshindersomsorgen, ett annat spår avser grundskolor, ett ytterligare spår avser kontor och specialfastigheter. Inom enheten finns det nio fastighetsförvaltare, tio tekniska förvaltare, fyra landskapsingenjörer och en garantiförvaltare.

Respektive fastighetsförvaltare ansvarar för ett spår och i deras uppdrag ingår bland annat att upprätta interna hyresavtal med de kommunala verksamheterna, besluta om åtgärder, följa upp kostnaderna för genomförda åtgärder samt avtalstrohet. De tekniska förvaltarna ansvarar för att verkställa åtgärderna, beställa uppdragen av leverantörer samt följa upp att åtgärderna genomförs i enlighet med beställningen.

Fastighetsavdelningen förvaltar uppemot 800 objekt (ett fastighetsobjekt kan omfatta flera byggnader) och den totala arean som förvaltas uppgår till över 1 000 000 m².

3.2. Kvalitativ standard för fastighetsunderhållet

Av tekniska nämndens verksamhetsplan för 2024 framgår att nämnden har följande mål för fastighetsunderhållet: "Behov av medel för underhåll enligt framtagna statusbedömningar är i balans mot budget för underhåll". Indikatorn som används för att mäta måluppfyllnaden är kvoten mellan behovet av underhåll och beslutad budget för underhåll. Av nämndens verksamhetsberättelse för året 2023 framgår att nämnden inte klarade målet, utfallet blev närmare 80 (av 100 möjliga). Vidare anges att underhållsskulden ökar på grund av kostnadsökningar utan kompensation i budget.

¹ Från och med januari 2024 gick förvaltarna över från att ansvara för ett geografiskt område till att arbeta inom spår.

Av intervjuerna framgår att det inte finns några andra av nämnden fastställda kvalitativa mått för fastigheternas standard. Det främsta styrmedlet som finns uppges vara budgeten. Vid sakgranskning uppges att prioriteringsordningen som beskrivs längre fram i rapporten, på sidorna 9 och 10, anger den kvalitativa standarden som ska tillämpas vid planering av underhåll.

3.2.1. Bedömning

Nämnden har inte definierat eller fastställt den kvalitativa standard som underhållet för fastighetsbeståndet ska upprätthålla men det finns en prioriteringsordning som ska följas vid planering av underhållsåtgärder. Det är i praktiken underhållsbudgeten som utgör nämndens styrning och i vilken utsträckning verksamheten uppnår en budget i balans. Nämndens fastställda mål² skulle kunna fungera som ett mått för en kvalitativ standard om det följdes fullt ut men som granskningen senare kommer att visa (avsnitt 3.4) gör fastighetsavdelningen omprioriteringar av underhållsåtgärder för att nå en budget i balans.

3.3. Inventering och planering av underhållsbehov

Genomförda undersökningar av fastigheternas skick

Tekniska nämnden beslutade 2016 att genomföra ett projekt avseende strategisk underhållsplanering³. Av projektets slutrapport framgår att det resulterade i framtagande av underhållsplaner för 16 fastigheter (se bilaga 1) som representerade ett genomsnitt av olika typer av fastigheter inom kommunens fastighetsbestånd. Enligt rapporten grundades arbetet på inventeringar utifrån ritningar, besiktningar och intervjuer av driftspersonal samt att besiktningar genomfördes av fastighetsingenjör från ett konsultföretag. Resultat av projektet blev att 368 underhållsåtgärder i de 16 byggnaderna identifierades och dokumenterades i underhållsplanen 2016-2020. Förutom dessa underhållsåtgärder prioriterades även ett antal åtgärder från 2021 och framåt. Vid tid för pilotprojektet fanns det cirka 460 underhållsåtgärder för de byggnader som ingick i projektet. Utöver dessa tillkom 40 underhållsåtgärder som avsåg utemiljön. Se bilaga 1 för kostnadsberäkningar, föreslagen avsättning för 5 årsperioden 2016 - 2020 samt fördelningen av kostnaderna för underhållsåtgärder. Enligt de intervjuade gav projektet en indikation på behovet avseende fastighetsunderhållet och visade att det fanns ett visst eftersatt underhåll men att resultatet bedömdes som inte särskilt alarmerande.

Efter pilotprojektet fortsatte arbetet genom att upprätta underhållsplaner för respektive geografiskt område. I dokumentet Underhållsplan söder 2017-06-26

² Behov av medel för underhåll enligt framtagna statusbedömningar är i balans mot budget för underhåll.

³ Resultatet av projektet redovisades i "Rapport strategisk investerings- och underhållsplanering pilotprojekt".

finns 120 objekt som avser allt från förskolor, skolor, äldreboende, sporthall, brandstation, halkövningsbana, sociala boenden med flera. De intervjuade uppger att de underhållsplaner som upprättades vid denna tidpunkt var på en detaljnivå som gjorde det svårt för förvaltarna att använda sig av underlagen i det praktiska arbetet. Enligt uppgift finns informationen från underhållsplanerna inlagda i Pondus men att de inte ligger till grund för den underhållsplanering som sker idag.

