



REVISIONSRAPPORT 2008

 ERNST & YOUNG

Granskning av kommunens fastighetsunderhåll

Jönköpings kommun

Genomförd på uppdrag av revisorerna
8 februari 2008

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTANDE KOMMENTARER.....	2
2	INLEDNING	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Syfte.....	3
2.3	Inriktning	3
2.4	Metod.....	3
3	ORGANISATION FÖR FASTIGHETSUNDERHÅLL	4
4	FASTIGHETSUNDERHÅLL	6
4.1	Underhållsplanering	6
4.2	Eftersatt underhåll och prioriteringar	7
4.3	Statistik och jämförelser	9
4.4	Energifrågor	9
4.5	Status avseende fastighetsunderhållet för tre fastigheter.....	9

1 Sammanfattande kommentarer

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna utfört en granskning av fastighetsunderhållet med syftet att bedöma om tillräckliga planeringsunderlag och analyser finns angående behovet av underhållsinsatser. Vår bedömning är att Tekniska kontoret har en relativt god bild av detta behov. I granskningen belyses vidare kommunens bedömningar över framtida konsekvenser av uppskjutna/otillräckliga underhållsåtgärder.

Granskningen visar att Tekniska kontoret och deras enhet för Bygg och Underhåll förfogar över en detaljerad underhållsplanering som täcker in större delen av lokalbeståndet för verksamhetslokaler. Enligt enheten för Bygg och Underhåll återstår det att underhållsplanera cirka 15 procent av detta lokalbestånd. Förvaltningen genomför för närvarande en upphandling av ett nytt it-baserat planeringsverktyg. Implementeringen av det nya systemet kommer att bli klar under 2008. Parallellt med detta arbete pågår också fortsatt underhållsplanering.

Av granskningen framgår att kommunen har ett stort eftersatt underhållsbehov för verksamhetsfastigheterna. Baserat på underhållsplaneringen har Bygg och Underhållsenheten beräknat att det årliga underhållsanslaget bör uppgå till cirka 100 mkr per år under den närmaste tioårsperioden vilket i förhållande till idag skulle innebära en årlig ökning av anslaget på cirka 70 mkr. Vi anser att avdelningen för Lokalförsörjning snarast bör ta fram en samlad utredning med en detaljerad behovsanalys och med konsekvensbeskrivningar av de konstaterade underhållsbehoven. Utredningen bör föreläggas kommunfullmäktige som ett särskilt ärende. Tekniska kontoret och dess nämnd bör också initiera en dialog med kommunledningen med syftet att fullt ut informera om de eftersatta underhållsbehoven.

I samband med revisionen har också konstaterats vissa brister i den organisatoriska uppbyggnaden av kommunens fastighetsfunktioner. Fem organisatoriska enheter; Tekniska kontorets Lokalförsörjningsavdelning med enheten för Bygg och Underhåll, avdelningen för Affärsutveckling, anpassningsenheten inom Skol- och barnomsorgsförvaltningen samt fastighetsenheterna inom socialförvaltningen och fritidsförvaltningen, genomför insatser av underhållskaraktär inom kommunens verksamhetslokaler. Granskningen visar att en gemensam och för kommunen övergripande styrning och planering av fastighetsunderhållet inte genomförs optimalt. Vi rekommenderar kommunledningen att framdeles utreda möjligheterna att se över ansvar och rollfördelning avseende kommunens verksamhetsfastigheter.

Vidare bör Bygg och Underhållsenheten utveckla sitt arbete med att jämföra underhållskostnader med andra kommuner och fastighetsägare. Ett sådant samarbete skulle också kunna utvecklas till att omfatta metodutveckling och ge impulser till alternativa lösningar på fastighetstekniska frågor.

Efter en utredning som genomfördes på uppdrag av Lokalförsörjningsavdelningen 2006, konstaterades att besparingspotentialen genom energibefrämjande åtgärder låg relativt lågt i jämförelse med övriga kommuner. Orsaken är att kommunen i hög grad

redan har implementerat miljövänliga uppvärmningsmetoder som till exempel pellets, solfångare och värmepumpar.

