

Underhåll av kommunens fastigheter

Gällivare kommun

September 2022

Kristian Damlin, certifierad kommunal revisor

Jens Westin, revisionskonsult








Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens styrning och uppföljning av underhållsarbetet av kommunens fastigheter. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter, samt ifall kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter, samt att kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget **inte är tillräcklig**.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Säkerställer kommunstyrelsen att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?	Delvis 
Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?	Nej 
Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?	Delvis 
Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?	Nej 
Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen vid behov beslut om åtgärder?	Nej 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ansvarsförhållanden, avtal, samordning och uppdrag till fastighets- och serviceförvaltningen och Top bostäder AB noga genomlysas och revideras utifrån dagens situation och fastighetsbestånd. Vidare rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att ett reviderat ansvarsförhållande mellan parterna dokumenteras i avtal, att detta avtal med lämpliga intervaller revideras, samt att tillse att båda organisationerna implementerar eventuella förändringar vad gäller arbetsprocesser och rutiner.

- Säkerställa att fastighets- och serviceavdelningen fullt ut implementerar rutiner för att systematiskt fånga upp och hantera verksamhetsbehov kopplat till fastighetsbeståndet.
- Tillse att den kommunala förvaltningen upprättar rutiner för att löpande genomföra olika typer av besiktnings- och inventeringsbesök av fastighetsbeståndet för att kunna redovisa underhållsbehov samt genomföra underhållsåtgärder på ett transparent vis.
- Tillse att underhållsplaner upprättas för samtliga fastigheter i kommunens ägo, samt att dessa hålls ajour och uppdaterade.
- Tillse att den samlade fastighetsförvaltningen på sikt erhåller resurser för att nå en rimlig balans mellan akut felavhjälpande underhållsåtgärder och planerade underhållsåtgärder.
- Säkerställa att styrelsen erhåller adekvat redovisning och redogörelse av kommunens underhållskostnader, underhållsskuld samt behov av framtida reinvesteringar.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Styrning och samordning av underhållsarbetet	6
Tillgångarnas status och upprustningsbehov	11
Underhållsplaner	13
Nuvarande underhåll i förhållande till behov	15
Uppföljning av underhållskostnader	18
Samlad bedömning	20
Rekommendationer	20
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	21

Inledning

Bakgrund

Det är av väsentlig betydelse att medel är avsatta för underhåll av fastigheter så att dessa investeringar kan behålla sitt värde.

Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investerings- och reinvesteringsbehovet måste tidigareläggas. Ytterligare konsekvenser är att fastighetsbeståndet får en försämrad standard vilket kan leda till försämrad arbets- och brukarmiljö. Det är viktigt att kommunen har en ändamålsenlig organisation och rutiner för underhåll av dessa fastigheter både ut ett ekonomiskt och ut ett verksamhetsmässigt perspektiv.

Utifrån genomförd riskanalys har revisionen funnit skäl att granska kommunstyrelsens styrning och uppföljning av underhållsarbetet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter, samt ifall kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Granskningen utgår från nedan revisionsfrågor:

1. Säkerställer kommunstyrelsen att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?
2. Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?
3. Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?
4. Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?
5. Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen vid behov beslut om åtgärder?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Revisionskriterier i granskningen är:

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Kommunfullmäktiges strategiska plan 2022-2024

- Tillämpbara interna regelverk och policy

Avgränsning

Granskningen omfattar inte redovisningen av underhåll eller regler för komponentredovisning.

Granskningen avser år 2022. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen. Granskningen omfattar endast de fastigheter som ägs av kommunen.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, underhållsplaner, verksamhetsberättelse samt andra interna dokument. En sammanställning har gjorts av underhållskostnader enligt planerade och budgeterade kostnader samt verkligt nedlagda kostnader för underhåll.

Inom ramen för granskningen har följande intervjuer genomförts:

- Gruppintervju med förvaltningschef, fastighetsingenjör och fastighetsförvaltare på Gällivare kommun.
- Gruppintervju med förvaltningschef kommunala fastigheter och driftchef kommunala fastigheter på Top bostäder AB.
- Intervju med förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen på Gällivare kommun.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Rapporten har kvalitetssäkrad av Said Ashrafi på PwC, i enlighet med PwCs riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Styrning och samordning av underhållsarbetet

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

lakttagelser

Ansvar enligt reglemente

I reglemente för kommunstyrelsen antagen av kommunfullmäktige 2018-12-10 § 165 anges att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och som sådan har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Detta innebär enligt reglementet att kommunstyrelsen i sin ledningsfunktion ska leda och samordna kommunens angelägenheter, ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag. Därtill inbegriper ledningsfunktionen ansvar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Kommunstyrelsen ska även utifrån sin styrfunktion leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Genom sitt uppföljningsansvar ska kommunstyrelsen följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige. Vidare framgår av reglementet att kommunstyrelsen ansvarar för drift, underhåll och i förekommande fall re- och nyinvesteringar av kommunala anläggningar och fastigheter.

Kommunstyrelsen har enligt reglemente möjlighet att utse en eller flera utskott eller beredningar till vilka styrelsen enligt kommunallagen kan delegera viss beslutanderätt samt ge uppdrag att bereda kommunstyrelsens ärenden. Kommunstyrelsen i Gällivare kommun har inrättat kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikutskott vilket regleras av arbetsordning bilagd kommunstyrelsens reglemente. Kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikutskott ansvarar för beredning av ärenden inom samhällsplaneringsområdet där följande kan anses ha direkt bäring på kommunens underhåll av fastigheter: strategiska dokument rörande mark, fastigheter, visionsdokument för kommanden bebyggelseområden mm, exploateringsverksamhet, markfrågor, köp och försäljning av fast egendom och fastighetsfrågor. Kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikutskott beslutar enligt arbetsordningen i ärenden enligt gällande delegationsordning.

