

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Fastighetsunderhåll i Karlshamns
kommun

Servicenämnden

2009-02-27

Mattias Haraldsson

Innehållsförteckning

| | |
|------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattande bedömning..... | 3 |
| 1 Bakgrund, revisionsfråga och metod..... | 5 |
| 2 Kartläggning av kommunens fastighetsinnehav | 6 |
| 3 Styrning och planering av fastighetsunderhåll..... | 7 |
| 4 Uppföljning av underhållskostnader | 8 |
| 5 Uppföljning av fastighetsstandard..... | 10 |
| 6 Brukarperspektiv på fastighetsunderhåll..... | 10 |

Sammanfattande bedömning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun genomfört en granskning av servicenämndens planering och styrning av underhåll av kommunens fastigheter. *Revisionsfrågan är om kommunens fastigheter underhålls enligt god fastighetsekonomi.*

Granskningens resultat baseras på intervjuer med personal inom fastighetsenheten, verksamhetsansvariga inom skola (rektorer) och fritid samt studier av dokument och ekonomisk data.

Varje år upprättas en underhållsplanering för varje kommunal fastighet. Planen är underbyggd av årliga fastighetsöversyner som görs tillsammans med verksamhetsansvarig eller annan utsedd representant. De intervjuade verksamhetsansvariga är också nöjda med hur de involveras i underhållsplaneringen och med den information de får. Underhållsplanen redovisas dock inte i nämnden. Det finns dock en styrning av nämnden genom att den årliga underhållsätgärdsplanen beslutas och följs upp i nämnden.

- Avseende underhållsplanering är bedömningen att det finns en tillräcklig underhållsplanering i kommunen som också införlivar verksamhetsperspektivet.
- Underhållsplaneringen kan förbättras genom att öka långsiktigheten och att det på ett tydligt sätt, i nämnden, görs en avstämning av underhållsplanen i förhållande till underhållsbudget och genomfört underhåll (d v s att följsamhet mot underhållsplan utvärderas).
- Servicenämnden har fastställt mål för fastighetsenhetens underhållsarbete. Bedömningen är att fastighetsenheten lever upp till nämndens mål genom att det genomförs fastighetsöversyner och att dessa ligger till grund för den årliga underhållsätgärdsplanen.

Det kan konstateras att underhållsbudgeten har förstärkts väsentligt sedan 2004 och uppgår till ca 70 kr per kvm. Jämfört med andra kommuner är det ingen väl tilltagen budget men inte heller låg. Ungefär 80 % av underhållsresurserna används till planerat underhåll.

Trots att nerlagda underhållsresurser på kommunens stora fastighetsbestånd, skolor, avviker från riktvärden (77 kr per kvm, år 2008 jmf med riktvärde 100-250 kr per kvm) anser alla intervjuade att skolorna är i relativt bra skick. Detsamma gäller, i stort, också förskolorna. Förklaringen är, i stor utsträckning, de omfattande investeringssatsningarna som genomförts under en längre tid.

Inom området fritidsanläggningar indikerar alla intervjuerna på att det finns ett betydande eftersatt underhåll/stort investeringsbehov. Underhållsresurserna som avsätts för dessa anläggningar anses begränsade (63 kr per kvm, år 2008) och inte tillräckliga. Till skillnad från skolor och förskolor har också investeringarna i fritidsanläggningar varit begränsade under en längre period. På fastighetsenheten anser man att det råder oklarhet kring framtiden för ett flertal fritidsanläggningar, varför det anses svårt att göra rationella prioriteringar.