Statusbedömningar av fastigheterna har enligt de intervjuade fortsatt löpande med undantag för under pandemin. Under den perioden avstannade arbetet något då det var svårare att få tag på leverantörer. Ett exempel som vi har tagit del av är en kapacitetanalys för funktionshindersomsorgen med leverans i december 2020. Syftet med utredningen var att skapa ett underlag för kommunen att förse sina invånare med tillräckliga och verksamhetsanpassade äldreboenden. I utredningen bedömdes exempelvis arbetsmiljö, tillgänglighet och ändamålsenlighet för lokalerna. Inom ramen för uppdraget har även prioriterade underhållsåtgärder identifierats för de olika boendeformerna.

Ytterligare exempel på genomförda kartläggningar är nedan angivna tekniska statusbesiktningar:

- ▶ Erik Dahlbergsgymnasiet, daterad 2022-11-01
- ▶ Per Brahegymnasiet, daterad 2022-11-01
- ▶ Sandagymnasiet, daterad 2022-11-01
- ▶ Gamla Teatern, daterad 2023-02-21

Rapporterna innehåller information om fastighetens skick (invändigt, utvändigt, yttertak och installationer) och kostnadsberäkningar för föreslagna åtgärder och när i tid de bör göras under en tioårsperiod de bör genomföras. Akuta åtgärder redovisas separat. Av intervju framkom att det vid granskningens genomförande kvarstår att genomföras statusbesiktningar av förskolor, grundskolor och kontorslokaler.

Av intervjuerna framkom att vad det gäller genomförda undersökningar av fastigheternas skick är det främst kapacitetanalysen och de tekniska statusbesiktningarna som används i den underhållsplaneringen idag. Vidare framkom att underhållsplaneringen vilar på tre ben: verksamheternas behov, fastighetsteknikernas⁴ bild av fastighetens skick och det historiska intervallet för genomförda åtgärder (i relation till den tekniska livslängden).

Det förefaller till stor del råda samsyn bland de intervjuade kring hur detaljerad bild som behövs av fastigheternas status. Där det finns behov av exempelvis tekniska statusbesiktningar är det av vikt att ha medel för att genomföra sådana undersökningar men att det vore för kostsamt att hålla sig uppdaterad om fastigheternas status på en för hög detaljnivå. Det råder dock en delad bild kring hur bra kännedom fastighetsavdelningen har av fastigheternas underhållsbehov på

⁴ Fastighetstekniker är funktionen som sköter det operativa arbetet i fastigheterna och det är de som finns på plats i det dagliga arbetet. De ingår i samma avdelning men i en annan enhet än förvaltarna.

längre sikt. Vissa uppger att på kort sikt, upp till tre år, finns en god kännedom men inte längre fram än så, medan andra uppger att de har god kännedom om underhållsbehovet även på lång sikt. När det kommer till vissa komponenter, till exempel ventilation och el, uppges vid intervju att det finns god kännedom om underhållsbehovet för dessa delar på längre sikt.

Dokumenterade underhållsplaner

Av intervju framkom att det har varit upp till respektive fastighetsförvaltare att skapa en struktur för underhållsplaneringen. Det framgår vidare att verksamhetssystemet Pondus inte används för planeringen av underhållet, det används dock till beställning av åtgärder som ska genomföras. Planer är istället upprättade i excel eller dylikt. Det har inte heller funnits krav på vilken komponentensnivå underhållsplanerna ska omfatta. Det framgår av intervjuerna att dagens dokumentation av underhållsplanerna skiljer sig åt i såväl struktur som omfattning. Vid intervjuerna framhålls att framöver ska begreppet underhållsprognoser användas istället för underhållsplaner. Anledningen till att verksamheten använder begreppet prognos uppges vara att planer uppfattas vara mer definitiva medan prognoser kan uppfattas vara mer flexibla.

Vidare framkom av intervjuer att enhetschefen tillsammans med de tekniska förvaltarna har sedan i våras arbetat med att ta fram en struktur för hur en gemensam underhållsprognos ska se ut framöver. Vid granskningens genomförande framkom att strukturen i stort sett är fastställd samt att de planerar att vara färdiga med att fylla den med innehåll under innevarande år. Framgent ska underhållsprognoserna omfatta 12 komponenter. Enhetens bedömning uppges vara att det är vad som går att följa i underhållsarbetet för att det inte ska bli på en för detaljerad nivå och medföra för mycket administrativt arbete för att underhålla underhållsprognosen. Vi har tagit del av den underhållsprognos som håller på att arbetas fram. I dokumentet finns 760 unika objekt och de komponenter som ingår i underhållsprognosen är tak, stammar, värme, el, fasad, ventilation, fönster, hiss, träfasad målning, dränering, larm och utemiljö. Vid tid för granskningen finns information för nio objekt i underhållsprognosen.

Av intervju framkom att när underhållsprognosen är klar ska informationen läggas in i Pondus. Vidare uppges att Pondus ska rensas på den information som inte kommer att ligga till grund för underhållsplaneringen framöver.