Vi noterar att kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022-2024 inte finns några verksamhetsmål med bäring på fastighetsunderhåll. I kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikutskotts verksamhetsplan 2022-2024 framgår att

utskottet avser fokusera på att kvalitetssäkra drift och underhåll kopplat till fullmäktiges strategiska mål om att de kommunala verksamheterna ska vara effektiva och attraktiva.

Förvaltningsorganisation

Fastighets- och serviceavdelningen är en del av kommunens samhällsbyggnads- och teknikförvaltning och ansvarar för drift och underhåll av verksamhetslokaler samt bostadsanpassning, fastighetssamordning och logistiksamordning avseende flytt av verksamheter. Fastighets- och serviceavdelningen är en del av kommunens samhällsbyggnads- och teknikförvaltning och fastighetschef rapporterar till förvaltningschef. Vid intervjuer framgår att det i organisationen finns en vakant position som fastighetschef och att rekrytering till tjänsten pågår. Under tiden det inte funnits någon fastighetschef i organisationen har förvaltningschefen tagit ansvar för fastighetschefens frågor. Avdelningen består idag av sammanlagt åtta personer.

De resurser på avdelningen som i huvudsak arbetar med kommunens fastighetsbestånd och underhållsåtgärder utgörs av en fastighetsförvaltare och en fastighetsingenjör. Fastighetsförvaltare och fastighetsingenjören ansvarar för kommunens 41 fastigheter till en sammanlagd yta av 160 000 kvm. Fastigheterna består av utbildningslokaler, vårdlokaler, industrifastigheter samt ett antal regleringsfastigheter. Enligt uppgift utgör utbildningslokaler den största delen av kommunens fastighetsbestånd vad gäller verksamhetslokaler, och industri- och regleringsfastigheterna utgör ca 40 procent av det totala fastighetsbeståndet. Fastighetsförvaltare och fastighetsingenjör har veckovisamöten där underhållsåtgärder diskuteras och detta beskrivs som ett forum att lyfta frågor till förvaltningschef som sedermera har möjlighet att ta med ärenden till kommunledningsgruppens möten.

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att avdelningschef har delegation att:

1. Hyressätta lokaler och bostäder i kommunens fastigheter med undantag av de lokaler och anläggningar som skall upplåtas enligt särskilt beslutade taxor och avgifter.
2. Anvisa lokaler till interna hyresgäster.
3. Teckna hyresavtal med interna och externa hyresgäster i kommunens lokaler.

Då avdelningschef (fastighetschef) inte finns på plats i organisationen övergår delegationen istället till förvaltningschefen. Vidare framgår att förvaltningschef även har delegation att teckna hyresavtal mellan kommunen och externa hyresvärdar för verksamhetsbehov.

Förvaltning av fastigheter

Vid intervjuer framgår att kommunen inte har fastighetsskötare i den egna organisationen, utan att dessa istället finns i det kommunala fastighetsbolaget Top bostäder ABs organisation. Top bostäder AB har i sin organisation tio fastighetsskötare som består av tre drifttekniker, tre maskintekniker och fyra fastighetstekniker. Ansvar mellan kommunens fastighets- och serviceavdelning och Top bostäder AB regleras av

ett tecknat förvaltningsavtal och gränsdragningslista där bolaget ansvarar för det löpande underhållet av de kommunägda fastigheterna. Kommunen agerar beställare av planerade underhållsåtgärder till bolaget som i sin tur beställer underhållsåtgärder genom entreprenad. Vid intervjuer framgår att bolaget inte har en bild av hur stor del av det totala planerade underhållet som bolaget står för. Vid intervjuer framgår att även delar av det löpande underhållet kan läggas ut på entreprenad av bolaget, samt att bedömning om vilka åtgärder som läggs ut på entreprenad görs från fall till fall. För de fall att underhållsåtgärder förläggs på extern entreprenad använder Top bostäder AB kommunens ramavtal. Fakturering går till bolaget som sedan vidarefakturerar kommunen.

Enligt uppgift har kommunen ramavtal med tre byggfirmor, en målerifirma och en elfirma som de kan avropa från. Vidare har kommunen även ett upphandlat ramavtal som avser konsulttjänster till Gällivare kommun och Top bostäder AB där beställaren kan avropa extra resurser vid tillfälliga arbetstoppar eller vid behov av speciell kompetens. Detta avtal omfattar 19 olika konsultkategorier där ett flertal omfattar kompetenser nödvändiga vid inventering och underhållsplanering av kommunens fastighetsbestånd.