- Avseende underhållsresurserna är bedömningen att dagens resursnivå inte innebär någon akut risk för att ett betydande eftersatt underhåll uppstår avseende kommunens skolor och förskolor. Långsiktigt är det dock viktigt för servicenämnden att följa och analysera behovet av underhållsresurser i förhållande till hur investeringsverksamheten utvecklas.
- För kommunens fritidsanläggningar indikerar granskningen att det finns ett eftersatt underhåll. Bedömningen är att servicenämnden tillsammans med teknik- och fritidsnämnden och kommunstyrelsen bör utveckla en strategi (prioriteringar och resursbehov) för hur fritidsanläggningarna i framtiden skall underhållas. Att detta görs i samverkan är väsentligt för att investeringar och underhåll skall kunna koordineras på ett optimalt sätt. Teknik- och fritidsnämnden har framtagit ett strategidokument, "Framtidsforum", som om dokumentet antas kan bidra till att underlätta servicenämndens prioriteringar avseende underhåll i framtiden.
- Det råder en bra balans mellan planerat och löpande underhåll.

1 Bakgrund, revisionsfråga och metod

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun genomfört en granskning av servicenämndens planering och styrning av underhåll av kommunens fastigheter. *Revisionsfrågan är om kommunens fastigheter underhålls enligt god fastighetsekonomi.*

Följande frågor/delar skall beaktas:

- Kartläggning av kommunens fastighetsinnehav.
- Hur styrs och samordnas fastighetsunderhåll?
- Hur budgeteras underhåll?
- Finns det underhållsplaner och hur ofta uppdateras de?
- Vilken uppföljning har kommunen av underhållskostnader?
- Vilken uppföljning har kommunen av fastighetsstandard?
- Har kommunen något eftersatt underhåll?

Vi har i vår granskning intervjuat enhetschef, förvaltare, ekonom samt 6 representanter för verksamheterna (bl a fyra rektorer). Servicenämnden har inte påverkat urvalet av intervju-personer. Kommunens fastighetsbestånd består till närmare 80 % av skolor, förskolor och fritidsanläggningar, varför granskningen har inriktats mot dessa fastigheter. Om kommunen har ett eftersatt underhåll kan inte objektivt avgöras utan bedömningen görs utifrån jämförelser med riktvärden och intervjuer med underhållsansvariga och verksamhetsansvariga. Rapporten är sakgranskad av berörda tjänstemän.

I underhållsterminologin görs vanligen en uppdelning mellan planerat (periodiskt) underhåll och akut underhåll (reparationer eller löpande underhåll). Planerat eller periodiskt underhåll (ofta större åtgärder utvändigt eller invändigt) utförs med längre intervaller än ett år och syftar till att bevara byggnadens funktionalitet och värde. Löpande underhåll är åtgärder som är förorsakade av oförutsedda händelser (t ex skadegörelser) eller uppstådda brister i material eller utrustning.

Underhåll kan delas upp i underhåll av mark (asfalt, grus, utrustning), utvändigt underhåll (om målning, omläggning av tak, byte av fönster, fasadrenovering) och invändigt underhåll (byte av golv, invändig ommålning/tapetsering, renovering av våtutrymmen).

I fastighetsbranschen används olika arealbegrepp. BTA, bruttoarea, står för ytan som omsluter hela byggnaden (inklusive ytterväggarna) och BRA, bruksarea, står för ytan innanför väggarna.

2 Kartläggning av kommunens fastighetsinnehav

Kommunen är en stor användare av verksamhetslokaler. Den totala ytan kommunala fastigheter är 181 000 kvm. Ytan fördelas enligt följande kategorier av fastigheter (Tabell 1):

Tabell 1: Sammanställning av fastighetsytor uppdelat per kategori och investeringsårtionde