Ett årshjul för underhållsprocessen

Det finns en processkarta för underhållsplanering fastigheter - årshjul. Av den framgår att det mellan januari och juni sker en fastighetsgenomgång (nedan kommer ett exempel från en fastighetsgenomgång) under vilken kund, teknisk förvaltare, fastighetsförvaltare och fastighetstekniker deltar. Fastighetsgenomgångarna är till för att fastighetsförvaltarna ska ta del av verksamheternas (hyresgästernas) upplevelse av lokalerna som de nyttjar. Enligt uppgift diskuteras underhåll, verksamhetens behov och eventuella felanmälningar under

fastighetsgenomgångarna. Anpassningar och felanmälningar skickas in av verksamheternas enhetschefer genom Lokalportalen⁵, som nås via intranätet, direkt efter genomgången. Utfallet av fastighetsgenomgångarna dokumenteras enligt uppgift i ett "levande" dokument som sedan följs upp under året för att säkerställa att åtgärder genomförs.

Under juni-augusti sker komplettering av fastighetsgenomgång av samma funktioner som deltog vid fastighetsgenomgången. Protokoll från fastighetsgenomgången ligger därefter till grund för planering av fastighetens underhåll som utförs av teknisk förvaltare och fastighetsförvaltare under perioden september till november. Slutligen sker upprättande av underhållsplan och prioritering av åtgärder i ny underhållsplan/prioritering av reinvesteringar.

Prioritering av underhållsåtgärder

En avgörande faktor i prioriteringen och planeringen av underhållsåtgärder förefaller vara verksamheternas behov av anpassningar i lokalerna. Av intervjuer framkom att planeringen av underhållsåtgärder i så stor utsträckning som möjligt ska planeras så att det går att samköra med eventuella anpassningar som hyresgästerna har behov av eller önskemål om. Målsättningen med detta arbetssätt är dels för att minimera störningar i verksamheten dels för att samordningen ska medföra minskade kostnader i genomförandet.

Av intervju framkom att prioriteringsordningen nedan följs vid planeringen av underhållsåtgärdena.

Prioriteringsordning	Beskrivning av underhållsåtgärd	Exempel på underhållsåtgärd
1. Allvarliga akuta risker	Akut risk för skada på människor eller att allvarliga driftsstörningar kan uppstå som medför stora olägenheter för verksamheten eller fastigheten.	▶ Rasrisk av föremål eller av konstruktioner (tak, fasader, balkonger) ▶ Fara vid service eller annat åtgärdande (aggregat, maskiner) ▶ Värme, ventilation eller vattendistribution till eller inom fastigheten är ej tillförlitlig
2. Risk för följdskador	Om ej åtgärder utförs så finns risk för att andra konstruktionsdelar kan skadas och omfattningen av åtgärderna blir då större.	▶ Omläggning av tak ▶ Målning av fasader och fönster ▶ Skador i våtrum
3. Övrigt	Övriga inventerade åtgärder.	▶ Invändig målning, tapetsering, mattbyte

⁵ Felanmälningar och anpassningar som görs via Lokalportalen registreras direkt i Pondus. Uppdragsbeställningarna samlas i en ärendelista som innehåller information vad som efterfrågas samt vem som lagt beställningen.

		▶ Byte av armaturer (om risk för personskada ej föreligger) ▶ Byte av vitvaror
--	--	---

Källa: Rapport strategisk investerings- och underhållsplanering pilotprojekt.

Av intervju framgår att enhetschef för fastighetsförvaltning månatligen stämmer av underhållsbehov och behov av åtgärder inom samtliga spår, ett möte per spår. Vid mötena deltar såväl de tekniska förvaltarna som fastighetsförvaltare för respektive spår. Av intervju framgår att omprioriteringar inom spår och mellan spår kan ske under innevarande år för att maximera de medel som finns för planerat underhåll i samband med verksamhetens anpassningar.

Vidare framkom att det främst är akuta underhållsåtgärder (kategori 2 - risk för följdskador) som prioriteras inom respektive spår samt att det inte finns särskilt mycket utrymme för att genomföra andra typer av underhållsåtgärder. Det finns inte någon gemensam dokumentation av vilka prioriteringar som görs utan noteringar görs i respektive spårs dokumentation. Fastighetsförvaltarna får enligt uppgift information om hur mycket pengar de kan beställa åtgärder för under året, men det är inte den totala budgeten för underhåll som de får tillgång till. Den kvarvarande potten ligger till grund för de prioriteringar som görs under året i samråd med enhetschefen.

Exempel från spår funktionshindersomsorgen

Vi har tagit del av dokumentationen från fastighetsgenomgången för Hallmansvägen 121-123 gruppboende, ingår i område väster, som avser år 2023. Av dokumentet framgår att enhetschefen för gruppboendet ska fylla i underhållsbehovet för objektet och att tekniker gör en bedömning utifrån prioritet och budget efter genomförd fastighetsgenomgång. I dokumentet är 13 underhållsbehov listade så som värmepanna är trasig, ostabil temperatur, gammalt och slitet kök med flera. I dokumentet finns kolumnerna undersöka, vidare utredning, åtgärdas av (inga noteringar), kommentar, inte utfört och utfört. Tre av 13 behov är klara (kolumn utfört), fyra av 13 behov har noteringen att de ska utföras under 2024 (kolumn inte utfört), två behov ska utredas vidare, ett behov har noteringen ses över efter hand (kolumn undersöka) och resterande har noteringar såsom felanmäld, anpassning i samband med underhåll (kolumn kommentar).