Granskningen har tagit del av förvaltningsavtalet mellan Gällivare kommun och Top bostäder AB. Avtalet tecknades 2012 men har inte reviderats sedan dess. Vi noterar att avtalet tydliggör att Top bostäder ABs uppdrag som avser teknisk förvaltning, dvs drift och underhåll av byggnader och mark, omfattar kommunens fastighetsbestånd i enlighet med till avtalet bilagd fastighetsförteckning. Fastighetsförteckningen omfattar sammanlagt 50 fastigheter till en kvm-yta av 140 429,9 BTA. Avtalet tydliggör att förändringar av fastighetsbeståndet förhandlas årligen mellan parterna senast 31 oktober. I nu gällande avtal finns bilagd planerade förändringar av fastighetsbeståndet motsvarande sex tillkommande fastigheter, sex avgående fastigheter samt ombyggnation av en fastighet. Enligt uppgift vid intervjuer pågår ett arbete med att få tillstånd ett nytt avtal som gör ansvarsförhållandena tydligare gentemot dagens gällande avtal. Vid intervjuer framgår att både förvaltningen och bolaget anser att gränsdragningen och ansvarsfördelningen mellan organisationerna är otydlig och bristfällig. Vid intervjuer lyfts att informationen och samordningen mellan förvaltningen och bolaget avseende vilka underhållsåtgärder som bolaget respektive förvaltningen ska utföra varierar från fall till fall, samt att informationen om planerade åtgärder mellan organisationerna sker oregelbundet och sporadiskt.

Av gränsdragningslistan framgår att förvaltningen ska stå för den löpande ekonomiska administrationen, bortsett från leverantörsfakturor, bokföring och kontorsservice. Övergripande budgetering, uppföljning och rapportering sköts av förvaltningen. Kostnadsbudgetering avseende underhåll sköts av förvaltning och bolag tillsammans. Gränsdragningen mellan förvaltning och bolag avseende underhåll tydliggör att förvaltningen ansvarar för underhåll, upphandling och genomförande av felavhjälpande underhåll, planerat underhåll, underhållsbesiktning och ramavtal. Upprättande av underhållsplan ansvarar både förvaltningen och bolaget för. Vid intervjuer framgår att den ursprungliga tanken var att man genom de två organisationerna (förvaltningen och bolaget) skulle bygga en beställar-utförarorganisation men att man i det praktiska

arbetet med förvaltning av fastighetsbeståndet i delar har frångått den principen vilket har skapat otydligheter avseende ansvarsfördelning och uppdrag.

Samordning med verksamheterna

Avtalet innehåller även gränsdragningslista mellan fastighetsförvaltare och verksamhet, det vill säga gränsdragningslista som reglerar ansvaret i termer av ägar- och kostnadsansvar mellan nyttjare och fastighetsförvaltare. I gränsdragningslistan definieras drift som åtgärder med ett förväntat intervall mindre än ett år vilka syftar till att upprätthålla funktionen hos ett förvaltningsobjekt. Med felavhjälpanande underhåll avses åtgärder som återställer en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå där det inte varit möjligt att förutse vilket förvaltningsobjekt som drabbas av funktionsnedsättningen eller tidpunkten för denna. Planerat underhåll är det som är planerat i tid, art och utformning. Vidare tydliggör gränsdragningslistan att förändringar påkallade av nyttjare avseende tekniska system eller befintlig utformning, det vill säga verksamhetsanpassningar, bekostas av verksamheten. Vid intervjuer framgår att det från verksamheternas sida upplevs att gränsdragningen mellan fastighetsförvaltare och verksamheterna fungerar. Verksamheten är medveten om att gränsdragningslistan finns och den används vid behov. Vid intervjuer framgår dock att verksamheten anser att verksamheten vid planerade underhållsåtgärder inte alltid får information om kommande åtgärder som påverkar verksamheten i rimlig tid.

Verksamheterna tar även fram årliga lokalförsörjningsplaner för sin verksamhet, även om det enligt uppgift varierar i hur väldokumenterade dessa planer är. Lokalförsörjningsplanerna lyfts inte upp till politisk nivå, utan är en tjänstemannaprodukt. Däremot lyfts delar av detta arbete in i investeringsprocessen och därmed kommer politiken till del. Granskningen har tagit del av lokalförsörjningsplan från barn- och utbildningsförvaltningen i vilken verksamheten ger uttryck för att det finns ett generellt behov av underhåll i lokalerna. Vidare framgår att förvaltningens prioriteringsordning av åtgärder och investeringar kommer slutföras när så kallade husmöten genomförts för samtliga förvaltningens lokaler.

Verksamheternas behov fångas till stor del upp vid så kallade husmöten som genomförs månadsvis för de större fastigheterna. Vid intervjuer framgår att arbetet med månadsmöten påbörjades för de större utbildningsfastigheterna under 2021 och att det från verksamheternas sida ses som en positiv utveckling. Vid husmötena representerar rektorer verksamheten, och de har möjlighet att kalla de funktioner inom sin organisation som de anser lämpliga till mötet. Fastighetsingenjör eller fastighetsförvaltare från kommunförvaltningen deltar alltid vid dessa möten och ibland även arbetsledare från bolaget. Vid intervjuer framgår även att man genomför skyddsronder där bolaget varit med.

Under december 2021 har även ett möte i den så kallade stora kommunledningsgruppen genomförts i syfte att diskutera fastighetsbeståndet i kommunen.

Vidare har kommunen ett system för felanmälan där verksamheterna rapporterar in åtgärdsbehov till Top bostäder AB som ansvarar för det löpande felavhjälpande underhållet. Webbaserat system infördes under 2020 och har efter en implementeringsfas enligt uppgift fungerat bättre och bättre. Vid sakgranskning framgår att verksamheterna fortfarande ser att felanmälningar avslutas utan åtgärder eller återkoppling från förvaltaren. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av redovisning av antalet felanmälningar samt åtgärdade sådana inom 24 timmar av vilken det framgår att man under 2021 avslutade 76 procent av alla felanmälningar (totalt 3 338 stycken) inom 24 timmar. Förvaltningen arbetar mot målet att 90 procent av alla inkomna felanmälningar ska vara åtgärdade inom 24 timmar.