| Kategori/kvm och årtionde | Antal objekt | Före 1950 | 1950-1959 | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000- | Summa | Andel |
|---------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------------|
| Skolor | 20 | 685 | 3 829 | 13 542 | 14 064 | 4 367 | 29 291 | 8 344 | 74 122 | 41% |
| Barnomsorg | 17 | | | 397 | 4 374 | 1 649 | 3 722 | 4 396 | 14 538 | 8% |
| Socialomsorg | 2 | | | | 1 182 | 484 | | | 1 666 | 1% |
| Förvaltning | 2 | | | | | | 12 059 | | 12 059 | 7% |
| Fritid | 19 | 2 247 | 4 415 | 1 707 | 14 674 | 2 107 | 151 | | 25 301 | 14% |
| Kultur | 11 | 4 841 | | 1 478 | | 832 | 2 937 | | 10 088 | 6% |
| Turism | 9 | 476 | 560 | 2 884 | | 886 | 735 | | 5 541 | 3% |
| Gymnasium | 1 | 3 357 | | | 2 321 | 533 | 20 569 | | 26 780 | 15% |
| Blandad verks. | 4 | | 216 | | 491 | 1 783 | | 502 | 2 992 | 2% |
| Kontor-Affär | 6 | 112 | 1 323 | 876 | | | | | 2 311 | 1% |
| Föreningar | 8 | 1 312 | | | | 169 | | | 1 481 | 1% |
| Räddningstj. | 3 | 218 | 145 | 2 988 | | | | | 3 351 | 2% |
| Bostäder | 5 | 406 | | 438 | | | | | 844 | 0% |
| Off. toaletter | 1 | | | | | | 9 | | 9 | 0% |
| Summa | 108 | 13 654 | 10 488 | 24 310 | 37 106 | 12 810 | 69 473 | 13 242 | 181 083 | 100% |

Källa: Samhällsbyggnadsförvaltningen, Karlshamns kommun.

Av kommunens egna lokaler används närmare 65 % till skolor och förskolor och ytterligare 14 % används inom kommunens fritidsverksamhet. Servicenämnden tog över ansvaret för kultur- och fritidslokalerna år 2000. Kommunen förvaltar inte särskilda boenden i någon större utsträckning och ansvarar inte för förhyrda lokaler.

Kommunens lokaler är till stor del från 1970-talet och framåt. Observera att åldern i Tabell 1 inte bara utgår från byggnadsår, utan äldre objekt som renoverats till "nyskick" omregistreras på renoveringsåret.

3 Styrning och planering av fastighetsunderhåll

Servicenämnden har följande övergripande mål (som är relaterade till underhållsplanering) för fastighetsenheten:

1. God effektivitet ska upprätthållas vad gäller drift och underhåll av de kommunala fastigheterna
2. En hög servicenivå ska upprätthållas gentemot de nämnder som bedriver verksamhet i lokaler som förvaltas av servicenämnden.

Det första målet regleras genom verksamhetsmålen **A)** underhållssyner ska göras årligen och **B)** planerat underhåll skall baseras på underhållssyner, information från driftsavdelningen och kända historiska förutsättningar samt tilldelad budget.

Fastighetsförvaltningen finansieras genom anslagsbudget, d v s det finns inget internhyressystem som är vanligt i många kommuner. Det är således nämnden som bereder budgeten som sedermera beslutas i kommunfullmäktige. Budgeten är uppdelad i planerat och löpande underhåll och följs också upp gentemot dessa kategorier av underhåll.

Varje år görs en individuell underhållsöversyn av fastigheterna. Medverkande vid översynen är representanter för fastighetsenheten och för verksamheten (t ex rektor). Det upprättas inte något speciellt protokoll som rutin av fastighetsenheten, utan identifierade behov förs in i underhållsplanen. Däremot är det vanligt att rektorerna upprättar protokoll som skickas in till lokalsamordnaren inom utbildningsförvaltningen. Årets åtgärder följs upp vid fastighetsöversynen.

Fastighetsenheten har ett äldre fastighetsunderhållssystem som inte används, men ett nytt har köpts in och skall implementeras 2009. Idag arbetar fastighetsenheten med en enklare form av underhållsplanering. Underhållsplanen är en sammanställning av alla fastigheter med uppgifter om byggnader, storlek, kort historik samt förslag på åtgärder, vad åtgärderna beräknas kosta och när de bör genomföras. Investeringsprojekt och andra fastighetsstrategiska frågor finns koordinerade i underhållsplanen. Underhållsplanen beskriver behoven två till tre år fram i tiden. Underhållsplanen fokuserar på det yttre underhållet.