Av intervju framkom att samtliga spår har tillgång till samma mallar som de kan utgå från när det kommer till fastighetsgenomgångarna men att de används i olika utsträckning inom de olika spåren.

Därutöver genomförs driftmöten under hösten vilka syftar till att få fastighetsteknikernas syn på fastigheterna. Vi har tagit del av ett exempel på dokumentation från ett driftmöte som genomfördes under hösten 2023 som avser funktionshindersomsorgen. Av dokumentationen framgår inte vilka funktioner eller personer som har deltagit vid mötet. Det framgår inte heller datum. Av dokumentet framgår att fokusområdet för 2023 och 2024 är tak. Av intervju framkom att det enbart har varit spåret för funktionshindersomsorgen som har haft fokusområdet

tak. Att ha ett särskilt fokusområde har varit ett sätt att få en helhetsbild av skicket och behovet av underhåll. Tak har valts ut då det är en av de komponenter som kan medföra stora konsekvenser och höga kostnader till följd av ett bristande underhåll. Fastighetsförvaltaren för spår funktionshindersomsorgen uppger att först när arbetet med taken är klara går de vidare till nästa fokusområde.

Ett ytterligare avsnitt i mötesanteckningarna från driftmötet avser Underhåll, reinvesteringar och större anpassningar under hösten 2023. Objekten är indelade i områdena väster, öster, söder och centrum. Det finns inte noteringar för samtliga objekt och färgkodning används för att redogöra för om åtgärden är pågående/kommande (blå) eller genomförd (grön). Nedan redogörs för några exempel som avser område väster:

- ▶ Borstingevägen 5 (anpassning kök) blåmarkerad.
- ▶ Apelvägen (Kommande anpassning bredare entré, lägenhet badrum) blåmarkerad.
- ▶ Åbolidsringen 65 (tak, målning fasad, kök, tvättstuga) grönmarkerad.

Nedan redogörs för några exempel som avser område centrum:

- ▶ (Kittendorfsgrata Granbäcken (målning förråd, entré invändig målning) blåmarkerad.
- ▶ Husargatan 2a (lagningsputs) grönmarkerad. Ytterligare notering är målning men den är inte färgkodad.
- ▶ Klöverstigen 5, 12, 14 (Elkonvertering, se över ventilation, vs, el och styr) blåmarkerad.

Ytterligare avsnitt avser:

- ▶ Krisprojekt reservkraft, vatten och värme.
- ▶ Hur mår fastigheterna?
 - Verksamheternas insikter om fastigheternas skick som ska ligga till grund för nästa års planering.
 - Uppdelat per område och per objekt.
- ▶ Övrigt från förvaltningen
- ▶ Frågor, förslag och idéer kring förbättringar?
 - Förslag från verksamheterna som ska bidra till att förbättra arbetet.
 - Uppdelat per område.

Genom att sammanställa allt material i en prognos för året, i dokumentet sammanställning fastighetsgenomgång, är ambitionen att effektivt kunna planera och prioritera det planerade underhållet. Vi har tagit del av dokumentet sammanställning fastighetsgenomgång 2023 för funktionshindersomsorgen som avser underhållsarbetet för 2024. Dokumentet listar objekten och redogör för vad som har framkommit från fastighetsgenomgångarna, driftmötena och fokusområdet (tak). Därutöver finns kolumnerna:

- ▶ Långsiktig underhållsplan tak

- ▶ Planering underhåll
 - Underhåll kostnad tkr
 - Tidplan
- ▶ Planering reinvestering
 - Reinvestering kostnad tkr
 - Tidplan
- ▶ Planering anpassning
 - Anpassning kostnad tkr
 - Tidplan

Dokumentet är ett dokument som uppdateras löpande under året. Vid tid för granskningen uppgår det totala beräknade underhållet till 555 tkr och total kostnad för reinvesteringar beräknas uppgå till 32 497 tkr.

Som tidigare nämnt finns det i dagsläget ingen gemensam struktur för förvaltarnas underhållsplaner. Spår funktionshindersomsorgens underhållsplaneringen utgår från Dokumentet Långsiktig underhållsplan som innehåller informationen om när en viss underhållsåtgärd⁶ senast genomfördes, samt prognosticerat år för att genomföra underhållsåtgärden fördelat per gruppboende, korttidsboende och daglig verksamhet.

3.3.1. Bedömning

Vi kan konstatera att statusbedömningar av underhållsbehovet tidigare har gjorts men att arbetet inte har legat till grund för genomförandet av underhållsåtgärder. Vi kan vidare konstatera att löpande inventeringar av underhållsbehovet genomförs som ligger till grund för planeringen och genomförandet av underhållsåtgärder. Dock har det saknats en enhetlig struktur för arbetet och vad underhållsplaner (prognoser) ska omfatta, vilket vi bedömer vara en brist.

Att det finns ett årshjul som tydliggör processen för underhållsarbetet och tillhörande mallar som kan nyttjas kan bidra till ett enhetligt arbete om det används av samtliga, vilket inte görs idag. En enhetlig struktur för underhållsprognoserna menar vi kan bidra till ett mer strukturerat och transparent arbete vad gäller underhållsarbetet och vi ser positivt på att ett sådant arbete är på gång.