Slutligen bekräftar granskningen av tre slumpmässigt granskade fastigheter, bilden av stora underhållsbehov inom fastighetsbeståndet.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Lokalkostnaderna står för en stor del av kommunens budget. Kommunens expansion och demografi innebär att lokalkostnadernas andel av budget också ökar för varje år. Det finns en risk att fastighetsunderhållet skjuts på framtiden med högre framtida kostnader som följd samt att brister i arbetsmiljön uppstår.

2.2 Syfte

Granskningen har som syfte att belysa och bedöma:

- Om planeringsunderlag och analyser av underhållsinsatser är tillräckliga,
- hur prioritering sker och vilka åtgärder som vidtas,
- om kommunens bedömningar över framtida konsekvenser av uppskjutna/otillräckliga underhållsåtgärder är tillräckliga samt hur andra risker som kan vara förenade med en otillräcklig underhållsnivå hanteras.

2.3 Inriktning

Granskningen har inriktats på att belysa/bedöma:

- Om tillräcklig kunskap finns om dagens nivå och behovet av fastighetsunderhåll?
- Om erforderliga underlag/planeringsverktyg finns för att bedöma det framtida behovet och har detta i så fall prissatts?
- Vilka prioriteringar som görs och de framställningar som görs i samband med budgetprocessen?
- Förekomst av konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner?
- Om nyckeltal finns för fastighetsunderhållet och om jämförelser sker med andra?

Inom ramen för granskningen har underhållsstatusen på tre verksamhetsfastigheter undersökts.

2.4 Metod

I huvudsak har granskningen baserats på dokument, till exempel tekniska nämndens/kontorets planeringsunderlag, underhållsplaner, analyser, budget, konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner. Intervjuer har genomförts med chef för

bygg- och underhåll, projektledare, byggnadsingenjörer samt förvaltare vid tekniska kontoret.

3 Organisation för fastighetsunderhåll

Ansvaret för kommunens fastighetsunderhåll ligger på Tekniska nämnden och dess avdelning för Lokalförsörjning. Inom avdelningen finns två enheter för fastighetsteknik. En enhet för Bygg och Underhåll samt en enhet för Fastighetsförvaltning.

Det operativa ansvaret för fastighetsunderhållet på kommunens fastigheter ligger på enheten för Bygg och Underhåll. Enheten ansvarar för investeringar vad gäller ny-, om- och tillbyggnader. Det kan gälla äldreboenden, gruppboendestäder, skolor och förskolor mm. Till arbetsuppgifterna hör bland annat att göra besiktningar samt ekonomiska och tekniska utredningar i samband med byggnadsinvesteringar. Enheten har också en expertfunktion inom bygg-, el-, vvs- och upphandlingsfrågor samt myndighetsbesiktningar och har kompetens att med egen personal genomföra fullständiga projekteringar vid ombyggnationer. Enheten har en egen budget och har 17 medarbetare.

Enheten för Fastighetsförvaltning ansvarar för kommunens fastighetsförvaltning vilket innebär att vara kommunens hyresvärd som hyr ut lokaler till andra förvaltningar. Fastighetsförvaltningen ansvarar för att lokalerna är anpassade efter de krav som verksamheter och myndigheter har och har ett ansvar för fastigheternas löpande drift. Enheten stödjer kommunens förvaltningar med att bedöma behovet av lokalförändringar vid ny- och ombyggnad samt mindre anpassningar. Enheten har 10 medarbetare.

Inom Tekniska kontoret finns en avdelning för Affärsutveckling med ansvar för markexploatering och avyttringslokaler. Enheten genomför underhåll på de fastigheter och lokaler som ingår i ansvarsområdet och samarbetar därvid med Bygg- och Underhållsenheten på avdelningen för Lokalförsörjning.