Budgetprocessen

Kommunen har idag en princip där fakturering till verksamheterna sker genom en så kallad internhyresmodell som bygger på lokalyta. Enligt uppgift har förvaltningen fått ett politiskt uppdrag att utveckla ett nytt internhyressystem med en ny modell då den nuvarande inte anses vara rättvis. Syftet med den nya internhyresmodellen ska vara att fastigheternas underhållskostnader ska ingå i internhyran som verksamheterna faktureras. Idag sker det genom en indexering motsvarande 17 kr/kvm för merparten av fastighetsbeståndet. Vid sakgranskning tydliggörs att underhållskostnader motsvarande 100 kr/kvm inkluderats i internhyran för vissa nyare eller ombyggda fastigheter. Vid intervjuer framgår att kommunen håller på att omstrukturera sitt budgetsystem från den tidigare praxisen med äskande till en "vad-kostar-verksamheten"-princip benämnd "prislappsmodellen" för att möjliggöra bättre jämförelser med andra kommuner. Vid intervjuer uppger förvaltningen att detta leder till stora förändringar i hur budgeten fördelas mellan verksamheterna.

Därtill erhåller förvaltningen sedan 2018 en teknisk ram motsvarande 10 mnkr per verksamhetsår för att genomföra underhållsåtgärder. Förvaltningen har även möjlighet att överföra medel från ett år till nästa, vilket har genomförts perioden 2017-2022. Under 2017-2022 har den tekniska ramen legat i spannet 9,6-16,5 mnkr. Enligt uppgift är den tekniska ramen likställd med en så kallad investeringsram där den del av kostnaderna som anses vara underhållsinvesteringar direktavskrivs. Vid intervjuer framgår att medel för mindre underhållsåtgärder äskas på tjänstemannanivå medan större åtgärder hanteras som investeringsprojekt och därmed belastar den tekniska ramen.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det visserligen finns ett tydligt ansvarsförhållande på politisk nivå mellan kommunstyrelsen och kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikskott men att det råder stora oklarheter vad gäller ansvar och befogenheter mellan kommunens fastighet- och serviceavdelningen och Top bostäder AB. Exempelvis

uppges att information och samordning mellan förvaltning och bolag avseende vilka underhållsåtgärder som bolaget respektive förvaltningen ska utföra varierar från fall till fall. Vi noterar att avtalet mellan parterna inte har reviderats på tio år och att det ursprungliga beställar-utförarförhållandet inte i sin helhet implementerats. Vidare grundar sig bedömningen på att det från verksamheternas sida upplevs att det saknas transparens och framförhållning i större reinvesteringsåtgärder med påverkan på verksamheterna, även om den delvis implementerade praktiken med husmöten ses som positiv. Vi noterar att systemet för felanmälan överlag anses vara välfungerande samt att den absoluta merparten av felanmälningar från verksamheten åtgärdas inom 24 timmar. Vidare noterar vi att det i kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022-2024 inte finns verksamhetsmål formulerade med bäring på fastighetsunderhåll samt att kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikutskott identifierar att kvalitetssäkra drift och underhåll som ett fokusområde kopplat till fullmäktiges strategiska mål om att kommunala verksamheter ska vara effektiva och attraktiva.

Tillgångarnas status och upprustningsbehov

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

lakttagelser

Under granskningen framgår att det för större delen av fastighetsbeståndet saknas underhållsplaner samt att det saknas statusinventeringar. Vid intervju med representanter för förvaltningen och Top bostäder AB framgår att det inte finns personella resurser för att genomföra systematiska statusinventeringar som kan ligga till grund för prioriteringar av underhållsåtgärder och uppskattning av kostnader. Det framgår vid intervjuer att förvaltningen och Top bostäder AB är överens om att det för kommunens fastighetsbestånd finns en betydande underhållsskuld, men att det saknas underlag för att bedöma hur stor underhållsskulden är. Vid intervjuer framgår att förvaltningen har delat upp fastighetsbeståndet mellan fastighetsingenjör och fastighetsförvaltare och att åtgärdsbehov i huvudsak identifieras utifrån deras individuella kompetens och diskretion.

Vid intervjuer framgår att det inte genomförs några systematiska besiktningar eller okulärbesiktningar av kommunens totala fastighetsbestånd på regelbunden basis. Arbetet med underhållsåtgärder beskrivs löpande som i stort dominerat av så kallade "brandsläckningsåtgärder" där akut felavhjälpande åtgärder tar en stor del av både personella och ekonomiska resurser. Som nämnts under föregående revisionsfråga genomförs skyddsronder i fastigheterna där verksamheterna och förvaltarna på Top bostäder AB medverkar. Därutöver samlas underlag om åtgärdsbehov in via husmöten där förvaltningen alltid medverkar.

Åtgärder som förvaltningen beställer från Top bostäder AB sammanställs i ett excel-dokument innehållande fastighetsobjekt, översiktlig problembeskrivning,

översiktlig aktivitetsbeskrivning, ansvarig tjänsteperson, planerat start- och slutdatum för åtgärd, datum för projektavslut, status, samt eventuella kommentarer. Granskningen har tagit del av sammanställning över arbeten 2017-2022 bestående av sammanlagt 77 ärenden. Av dessa är per 24 augusti 2022 32 stycken försenade i utförande av någon anledning, 12 är pågående och 28 avslutade (5 saknar statusangivelse). Enligt uppgift går förvaltningen igenom sammanställningen med Top bostäder AB vid gemensamma sammanträden.