3.4. Budget för underhåll och underhållsskuld

Nedan redogörs för nämndens budget och utfall vad gäller underhållet under åren 2021-2023. Tabellen nedan visar att nämnden höll sin budget under 2021 och 2022 men överskred den för 2023.

Summa av budget	Summa av utfall
-----------------	-----------------

⁶ När värme, el, fasad (trä, puts tegel), ventilation, fönster, hiss, fasad (träfasad målning) senast är utfört.

2021	139 426 000	129 754 866
Felavhjälpande underhåll	39 460 000	43 794 077
Planerat underhåll	99 966 000	85 960 789
2022	132 163 000	120 563 776
Felavhjälpande underhåll	46 118 000	49 618 181
Planerat underhåll	86 045 000	70 945 595
2023	122 998 000	137 718 651
Felavhjälpande underhåll	56 296 000	53 979 960
Planerat underhåll	66 702 000	83 738 692

Vid en genomgång av nämndens verksamhetsberättelser för åren 2020 till 2023 kan vi läsa att det först i 2021 års verksamhetsberättelse skrivs om avvikelser mellan budget och kalkylerat behov. I verksamhetsberättelsen omnämns de statusbedömningar som fastighetsavdelningen har påbörjat samt att en sammanställning av dessa har medfört att stora avvikelser mellan behov och budget har konstaterats. Det framgår dock inte hur stor avvikelsen är.

I 2022 års verksamhetsberättelsen redogörs för att den höga inflationen har påverkat fastighetsavdelningens verksamhet. Vidare anges att byggkostnaderna för året ökade med 15 procent samt att prisuppgången motsvarande en köpkraftsminskning med över 20 mnkr på en budget om 160 mnkr för det planerade underhållet och reinvesteringar. I praktiken innebar detta att var åttonde underhålls- och reinvesteringssprojekt inte genomfördes utan flyttades framåt i tiden. Detta medför en växande underhållsskuld. I avsnittet om ekonomi kan vi läsa att på grund av att åtgärder för planerat underhåll behövde prioriteras om resulterade det i en positiv budgetavvikelse på 6,9 mnkr för helåret 2022, vilket motsvarar en genomsnittlig månadsförbrukning under de senaste fem åren. Behov av underhållsmedel för 2022 var cirka 240 kr/kvm i förhållande till utfallet om 179 kr/kvm vilket bidrog till att öka underhållsskulden med 40 mnkr till 117 mnkr räknat från 2018. I avsnittet framåtblick skrivs att fastighetsavdelningen arbetar med att uppdatera underhållsplaner med en extern konsult samt att den framtagna sammanställningen påvisar stora avvikelser mellan den rådande underhållsbudgeten och det kalkylerade underhållsbehovet (se avsnitt 3.3.1).

Av verksamhetsberättelse för år 2023 framgår att målet underhåll i balans inte uppnås och att det beror på kostnadsökningar utan kompensation i budgeten. I avsnittet framåtblick anges att fastighetsavdelningens arbete med uppdatering av framtagna underhållsplaner fortsatt pågår samt att dialog angående den rådande obalansen för underhållsmedel fortsätter i budgetarbetet med syfte att nå underhåll i balans. Verksamhetsberättelsen innehåller ingen konkret siffra på underhållsskuldens storlek vid slutet av 2023.

Nämnden tar del av månadsrapporter avseende ekonomin

I intervju uppger nämndens presidium att de får återrapportering om bedömning av underhållsbehovet, budget och andelen av behovet som kan täckas med budgeterade medel via fördjupade månadsrapporter. Vi har tagit del av fördjupade månadsrapporter för februari, april, augusti och oktober 2023 samt för februari 2024. I månadsrapporterna finns en redogörelse för det ekonomiska läget för underhållsbudgeten. I månadsrapporten för februari 2023 kan vi läsa att "2023 års budget för planerat underhåll och reinvesteringar uppgår sammanlagt till cirka 170 mnkr för egenägda fastigheter i förhållande till ett kalkylerat behov enligt genomförda statusbedömningar som uppgår till sammanlagt cirka 170 mnkr". Vid sakgranskning uppgavs att budget 2023 inte var balanserad med 2023 års intäkter samt osäkerheter på kostnadssidan såsom rivningar, evakueringskostnader, skador etcetera samt att inför 2024 balanserades budget mot intäkter och det avsattes en budgetreserv för oförutsedda kostnader.

Vidare kan vi läsa att vid en fortsatt uppgång av priser för köp av byggtjänster kommer skillnaden att öka vilket sin tur leder till en växande underhållsskuld. Samma text går att läsa i månadsrapporten för april. I övriga två månadsrapporter omnämns inte fastighetsavdelningens underhållsskuld. Istället finns det beskrivet hur omvärldsläget och det ekonomiska läget påverkar verksamheten. I månadsrapporten för februari 2024 anges att på grund av underskottet som fastighetsavdelningen lämnade vid årets slut har underhållsåtgärder inom driftsbudgeten pausats då ytterligare utredningar behöver göras för att kunna tillse budgetföljsamhet.