Inom Skol- och barnomsorgsförvaltningen ansvarar en lokalenhet för anpassningar av lokaler i skolor och förskolor. Enheten samarbetar löpande med Tekniska kontoret och dess Bygg- och Underhållsenhet. Enheten för anpassningar har ett särskilt budgetanslag om 31 mkr avsett för att anpassa lokaler vid verksamhetsförändringar inom skolor och förskolor. Medlen är inte direkt avsedda för planerade underhållsinsatser men till enskilda lokalanpassningar kan ibland kopplas vissa underhållsåtgärder. Då kan anslaget också komma att till vissa delar finansiera lokalunderhållet.

Även inom socialförvaltningen och fritidsförvaltningen finns det organisatoriska enheter med ansvar för fastighetsförvaltning. Enheterna samarbetar med Tekniska kontoret och dess Bygg- och Underhållsenhet.

År 2005 genomförde Tekniska kontoret en omorganisation. Den innebar bland annat att avdelningen för Lokalförsörjning med Förvaltningsenheten och Bygg- och Underhållsenheten inrättades med varsin chef. De båda enheterna samlokaliseras för

att underlätta det dagliga samarbetet mellan enheternas förvaltare och byggnadsingenjörer.

Kommentar

Kommunen har valt att organisatoriskt sprida ansvaret för verksamhetsfastigheter på i huvudsak fem aktörer inom kommunen. Ett skäl till detta har varit att kommunledningen har velat lägga ett verksamhetsmässigt ansvar för anpassningar av fastigheterna vid skolor och förskolor, social- och fritidsverksamhet samt på den centrala exploateringsverksamheten för lokaler som ska avyttras. För fastighetsunderhåll avseende övriga verksamheter ligger ansvaret direkt på Tekniska kontorets Bygg- och Underhållsenhet.

Våra intervjuer visar att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommunens olika funktioner med ansvar för fastighetsfrågor är oklar såtillvida att det saknas en helt sammanhållen underhållsplanering för verksamhetsfastigheter i kommunen. Även om en stor del av planeringen genomförs inom avdelningen för Lokalförsörjning beslutas också om betydande åtgärder inom andra förvaltningars lokalenheter samt inom Tekniska kontorets avdelning för affärsutveckling som bland annat ansvarar för avyttringslokaler.

På avdelningen för Lokalförsörjning uppvisas vissa oklarheter i ansvar och arbetsuppgifter mellan enheterna Bygg- och Underhåll och Fastighetsförvaltning. Tekniska kontorets tjänstemän inom enheten för Bygg och Underhåll har sedan länge en central roll då de löpande tillfrågas av verksamheten i samtliga aktiviteter och processer som rör kommunens fastigheter. Avdelningen för Lokalförsörjning arbetar för närvarande med att förtydliga och förbättra roller och arbetsprocesser inom och mellan avdelningens enheter. Bland annat har förvaltarna fått ett förtydligt ansvar att ha kontakt med hyresgästen för att bedöma statusläget på en lokal. Inom enheten för Bygg och Underhåll har nyligen respektive byggnadsingenjör fått ansvar för ett geografiskt område.

En risk med att ha ett uppdelat ansvar för fastighetsunderhåll, är att styrningen blir oklar och att underhållsinsatser inte blir genomförda med en helhetssyn där riktiga prioriteringar görs. Kommunledningen bör utreda möjligheterna att se över ansvar och rollfördelning för kommunens verksamhetsfastigheter.

4 Fastighetsunderhåll

4.1 Underhållsplanering

Enheten för Bygg och Underhåll genomför kontinuerligt underhållsplanering. Planerna sträcker sig upp till 40 år fram i tiden. Cirka 85 procent av kommunens fastigheter avsedda för kommunal verksamhet, har idag en dokumenterad och kostnadsberäknad underhållsplan. Målet är att den resterande andelen inom en snar framtid ska vara inventerad och dokumenterad.

År 1987 införde förvaltningen sitt första datoriserade planeringssystem (System temp) för underhåll. Förvaltningen bytte ganska snart till ett nytt och mindre komplicerat system (Dataflex inom kommundata). För närvarande används Excel som huvudsakligt planeringsverktyg.