För åtgärder som finansieras genom den tekniska ramen (investeringsåtgärder) använder förvaltningen en excellista för prioriteringar av åtgärder. Listan diskuteras mellan fastighetsförvaltare och fastighetsingenjör samt stäms av med förvaltningschef. Prioriteringslistan innehåller en uppskattning av kostnaden av underhållsåtgärder baserat på tjänstepersonernas professionella kunskap och erfarenheter samt kostnader för åtgärder som är upphandlade inom gällande ramavtal. För 2022 innehåller prioriteringslistan åtgärder motsvarande 12 mnkr ställt mot den tekniska ramen för 2022 på 13,1 mnkr vilket lämnar 1,1 mnkr som reserv för oförutsedda kostnader. Vid intervjuer framgår samstämmiga uppgifter om att den totala underhållsskulden troligtvis är så pass stor att uppemot de dubbla anslagen skulle behövas för att på sikt komma i fas med fastighetsbeståndet.

För de nybyggda fastigheterna Kunskapshuset och Maria-området finns det utvecklade underhållsplaner framtagna av upphandlad konsult. Dessa två underhållsplaner innehåller kostnadsangivelser för underhållsåtgärder baserade på angivna å-priser i Repabs publikation från 2019, exklusive moms multiplicerat med mängden av den komponent som ska underhållas.

Vidare noterar vi att förvaltningen inte på ett systematiskt sätt följer eller sammanställer nyckeltal kopplat till kostnaderna för underhållsåtgärder på ett transparent vis.

Bedömning

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

Nej.

Bedömningen grundar sig på att vi inom ramen för granskningen inte kunnat styrka att det finns en tillräcklig systematik i hur det samlade underhållsbehovet av fastighetsbeståndet samt enskilda fastigheter uppskattas. Vi saknar även underhållsplaner för större delen av kommunens fastighetsbestånd. Bedömningen grundar sig även på att det inte finns en transparent redovisning av uppskattad kostnad av underhållsåtgärder som anses nödvändiga för att bibehålla fastigheternas kapitalvärde, undantaget Kunskapshuset och Maria-området.

Underhållsplaner

Revisionsfråga 3: Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?

lakttagelser

Vid intervjuer framgår att det inte finns någon sammanhållen underhållsplan för kommunens samtliga fastigheter. Däremot finns det underhållsplaner för Kunskapshuset respektive Maria-området, vilka vi inom ramen för granskningen har tagit del av. Dessa två underhållsplaner är framtagna av upphandlad konsult och redogör för underhållsåtgärd, när underhållsåtgärd senast utfördes, årsintervall för när underhållsåtgärd bör utföras enligt Repab, år för planerat utförande av underhållsåtgärd, samt uppskattad kostnad för underhåll av specifik byggnadsdel. Kostnaden är i underhållsplanerna beräknad utifrån angivet å-pris i Repabs publikation från 2019, exklusive moms multiplicerat med mängden av det som ska underhållas. I underhållsplanerna framgår att mängderna av underhåll på installationer i fastighetsdelarna är uppmätta från beställarens tillhandahållna ritningar varför viss felmarginal i uppskattningen kan förekomma. Av underhållsplanen framgår att underhållsplanen ska vara ett aktivt dokument och som sådant förutsätter en årlig okulär besiktning och genomgång av fastigheterna för att säkerställa huruvida faktiskt underhållsbehov föreligger samt uppdatering av utförda åtgärder. Uppskattningen av underhållsbehovet utgår från att fastigheterna är placerade där de utsätts för normalt slitage.

Maria-området består av de tre fastighetsdelarna Mariaskolan byggd 1970, Maria daghem byggt 1977 samt Maria förskola (modul) byggd 2013. Vi noterar att underhållsplanen för Mariaskolan redogör för underhållsåtgärder genomförda under perioden 1970 till 2021, men att det finns flera underhållsåtgärder som under hela perioden som inte markerats som utförda eller har justerade årtal för åtgärder efter okulär besiktning och således utifrån dokumentationen i underhållsplanen är att betrakta som eftersläpande underhållsbehov. Då underhållsplanen anger år för planerat utförande av underhållsåtgärder baserat på en teknisk analys av fastigheterna noterar vi i tabellen nedan att det utifrån dokumentationen i underhållsplanen finns eftersläpande underhåll motsvarande totalt 11,9 mnkr på Maria-området för underhållsåtgärder som borde ha utförts före 2022 för att den tekniska livslängden ska vara så lång som möjligt.

Tabell 1. Eftersläpande underhåll enligt dokumentation i underhållsplan, Maria-området.

Fastighet	Kostnad eftersläpande underhåll	Planerat utförande
5308 Mariaskolan	5 806 890 kr (103 åtgärder)	1970-2019
5318 Maria Daghem	5 341 922 kr (67 åtgärder)	1977-2015
5321 Maria förskola modul	713 546 kr (17 åtgärder)	2013-2021
Totalt	11 853 718 kr (186 åtgärder)	1970-2019

Tabell 2 nedan redogör för kostnad för de åtgärder som ligger från 2023 och framåt

enligt underhållsplanen för Maria-området. De samlade framtida underhållsåtgärderna uppskattas enligt underhållsplanen till en kostnad av 6,0 mnkr.