Information till budgetberedningen

I samband med sakgranskningen tog vi del av en bild ur ett bildspel som uppges årligen redovisas för budgetberedningen. Av bilden framgår staplar för underhåll/kvm enligt statusbedömning samt för underhåll/kvm utfall + budget 2023. För varje år som redovisas, åren 2018 till 2025, finns det ett glapp mellan staplarna där utfall och budget är lägre än behov enligt statusbedömning. Utöver staplarna finns en linje som redovisar hur underhållsskulden årligen ökar. Inför 2025 ser det ut som att linjen som ska motsvara underhållsskulden når strecket som motsvarar 200 mnkr.

3.4.1. Bedömning

Utifrån vår granskning har vi inte kunnat se att nämnden har en sammanställd analys eller bedömning av den befintliga underhållsskulden. Den enda siffran vi har sett som nämnden har tagit del av är från verksamhetsberättelsen 2022 som anger att skulden växte med 40 mnkr till 117 mnkr. Avsaknaden av underhållsplaner som redogör för behovet på längre sikt skulle kunna vara en bidragande faktor till att det inte finns en bedömning av underhållsskulden. När en sammanställd underhållsprognos finns på plats bör nämnden genomföra en analys och bedömning av underhållsskulden.

3.5. Verksamheternas synpunkter om lokalernas kvalitativa standard

Enligt intervju genomförs kundnöjdhetssenkäter (NKI-enkäter) vartannat år som sammanställs i maj. Enkätresultaten uppges presenteras för nämnder, för tjänstepersoner på andra förvaltningar och all personal som arbetar inom fastighetsavdelningen. Utifrån resultaten görs även vissa förändringar av prioriteringar av kommande underhållsåtgärder för att förbättra kundnöjdheten. Enligt intervjuade finns det ingen upprättad dokumentation om åtgärder som utförs på enhetsnivå utan förbättringsåtgärderna genomförs i det löpande arbetet.

Av nämndens verksamhetsberättelse 2023 framgår att fastighetsavdelningen har fortsatt projektet med införande av nya tjänster och förbättring av avdelningens verksamhetssystem enligt en framtagna handlingsplan som ett led att förbättra kundnöjdheten. Vi har inte fått ta del av någon upprättad dokumentation gällande förbättringsåtgärderna. Åtgärderna som anges i verksamhetsplanen är bland andra förändringar inom felanmälningsprocessen genomförts inom projektet felanmälan 2.0 med ändringar i ärendeprocessen och införande av vikariehantering.

Vi har tagit del av den senaste kundnöjdhetssenkäten för våren 2024. Enkäten skickades ut till 682 respondenter och svarsfrekvensen för enkäten för våren 2024 uppgick till 52,8 procent.

Enkäten mäter hyresgästernas (förvaltningarnas) bedömning av sin fysiska miljö samt fastighetsavdelningens och avdelningen för verksamhetservices servicenivå. Enkäten omfattar följande tio frågeområden:

- ▶ Kundvård och personlig service
- ▶ Nöjd Kund Index (NKI)
- ▶ Inflytande och lyhördhet
- ▶ Yttre miljö (fysisk struktur)
- ▶ Felanmälan
- ▶ Lokalernas utformning och inre miljö
- ▶ Inre skötsel, drift och underhåll
- ▶ Ansvarsfördelning
- ▶ Yttre skötsel och underhåll
- ▶ Totalindex (fysisk miljö och service).

Respondenterna får besvara varje fråga utifrån en skala på 1-9⁷. Därefter räknas svaren om till medelbetyg på mellan 0-100⁸, vilket utgör indexvärdet för respektive frågeområde.

⁷ 1 är lägsta betyg och 9 är högsta betyg.

⁸ "Ett betyg på 50 kan i vissa fall vara ett medelbetyg medan samma betygsnivå för en annan frågeställning är direkt underkänt. Exempelvis så är ett betyg kring 50 ett medelbetyg vad gäller uppfattningen om temperatur och luftkvalitet i lokalerna. En organisation som erhåller ett betyg om 50 på bemötandet från personalen har emellertid ett kraftigt personalproblem (bemötandebetyg bör aldrig ligga under 65)."

Totalindexet beräknas som snittet av följande fyra "kvaliteters" index: "Lokalerna", "NKI", "Ansvarsfördelning" och "Yttre miljö". I tabellen nedan redovisas medelbetygen för respektive delområde och totalindex samt.

Kvaliteter	Medelbetyg 2024	Medelbetyg 2022
Lokalerna	63	61
NKI	60	61
Kunddialog	56	54
Ansvarsfördelning	62	61
Inre skötsel*	60	56
Yttre miljö	64	62
Totalindex*	62	60

Källa: Kundundersökning för tekniska kontoret i Jönköping, våren 2024.

* Frågeområdet omfattar frågor kring hur snabbt fastighetsavdelningen genomför överenskomna underhållsåtgärder, löpande tillsyn och skötsel av lokalerna, fastighetsavdelningens förebyggande underhåll av lokaler och lokalernas underhållskick.

** Hyresgästens totalbetyg på lokalernas fysiska miljö och service uttryckt som ett medelvärde av:

- ▶ Hur nöjd/missnöjd man är med den fysiska miljön och servicen totalt
- ▶ Hur den fysiska miljön och servicen motsvarar ens förväntningar
- ▶ Hur nära verksamheten är en ideal fysisk miljö och service totalt

Totalindexet lägsta notering, sedan mätningarna börjades göra år 2014, gjordes år 2018 med ett medelbetyg om 49.