De nuvarande underhållsplanerna innebär att det för varje fastighet finns skriftlig dokumentation och översiktsritningar där lokalerna är uppdelade efter olika underhållsintervaller. Utgångspunkten för beräkningen enligt olika intervall bygger på ett antal parametrar som fastställts av SABO¹ och som är vedertagna inom kommunal fastighetsförvaltning.

Merparten av de befintliga planerna togs fram under ledning av en tjänsteman, som under treårsperioden 1992-94 hade det som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Arbetet innebar att varje fastighet inventerades avseende byggnaders status för till exempel ytskikt, målning, golv och el- och vvs-installationer. Även den dokumentation som sedan tidigare existerade, utgjorde underlag för den nya fastighetsinventeringen.

Samtidigt som inventeringen genomfördes övergick enheten till att dokumentera underhållsplaneringen i Excel. Denna dokumentation är idag mycket omfattande och är uppbyggd med hjälp av databaser. Systemet möjliggör för kommunen att ha en bra kontroll över behovet av underhållsinsatser. Sårbarheten är dock relativt stor då en person behärskar systemet fullt ut.

För att minska sårbarheten planerar enheten sedan en tid att förbättra underhållsplaneringen genom att under 2008 anskaffa ett nytt mer användarvänligt it-system. Syftet är att de tjänstemän som arbetar med fastighetsunderhåll inom kommunen ska få möjlighet till lättillgänglig information genom intranätet om statusen på en fastighet. En styrgrupp och en målgrupp har varit engagerade för att ta fram en kravspecifikation. Förvaltningen planerar att sända ut ett förfrågningsunderlag under mars/april. Implementeringen av det nya systemet kommer att bli klar under 2008.

¹ Sveriges Allmännyttiga BostadsOrganisation

4.2 Eftersatt underhåll och prioriteringar

Enligt enheten för Bygg- och Underhåll har budgetanslagen till planerat fastighetsunderhåll kontinuerligt minskat under en tioårsperiod. Från en nivå på cirka 82,5 mkr år 1997 (omräknat till 2007 års priser) uppgick det årliga budgetanslaget år 2007 till 33 mkr. Det årliga anslaget för åren 2007-2008 uppgår till 33 mkr respektive 40 mkr och är följaktligen cirka 40 procent lägre än det årliga anslaget för tio år sedan.

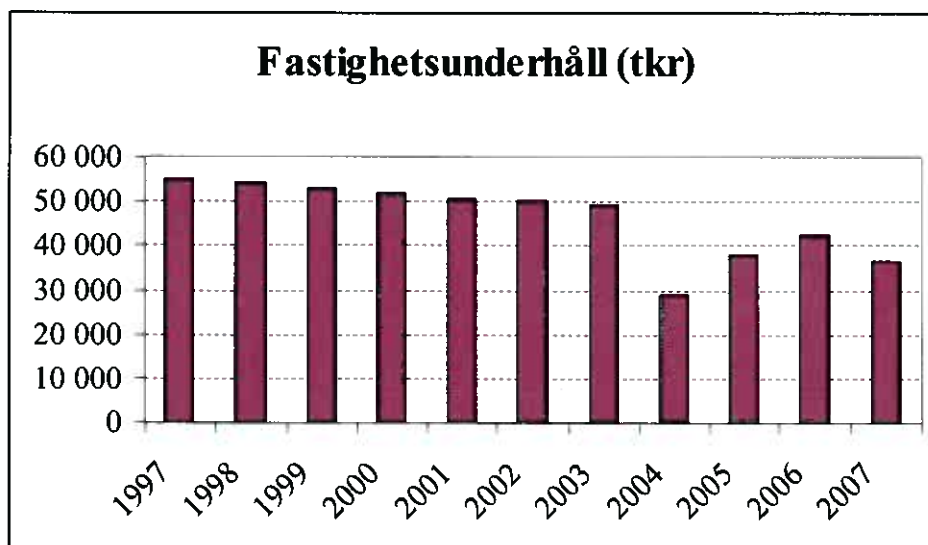
En orsak till den under flera år minskande budgetanslagen är att kommunen i likhet med många andra kommuner har prioriterat andra verksamhetsområden som till exempel vård, omsorg och skola. En annan orsak är att Tekniska kontoret inte har förelagt kommunstyrelsen och fullmäktige någon utredning som i grunden klarlagt de ekonomiska behov som föreligger avseende fastighetsbeståndet. Kontoret har visserligen skriftligen begärt uppräknings av anslagen i den årliga budgetprocessen men där har de ekonomiska prioriteringarna snarare inneburit sänkta anslag. Så var till exempel fallet i 2006 års budgetarbete då Tekniska kontoret i en skriftlig begäran till kommunens centrala ekonomifunktion om anslag framhöll följande fakta avseende behovet av ökade underhållsinsatser.