Tabell 2. Framtida underhåll enligt dokumentation i underhållsplan, Maria-området.

Fastighet	Kostnad framtida underhåll	Planerat utförande
5308 Mariaskolan	993 058 kr (13 åtgärder)	2023-2033
5318 Maria Daghem	1 608 874 kr (32 åtgärder)	2023-2045
5321 Maria förskola modul	3 384 984 kr (71 åtgärder)	2023-2053
Totalt	5 986 916 kr (116 åtgärder)	2023-2053

Kunskapshuset är en nybyggd fastighet omfattande ca 22 000 kvadratmeter verksamhetsyta. Tabellen nedan redogör för planerade kostnader för underhållsåtgärder specificerade i underhållsplanen. Sammanlagt framgår en kostnad för underhållsåtgärder på 42,3 mnkr över perioden 2028-2060.

Tabell 3. Framtida underhåll enligt dokumentation i underhållsplan, Kunskapshuset.

	Kostnad framtida underhåll	Planerat utförande
Fasad	10 159 063 kr (35 åtgärder)	2030-2060
Plan 1	8 664 541 kr (40 åtgärder)	2028-2060
Plan 2	6 378 852 kr (67 åtgärder)	2028-2050
Plan 3	4 253 237 kr (40 åtgärder)	2028-2050
Plan 4	6 578 883 kr (42 åtgärder)	2028-2050
Plan 5	5 152 689 kr (40 åtgärder)	2028-2050
Plan 6	1 120 768 kr (34 åtgärder)	2028-2050
Totalt	42 308 033 kr (298 åtgärder)	2028-2060

Noterbart är att underhållsplanen även specificerar åtgärder på plan 2 motsvarande 667 200 kr bör ha utförts under 2020 och därmed enligt dokumentationen i underhållsplanen är att betrakta som eftersläpande underhåll.

Vi noterar att underhållsplanerna för Maria-området respektive Kunskapshuset inte är uppdaterade med årliga okulära besiktningar.

Bedömning

Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns underhållsplaner för Maria-området och Kunskapshuset framtagna av extern konsult vilka är att anse ändamålsenliga på kort och lång sikt. Bedömningen grundar sig även på att underhållsplaner för större delen av

kommunens fastighetsbestånd saknas samt att de två underhållsplaner som finns framtagna av extern konsult inte hålls uppdaterade med dokumentation av exempelvis den årliga okulära besiktning planerna föreskriver för att fortsatt vara aktuella och relevanta som underlag.

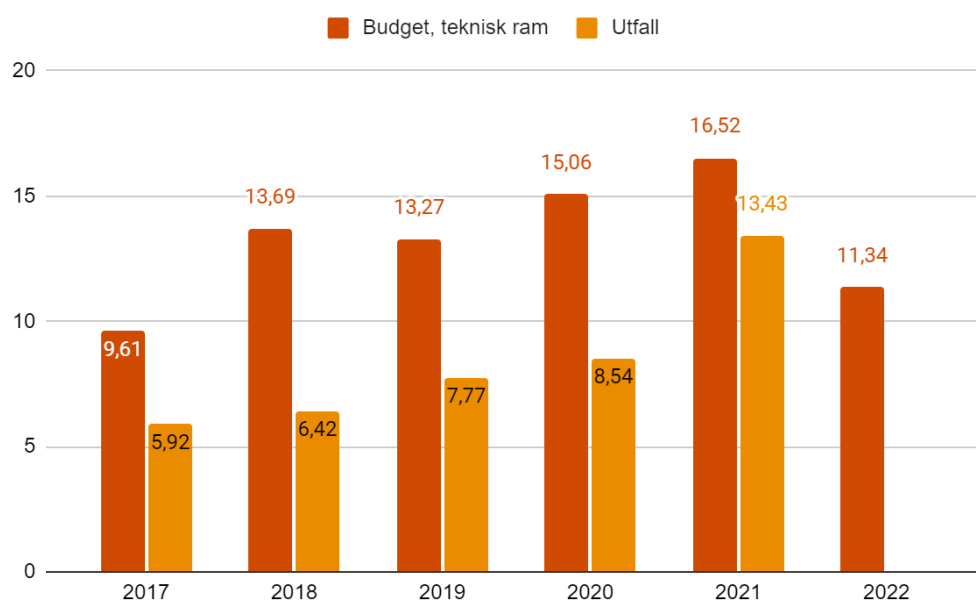
Nuvarande underhåll i förhållande till behov

Revisionsfråga 4: Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?

lakttagelser

Fastighetsförvaltningen har att röra sig med en teknisk ram, eller investeringsram, som sedan 2018 har motsvarat 10 mnkr årligen. Vidare finns det möjlighet att överföra budgetmedel som inte använts till nästkommande budgetår vilket medför att förvaltningen under perioden 2017-2022 har mellan 9,6-16,5 mnkr i investeringsmedel att förhålla sig till årligen. Tabell 4 nedan redogör för budget och utfall för perioden.