Underhållsplanen är ett arbetsredskap och redovisas inte i nämnden. Däremot framtages, utifrån budget, en årlig åtgärdslista för planerat underhåll som redovisas för, och beslutas av, servicenämnden. Uppföljning sker till nämnden fyra gånger per år. Åtgärdsplanen kommuniceras också med utbildningsförvaltningen, vilket ger dem möjlighet att reagera. Dialogen med övriga enhetschefer inom övriga förvaltningar är mer löpande d v s inte lika formellt strukturerad som med utbildningsförvaltningen.

4 Uppföljning av underhållskostnader

Nedan följer en sammanställning av budget och utfall för underhåll avseende kommunens fastigheter.

Tabell 2: Budget och utfall avseende underhåll, 1999-2008

| | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | Snitt/år |
|-----------------------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Budget totalt UH, tkr | 12 400 | 11 246 | 9 650 | 8 007 | 5 239 | 3 240 | 5 858 | 7 764 | 7 701 | 7 667 | 7 877 |
| Utfall totalt UH, tkr | 13 504 | 10 548 | 11 201 | 9 450 | 5 713 | 3 872 | 5 791 | 8 410 | 7 937 | 7 268 | 8 369 |
| Utfall kr per kvm | 75 | 58 | 62 | 52 | 32 | 21 | 32 | 46 | 44 | 40 | 46 |
| Andel planerat UH | 79% | 80% | 72% | 67% | 54% | 34% | 64% | 69% | 84% | 85% | 72% |

Källa: Samhällsbyggnadsförvaltningen, Karlshamns kommun.

I genomsnitt, de senaste tio åren, har ca 8 mkr årligen lagts på fastighetsunderhåll, vilket i genomsnitt motsvarar 46 kr per kvm. Åren 2002 till 2004 präglades av betydligt mindre resurser jämfört med övriga år. Resurserna har succesivt förstärkts sedan 2004 och uppgick till ca 70 kr per kvm, år 2008. I SKL:s statistik från 2005 var medelvärdet bland 86 kommuner 69 kr/kvm för totalt underhåll. Fastighetsenhetens underhållsplan beskriver ett årligt underhållsbehov motsvarande ca 15 mkr.

Fördelningen mellan planerat underhåll och löpande underhåll är ett relevant nyckeltal. Det löpande underhållet har i genomsnitt legat på 2,3 mkr de senaste tio åren och det planerade underhållet 6 mkr.

En tumregel är att om den totala nivån för underhåll är tillräcklig så bör 70-80 % av underhållet utgöras av planerat underhåll (enligt REPAB¹). I genomsnitt, mellan åren 1999-2008, har 72 % av underhållsresurserna använts till planerat underhåll. Det senaste två åren redovisas nyckeltalet till 80 %. Olika verksamhetslokaler kräver olika mycket underhåll. I Tabell 3 redovisas utfallet av totalt underhåll (planerat + löpande) per kvm och kategori av fastigheter mellan åren 1999 och 2008.

Under de senaste tio åren har kommunens skolor i genomsnitt erhållit underhåll motsvarande 51 kr per kvm. Beträktas de senaste fyra åren ökar nyckeltalet till 58 kr per kvm. Gymnasiet, som är stort men räknas som en enhet, har underhållits för 32 kr per kvm de senaste tio åren.

¹ REPAB är ett konsultföretag som årligen redovisas statistik och beräknar riktvärden för årskostnader rörande kommunal fastighetsförvaltning.

Barnomsorgslokalerna har erhållit underhåll motsvarande 72 kr per kvm, i genomsnitt, de senaste tio åren och nyckeltalet redovisas till 115 kr per kvm baserat på åren 2005-2008. Fritidsanläggningarna har underhållits för motsvarande 39 kr per kvm mellan 1999 och 2008, medan nyckeltalet ökar till 66 kr per kvm för de senaste fyra åren.