I rapporten lämnas kommentarer, slutsatser och rekommendationer för det fortsatta arbetet. Rekommendationerna som är ämnade för fastighetsavdelningen är att utveckla dialogen med hyresgästerna och säkerställa att felanmälningar hanteras effektivt och att informationen når rätt personer.

3.5.1. Bedömning

Tekniska nämnden inhämtar verksamheternas synpunkter om lokalernas kvalitativa standard på ett ändamålsenligt sätt genom dels de enkäter som görs vartannat år dels genom dialogerna som genomförs under året. För att strukturera arbetet kan verksamheten med fördel dokumentera de åtgärder som genomförs för att på så sätt kunna följa upp om åtgärderna ger effekt.

4. Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att tekniska nämnden i delar bedriver en tillfredsställande styrning och kontroll av fastighetsunderhållet. Nämnden kan utveckla sin styrning dels genom att fastställa en kvalitativ standard som underhållet för beståndet ska upprätthålla dels genom att tillse att en enhetlig struktur för underhållsprognoserna upprättas och efterlevs. Då det av granskningen har framkommit att genomförda underhållsåtgärder främst avser akuta åtgärder skulle nämndens uppföljning kunna utökas med att följa upp om prioriteringsordningen för underhållsåtgärder efterlevs. En sådan uppföljning skulle även kunna bidra till att nämnden tar del av information om vilka underhållsåtgärder som inte kan utföras utifrån tilldelad budget.

När underhållsprognosen är framtagen bör nämnden göra en analys och bedömning av underhållsskulden för att få en tydligare bild av om nivån av eftersatt underhåll. Slutligen anser vi att nämndens arbete för att öka kundnöjdheten kan struktureras upp genom att dokumentera de genomförda åtgärderna för att möjliggöra uppföljning och utvärdering av arbetet.

Revisionsfråga	Svar
Har nämnden definierat/fastställt den kvalitativa standard som underhållet för fastighetsbeståndet ska upprätthålla?	Nej.
Genomförs inventering av underhållsbehovet och planering för genomförandet av underhållsåtgärder?	Ja.
Upprättas underhållsplaner per objekt? Framgår kostnaden för genomförandet av åtgärder i de upprättade underhållsplanerna?	Delvis. Nej.
Motsvarar nämndens budget för genomförandet av åtgärder avseende fastighetsunderhållet de behov som framgår av underhållsplanerna?	Nej.
Gör nämnden någon analys eller bedömning av en eventuell underhållsskuld?	Delvis.
Inhämtas förvaltningarnas/verksamheternas synpunkter om lokalernas kvalitativa standard på ett ändamålsenligt sätt?	Ja.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- ▶ definiera en kvalitativ standard för fastighetsbeståndet som kan fungera som ett riktmärke för uppföljning av underhållet,

- ▶ säkerställa att en enhetlig struktur för underhållsprognoserna som förvaltarna arbetar efter upprättas och efterlevs,
- ▶ följa upp om prioriteringsordningen för underhållsåtgärder efterlevs, samt
- ▶ genomföra en analys av underhållsskulden som bygger på framtagna underhållsprognoser.

Jönköping den 18 september 2024

Negin Nazari
EY

Carl Ädelroth
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande, tekniska nämnden
- ▶ Första vice ordförande, tekniska nämnden
- ▶ Andra vice ordförande, tekniska nämnden
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Verksamhetschef med ansvar för fastighetsförvaltning
- ▶ Enhetschef, fastighetsavdelningen
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Fastighetsförvaltare

Analyserade dokument

- ▶ Verksamhetsplan 2024, tekniska nämnden
- ▶ Verksamhetsberättelser 2019-2023, tekniska nämnden
- ▶ Kapacitetsutredning av funktionshinderomsorgen, 2020
- ▶ Underhållsplan för stadsdelen Söder, 2017
- ▶ PowerPoint-presentation, "Pilot projekt strategisk underhållsplanering"
- ▶ Sammanträdesprotokoll för tekniska nämnden, 2023-2024
- ▶ Budget för fastighetsunderhåll, 2021-2023
- ▶ Anteckningar från driftmöte hos fastighetstekniker, hösten 2023
- ▶ Långsiktig underhållsplan
- ▶ Sammanställning fastighetsgenomgång 2023
- ▶ Kundundersökning för Tekniska kontoret i Jönköping, 2024

6. Revisionskriterium

6.1. Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

6.2. Offentliga fastigheters skrift Statusbedömning av fastigheter

I denna rapport utgör delar av skriften Statusbedömning av fastigheter ett revisionskriterium och ska ses som ett exempel på hur en systematisk underhållsplanering kan se ut och ett exempel på praxis inom området. Kriteriet ska därför inte tolkas som lagkrav eller myndighetskrav.

SKR tog under 2018 fram en stödskrift avseende statusbedömningar av fastigheter. Skriften innefattar beskrivningar av vad en statusbedömning kan omfatta och hur denna kan användas i underhållsplaneringen. Framtagandet av skriften initierades och finansierades av Offentliga fastigheter⁹. Nedan presenteras utvalda delar av skriften som bedöms relevanta för rapportens syfte.