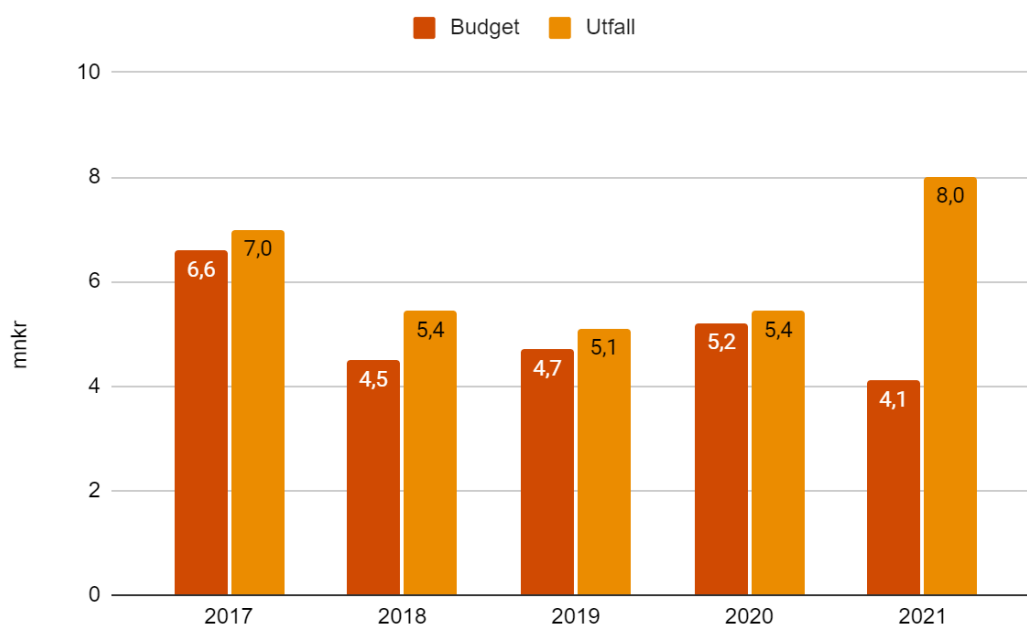
Tabell 4. Budget och utfall, teknisk ram, perioden 2017-2022.



Noterbart är att för åren 2019, 2020 och 2022 har omfördelningar av budgetmedel under året medfört att hela det överskjutande beloppet från föregående år inte ingått i den tekniska ramen nästkommande år. 2019 omfördelades 4,0 mnkr från den tekniska ramen till projektet Sjöparksskolan, 2020 omfördelades 0,4 mnkr till projekt för kommunhusets ventilation och sammanträdesrum. Även år 2022 omfördelades 1,8 mnkr från den tekniska ramen. Tabellen ovan visar att investeringsnivån inte överstigit de tilldelade medlen inom den tekniska ramen för något av åren 2017-2021. Vid sakgranskning framgår att under 2021 reserverades 3 mnkr för ombyggnad av en gymnastiksal till förråd till socialförvaltningen med anledning av Covid-19 pandemin. Detta löstes istället genom att flytta förrådet till en annan byggnad med mindre

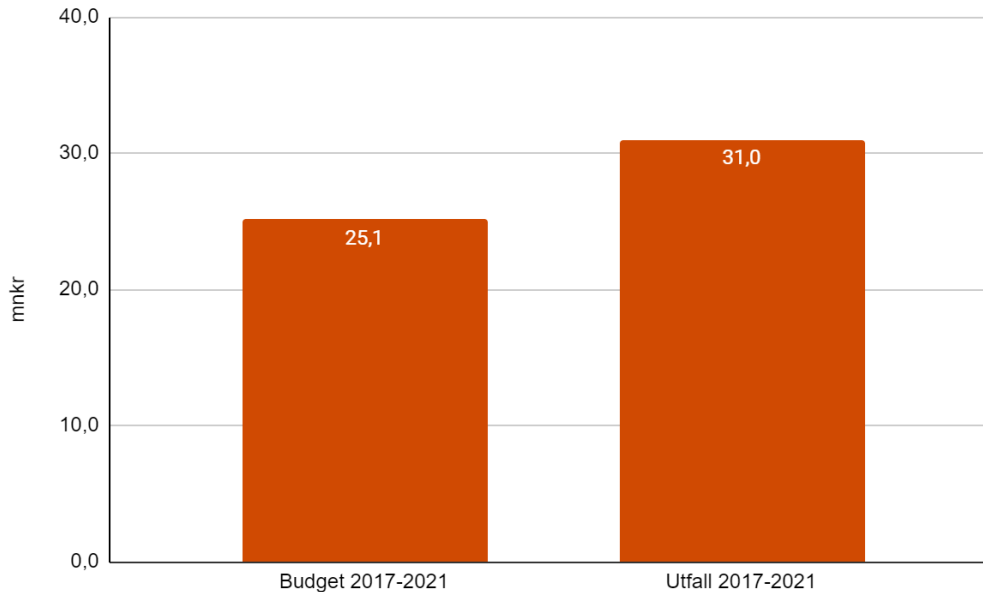
lokalanpassningar till följd. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av fastighetsförvaltningens sammanställning över budget respektive utfall för akuta felavhjälpande underhåll som utförts under perioden 2017-2021, vilket tabell 5 nedan redogör för.

Tabell 5. Budget och utfall, akut felavhjälpande underhåll, perioden 2017-2021.



Tabell 5 visar att det under perioden 2017-2021 för samtliga verksamhetsår redovisats negativa budgetavvikelser. Total budget och totalt utfall för akut felavhjälpande underhåll perioden 2017-2021 visar en sammanlagd negativ budgetavvikelse motsvarande 5,9 mnrk, vilket framgår av tabell 6 nedan.