Tabell 3: Utfall totalt underhåll kr/kvm per kategori av fastigheter, 1999-2008

| | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | Snitt/år |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Skolor | 77 | 36 | 71 | 47 | 40 | 27 | 37 | 52 | 60 | 61 | 51 |
| Barnomsorg | 124 | 70 | 91 | 174 | 30 | 41 | 34 | 53 | 60 | 43 | 72 |
| Socialomsorg | 369 | 9 | 40 | 6 | 86 | 8 | 8 | 15 | 17 | 47 | 60 |
| Förvaltning | 12 | 33 | 67 | 23 | 12 | 7 | 54 | 45 | 41 | 20 | 31 |
| Fritid | 63 | 108 | 51 | 42 | 21 | 19 | 18 | 27 | 21 | 18 | 39 |
| Kultur | 95 | 118 | 29 | 15 | 22 | 6 | 14 | 9 | 13 | 2 | 32 |
| Turism | 114 | 67 | 45 | 58 | 45 | 38 | 31 | 34 | 0 | 0 | 43 |
| Gymnasium | 36 | 52 | 42 | 24 | 25 | 6 | 28 | 48 | 30 | 26 | 32 |
| Blandad verksamhet | 30 | 80 | 11 | 18 | 4 | 6 | 15 | 113 | 40 | 2 | 32 |
| Kontor-Affär | 32 | 65 | 64 | 182 | 93 | 12 | 32 | 95 | 109 | 43 | 73 |
| Föreningar | 14 | 0 | 1 | 3 | 3 | 91 | 22 | 26 | 7 | 205 | 37 |
| Räddningstjänsten | 81 | 77 | 152 | 45 | 6 | 0 | 25 | 10 | 31 | 27 | 46 |
| Bostäder | 71 | 120 | 75 | 32 | 130 | 118 | 167 | 391 | 179 | 166 | 145 |
| Offentliga toaletter | 6 778 | 67 | 933 | 367 | 833 | 344 | 244 | 600 | 167 | 933 | 1 127 |
| Summa | 72 | 58 | 62 | 50 | 32 | 21 | 32 | 46 | 44 | 40 | 46 |

Källa: Samhällsbyggnadsförvaltningen, Karlshamns kommun.

REPAB tar fram riktvärden (det skall noteras att dessa anses som något höga) för vissa verksamhetslokaler. Deras riktvärden för skolor och förskolor (2007) är att det totala underhållet bör vara mellan 100 och 250 kr per kvm. Var i intervallet man bör ligga beror på bl a ålder, investeringar, material och nyttjandegrad. Vidare är förskolor mer krävande än skolor. För fritidsanläggningar saknas riktvärden.

Tabell 4: Investeringar i fastigheter 1999-2008, budget 2009

| Investeringar, mkr | Budget 2009 | Redovisat 1999-2008 |
|--------------------|-------------|---------------------|
| Fritidshem | 0,0 | 11,1 |
| Förskolor | 30,6 | 60,7 |
| Skolor/Förskolor | 2,8 | 19,4 |
| Skolor | 2,4 | 113,0 |
| Övriga | 0,5 | 6,2 |

Källa: Samhällsbyggnadsförvaltningen, Karlshamns kommun.

Behovet av underhåll påverkas också av vilka investeringar som har genomförts och vilka som planeras. Utifrån Tabell 4 kan det konstateras närmare 200 mkr har investerats i sko-

lor och förskolor de senaste tio åren och stora investeringar, framförallt förskolor, planeras. Det kan konstateras att investeringar i kommunens övriga verksamhetslokaler (t ex fritidslokaler) är mycket begränsade. För fritidsverksamheten skall, enligt föreliggande investeringsplan, en större investering göras i simhallen (32 mkr).

5 Uppföljning av fastighetsstandard

Uppföljning av fastighetsstandard görs genom fastighetsenhetens fastighetsöversyner tillsammans med brukare/verksamhetsansvariga och underhållsplanen är dokumentationen (detta enligt beskrivning under avsnitt 3).

På fastighetsenheten anses att det stora fastighetsbeståndet, skolor och förskolor, är i relativt bra skick. En viktig förklaring till att skolorna är i relativt bra skick är att de renoverades i stor utsträckning under 1990-talet och har varit ett fortsatt prioriterat område. Det finns enskilda skolor, t ex Stenbackaskolan, som har mer omfattande problem och inom förskolan är byggnadskonstruktionen hos förskolor från 1970-talet problematisk, vilket ger problem idag. Det har dock investerats och det kommer, enligt investeringsplanen, att investeras stora belopp i barnomsorgslokaler.