Avseende underhållsplanering anges att det bör finnas planer på både kort och lång sikt. En långsiktig plan ger en grov bild av underhållsinsatser som behövs, och ungefär när i tid de kan tänkas utföras. Detta bedöms ge en bättre bild över de kostnader som kommer uppstå, vilket ger bra grund och förutsättningar för organisationen. Den kortsiktiga planen bör vara mer detaljerad och utgör en grund för att planera utförande av åtgärder.

På vilken sikt underhållsplaner ska tas fram bör fastställas av organisationen. Ett riktmärke som anges är livslängden på komponenter eller system som finns i beståndet. En generell uppskattning baserat på exempel på brukstider för komponenter och system är 40 år. Underhållsplanering syftar till att skapa ett förbyggande underhåll, för att minska det akuta (löpande) underhållet. Skriften anger några exempel på fördelar med att planera underhållet:

- ▶ Möjlighet att identifiera och tidigare börja planlägga omfattande projekt tvärs över organisationen, exempelvis för att optimera inköp och projektledning.
- ▶ Att i tid identifiera kostnadstoppar som beror på omfattande åtgärder eller andra anhopningar av åtgärder för att tidigare kunna bedöma behov av extra resurser.
- ▶ Att synliggöra reellt underhållsbehov, oberoende av budget, och identifiera möjlig ackumulering av eftersläpande underhåll som underlag för nivå på hyra.

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

6.3. Reglemente för tekniska nämnden

Tekniska nämnden ansvarar för att fullgöra kommunens uppgifter inom dess ansvarsområden. Dessa inkluderar hantering av kommunens fasta och lös egendom, underhåll av byggnader, markförsörjning, exploatering och fastighetsförvaltning.

6.4. REPAB:s faktaböcker

Fastighetskonsultbolaget Aareon ger årligen ut faktaböcker med information som syftar till att ge fastighetsägare stöd i en effektiv fastighetsförvaltning. I faktaböckerna publiceras bland annat årskostnader i form av nyckeltal för ett omfattande antal områden kopplat till fastigheters drift och underhåll. Faktaböckerna har publicerats i 40 år och är ett allmänt känt och vedertaget verktyg för styrning och uppföljning av kostnader avseende fastighetsförvaltning.

Planerat underhåll definieras enligt REPAB:s faktaböcker som underhåll vilket utförs med längre periodicitet än ett år och syftar till att återställa en byggdelsfunktion. Även underhåll som kan planeras men som av någon anledning måste utföras tidigare än planerat omfattas av begreppet planerat underhåll. De riktvärden som anges för planerat underhåll baseras på långsiktiga underhållsplaner. Långsiktiga underhållsplaner är definierat som åtgärder som beräknas inträffa under den tidsperiod (normalt 30 år) som underhållsplanen omfattar. Dock ingår endast åtgärder som återställer ursprunglig funktion eller standard. Standardhöjande eller värdehöjande delar av åtgärden betraktas som en investering.

7. Bilaga 1 Rapport strategisk investerings- och underhållsplanering pilotprojekt

7.1. Fastigheter som ingick i pilotprojektet

ISE	Objektnamn	lokaltyp	kvm BRA
520400	Jönköpings brandstation	brandstation	6035
542400	Tenhultsskolan	skola F-6	6995
545800	Rosenlundsskolan	skola 7-9	14012
548500	Erik Dahlbergsgymnasiet	gymnasieskola	17703
550400	Fridhäll	äldreboende	4055
551600	Ebbesgården	gruppboende	828
552200	Rosenlunds fsk	förskola	992
572600	Huskvarna sporthall	sporthall, samlingssal	6416
574100	Rosenlundsbadet	inomhusbad	8230
585100	Stadsbiblioteket	bibliotek	6040
596500	Strömsbergsvägens grb	gruppboestad	453
600100	Rådhuset	kontor	4548
615700	Hälsans Hus 01	Förvaltningsbyggnader	1366
615900	Science park	kontor	11391
669400	Hallska gården	byggnadsminnesförklarad kontorsbyggnad	933
672100	Grännavägen 22	industribyggnad	8870
Totalt			98867

7.2. Beräknad kostnad och föreslagen avsättning för 5-årsperioden 2016-2020

Beräknade totala utgifter för 5-årsperioden (byggnader)	Ca 106 592 150 kr
Beräknade totala utgifter för 5-årsperioden (utemiljö)	Ca 3 748 740 kr
Förslag till avsättning per år i genomsnitt (byggnader)	Ca 21 318 430 kr
Förslag till avsättning per år i genomsnitt (utemiljö)	Ca 749 748 kr
Genomsnittlig underhållskostnad/kvm per år och m2 (byggnader)	Ca 215,63 kr/m2
Genomsnittlig underhållskostnad/kvm per år och m2 (utemiljö)	Ca 7,58 kr/m2
Total underhållskostnad/kvm per 5 år: 2016-2020 (byggnad)	1078,15 kr/m2
Total underhållskostnad/kvm per 5 år: 2016-2020 (utemiljö)	37,90 kr/m2

7.3. Beräknad kostnad fördelat på underhållsåtgärder