”Underhållskostnaden har på senare tid haft en prisökning som avsevärt överstigit prisökningarna i övrigt. Prisökningarna från 2003 – 2005 har uppgått till cirka 10 %. Det förväntas att prisökningarna kommer att överstiga konsumentprisindex till nästa år. Av denna anledning begärs förstärkning av budgeten med 3 mkr per år from 2006 vilket motsvarar 8% utöver ordinarie uppräknings.... Vid en genomgripande genomgång av åldern på installationerna har det framkommit behov av genomgång av dessa utöver tilldelad budget för reinvestering. Detta ackumulerade behov omfattar reinvesteringar för motsvarande 50 mkr utöver nuvarande tilldelade medel för reinvesteringar (10 mkr/år). En andel av dessa installationer återfinns i högstadieskolor som omfattas av kommande planerat investeringsprogram. Brister i installationer som är ålderstigna leder till risk för skador dels genom olycksfall för bristande elsäkerhet och dels genom vattenskadorna för läckande ledningar. Vid en genomgång av de skador som ersatts genom kommunens interna skadefond konstateras att skadekostnaden för vattenskadorna årligen uppgår till ca 2,5 - 3 mkr varav huvuddelen av skadorna berör anläggningar med äldre installationer. Ett förslag till åtgärdsprogram är att åtgärderna genomförs under en 5-årsperiod med 10 mkr/år. Reinvesteringarna skall samordnas med planerade ombyggnadsprojekt.”

Enligt enheten för Bygg och Underhåll uppgår kommunens nuvarande fastighetsunderhåll till cirka 50 kronor per kvm. I landets kommuner ligger underhållet på mellan 35-60 kronor per kvm. I ett normalt intervall inom den privata fastighetsbranschen är motsvarande underhållskostnad 90-140 kronor per kvm. Flertalet kommuner ligger följaktligen långt under vad som den privata fastighetsbranschen anser vara en rimlig underhållsnivå för att undvika kapitalförstöring. Den totala ytan lokaler som enheten för Bygg och Underhåll förvaltar uppgår till 900 000 kvm. Därav utgör inhyrda lokaler

234 906 kvm. Inom avdelningen för affärsutveckling uppgår ytan till 125 476 kvm. Totalt uppgår kommunens lokalyta följaktligen till 929 278 kvm.

Följande bild visar det årliga anslaget för kommunens fastighetsunderhåll under åren 1997 – 2007 (tkr).



De beräkningar som enheten för Bygg och Underhåll gjort och som baseras på befintlig underhållsplanering, visar att det årliga anslaget för fastighetsunderhåll borde uppgå till cirka 100 mkr.

Vid en total inventering av installationer 2004, dvs avseende vvs och el, konstaterade enheten att det också här finns ett eftersatt underhåll med cirka 100-120 mkr. För att åtgärda denna del behöver avsättas ytterligare 10 mkr per år de närmaste 10 åren. Detta ska jämföras med budgetanslaget för 2008 som uppgår till totalt 40 mkr i planerade underhållsinsatser. I jämförelse med dagens budgetnivå menar enheten följaktligen att anslaget för fastighetsunderhåll behöver öka med sammanlagt cirka 70 mkr per år.

Beräkningarna utgår från de kända inventeringar som Tekniska kontoret gjort inom fastighetsbeståndet och som har dokumenterats i existerande planeringsunderlag. Förvaltningen presenterade i en muntlig föredragning den ekonomiska situationen för kommunstyrelsen i november 2007.