Det är kommunens fritidsanläggningar som anses ha ett eftersatt underhåll och resurserna som idag fördelas till underhåll av dessa anläggningar anses på fastighetsenheten inte som tillräckliga. På fastighetsenheten anser man att det finns en oklarhet kring framtiden för flera av kommunens fritidsanläggningar, varför det är svårt att göra underhållsprioriteringar på ett rationellt sätt.

6 Brukarperspektiv på fastighetsunderhåll

Inom ramen för denna granskning har rektorer intervjuats från för- och grundskolorna Korpadalsskolan, Norrevångsskolan och enheten Hällaryd-Åryd (en grundskola och flera förskolor) samt gymnasiet Vaggaskolan. Utöver detta har lokalsamordnare på utbildningsförvaltningen och enhetschef för fritidsenheten intervjuats. De intervjuade har svarat utifrån sina erfarenheter. Syftet har varit att återge ett verksamhetsperspektiv på fastighetsunderhåll.

Vid frågor om standard så upplever rektorerna att deras skolor håller en god standard. En intervjuad rektor anser att skolan är sliten invändigt, men uppger att de största problemen skall åtgärdas under 2009. Ingen av rektorerna anser att dagens standard, ur underhållsynpunkt, påverkar verksamheten negativt.

De intervjuade rektorerna bekräftar att det varje år sker en gemensam fastighetsöversyn tillsammans med representanter från fastighetsenheten. Vid dessa tillfällen har rektorerna möjlighet att redovisa sina önskemål och föra en gemensam diskussion kring prioriteringar. De anser att de i viss mån kan påverka vad som genomförs. Rektorerna förmedlar att de skriver ett protokoll baserat på översynen som de sedan skickar in centralt till utbildningsförvaltningen. Uppföljning sker därefter vid nästa års översyn.

Rektorerna anser att de får tillräcklig information, att samarbetet med fastighetsenheten fungerar bra och att de får svar om de har frågor. Vad de anser kan utvecklas är utökad, och mer långsiktig information, om kommande underhållsåtgärder individuellt för deras skola.

Mellan fastighetsenheten och utbildningsförvaltningen sker regelbundna möten om kommunens skollokaler där både underhålls- och investeringsbehov avhandlas. Samarbetet beskrivs som bra från båda parter. Utbildningsförvaltningen gör även egna utvärderingar av fastighetsenheten och standarden på lokalerna som redovisas till nämnden. Vid den senaste standardbedömningen, från november 2008, ansågs skollokalerna som väl underhållna med något undantag. Resultatet från den senaste utvärderingen av bl a fastighetsenheten pekar på att samarbetet fungerar bra, men att rektorerna upplever att det saknas resurser.

Intervjuad från fritidsenheten anser att fritidsanläggningarna generellt är mycket slitna och att underhållsresurserna är för små för att svara upp gentemot behoven. Upplevelsen är att det tenderar att bli mest underhåll av akut och kortsiktig karaktär. Det har dock inte gått så långt att det inte går att bedriva verksamhet på anläggningarna (d v s funktionen är intakt) men beläggningen har ökat vilket också ökar slitaget på anläggningarna.

Representanten för fritidsenheten konfirmerar att det årligen görs fastighetsöversyner av fritidsanläggningarna och att det sker ett löpande samarbete mellan fritidsenheten och fastighetsenheten samt att det går att påverka hur underhållsresurserna används. Samarbetet beskrivs som mycket väl fungerande.

Teknik- och fritidsnämnden har antagit ett strategidokument, "Framtidsforum", som pekar ut den framtida utvecklingen för fritidsverksamheten. Dokumentet skall behandlas av kommunstyrelsen under mars månad 2009.

Karlshamn den 27 februari 2009

Mattias Haraldsson