Det fastighetsunderhåll som genomförs i kommunen kan genomföras som antingen planerat/prioriterat underhåll eller innebära att akuta underhållsåtgärder vidtas.

Eftersom de planerade/prioriterade underhållsinsatserna till relativt stor del inte kan genomföras på grund av begränsade budgetresurser har följden blivit att fastighetsverksamheten ofta ägnar arbetet till att hantera akuta insatser på fastigheterna.

Under år 2007 förfogade till exempel enheten över ett underhållsanslag om cirka 33 mkr. Anslaget var i praktiken upparbetat efter halvårsskiftet och därefter genomfördes

endast akut underhåll på fastigheterna. Exempel på sådana akuta insatser som åtgärdats är omfattande skador på våtrum i skolor och brott på vattenledningar i förskolor med översvämning som följd.

4.3 Statistik och jämförelser

Enheten för Bygg och Underhåll använder sig av olika statistik samt uppgifter om fastighetsbranschens kostnader för olika underhållsåtgärder. Uppgifterna används bland annat vid kalkylering av olika underhållsobjekt. Förvaltningen har möjlighet att till exempel ta fram vad underhållskostnader uppgår till per kvadratmeter yta vilka därefter kan jämföras med andra kommuner. Dock visar granskningen att det inte kontinuerligt och återkommande görs jämförelser med andra kommuners underhållskostnader.

4.4 Energifrågor

Lokalförsörjningsavdelningen lät under 2006 en konsult göra en förstudie avseende kommunens framförhållning vad gäller energibefrämjande åtgärder. Rapportens slutsatser var att kommunen ligger bra till på energisparområdet genom en relativt hög användning av solceller, pellets och hade därmed låga kostnader för uppvärmning av fastigheterna. Sammantaget innebär detta att besparingspotentialen avseende energi låg på cirka 15-20 procent, vilket var ett lägre snitt än i övriga kommuner, som då uppgick till mellan 40-50 procent.

4.5 Status avseende fastighetsunderhållet för tre fastigheter

I granskningen har slumpmässigt tre fastigheter valts ut för att utvisa status avseende vilka underhållsbehov som föreligger. Följande fastigheter valdes ut: Sandagymnasiet, Huskvarna Stadshus samt Junedalsskolan, (högstadieskola i Jönköping). I det följande redovisas de ackumulerade underhållsbehoven per fastighet under perioden 2008-2010.

Sandagymnasiet

	<i>Underhållsområde</i>	<i>Tkr</i>
	Byggnader	4 730
	Fönsterbyte	5 000
	El	7 000
	VVS	2 200
	Ventilation	7 000
<i>Summa</i>		<i>25 630</i>

Huskvarna Stadshus

	Byggnader	3 800
	El	3 000
	VVS	3 500
	Ventilation	7 000
<i>Summa</i>		<i>17 300</i>

Junedalsskolan

	Byggnader	4 670
	El	1 500
	VVS	10 000
	Ventilation	1 500
<i>Summa</i>		<i>17 670</i>

Utöver ovanstående sammanställning finns kostnader för sanering av PCB i fönster och dörrar till en uppskattad kostnad av 1 550 tkr inkl. nödvändiga fönsterbyten. Enl. lag måste detta vara genomfört innan år 2012.

De underhållsbehov som uppvisas för de tre fastigheterna bekräftar den bild som framkommit i granskningen i övrigt där det uppvisas stora underhållsbehov i kommunens fastigheter.

Kommentar

Slutsatsen är att de prioriteringar som förvaltningen gjort genom sin underhållsplanering, inte kan fullföljas i olika underhållsåtgärder då de ekonomiska resurserna är otillräckliga. Det föreligger ett eftersatt underhållsbehov som är av betydande storlek. Förvaltningen rekommenderas också att genomföra jämförelser med andra kommuner och fastighetsägare avseende kostnader för fastighetsunderhåll. Ett samarbete med andra aktörer kan ge impulser till alternativa lösningar och innebära metodutveckling avseende fastighetstekniska frågor.

Stockholm den 8 februari 2008

Mikael Lundén