Tabell 6. Total budget och totalt utfall, akut felavhjälpande underhåll, perioden 2017-2022.



Från tabell 5 och 6 kan vi notera att det akut felavhjälpande underhållet som kostnadsförs överstiger budgeterade medel för akut felavhjälpande underhåll. Vid intervjuer framgår att medel från den tekniska ramen används för att genomföra akuta felavhjälpande underhållsåtgärder. Vid intervjuer framgår att det idag i stort sätt inte bedrivs något planerat underhåll av kommunens fastighetsbestånd, utan den absoluta merparten av de förbrukade medlen går åt till akuta felavhjälpande åtgärder. Således medför detta att den tekniska ramen visserligen kan betraktas som kommunens budget för planerade underhållsåtgärder, men att kostnadsposterna i den tekniska ramen inte kan tas för att utgöra kommunens genomförda planerade underhållsåtgärder.

Som nämnt under föregående revisionsfråga finns det ingen sammanhållen underhållsplanering för kommunens totala fastighetsbestånd. Vid intervjuer framgår att det inom förvaltningen finns en uppskattning om att det eftersatta underhållet av de kommunägda fastigheterna motsvarar ett investeringsbehov om ca 50-100 mnkr.

Bedömning

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?

Nej.

Bedömningen grundar sig dels på att det inte finns någon sammanhållen redogörelse av det totala underhållsbehovet men att förvaltningens bedömning är att underhållsskulden är betydande. Vidare grundar sig bedömningen på att betydande ekonomiska medel och resurser läggs på akut felavhjälpande åtgärder medan det i stort sätt inte bedrivs några planerade underhållsåtgärder. Utifrån det eftersatta underhållet är det anmärkningsvärt att de tilldelade budgetmedlen för reinvesteringar (tekniska ramen) inte har nyttjats fullt ut under något enskilt år under perioden 2017-2021.

Uppföljning av underhållskostnader

Revisionsfråga 5: Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen vid behov beslut om åtgärder?

lakttagelser

Uppföljning av underhållskostnader

Kommunstyrelsen följer i huvudsak upp samhällsbyggnads- och teknikförvaltningens verksamhet genom den ordinarie rapporteringen som sker i enlighet med kommunens styrprinciper. Vid hel- och delårsrapportering lämnas övergripande redogörelser för verksamheten under året samt vilka generella förutsättningar förvaltningen har att genomföra sitt uppdrag. I kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikskotts årsredovisning (vilken är en del av kommunstyrelsens verksamhetsberättelse) framgår att fastighets- och serviceavdelningen vid utgången av 2021 bedriver ett pågående arbete med att ta fram underhållsplan för kommunala fastigheter samt att löpande underhåll av fastigheter sker utifrån de ekonomiska ramar som beslutats.

Rapporteringen redogör för ekonomiskt resultat uppdelat på driftredovisning samt investeringar inom samhällsbyggnad. Av rapporteringen framgår inte hur stor andel av driftredovisningen som utgörs av akut felavhjälpande underhåll respektive planerat underhåll av fastigheter. Vid kommunstyrelsens sammanträde 2022-01-17 § 3 information från förvaltningschef på samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen om en prognostiserad negativ budgetavvikelse om 2 500 tkr för samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen för helåret 2022. Rapporteringen redogör inte för underhållskostnader för fastighetsbeståndet.

Vi noterar att underhållsplaner för Mariaskolan samt Kunskapshuset inte hålls ajour eller redovisas till kommunstyrelsen eller samhällsplanerings- och teknikskottet. Vid sammanträden i både kommunstyrelsen och samhällsplanerings- och teknikskottet förekommer informationsärenden om större investeringsprojekt, aktuella ärenden och händelser inom förvaltningen, samt budgetuppföljning på övergripande nivå.

Granskningen har tagit del av kommunstyrelsens samhällsbyggnads- och teknikskotts internkontrollplan för 2022. Av internkontrollplanen framgår bland annat att budgetuppföljning ska genomföras vid varje sammanträde, att resultatuppföljning av verksamhetsmål ska genomföras kvartalsvis samt vid delårsbokslut och årsredovisning. Vi noterar att internkontrollplanen har karaktär av fastställande av målstyrningsprinciper, samt att det inte finns någon särskild kontrollpunkt som avser redovisning av underhållskostnader.

Vi noterar att kommunstyrelsen inte följer upp genomfört underhåll i termer av nyckeltal eller liknande statistik. Vid intervjuer framgår att förvaltningen inte särskiljer på redovisning av akut och planerat underhåll som kostnadsförs inom ramen för driften, således framgår att kommunstyrelsen inte tar del av kostnadsuppföljning av

reinvesteringsprojekt eller uppföljning av underhållskostnader separerade på planerat respektive akut felavhjälpare underhåll på ett transparent vis. Vid intervjuer ger representanter för verksamheten uttryck för att det finns en politisk medvetenhet om underhållets verksamhetsmässiga och ekonomiska betydelse för kommunen. Vid intervjuer framgår även att det vid tiden för granskningen inte är möjligt att i ekonomistyrningssystemet få ut detaljerade rapporter över kostnadsföringen då förvaltningen håller på att genomföra en övergång från tidigare system till Hypergene.

Beslut om åtgärder vid behov

Vi noterar att kommunstyrelsens förutsättningar att utifrån erhållen rapportering fatta beslut mot bakgrund av uppföljning av underhållskostnader för fastighetsunderhåll av kommunens fastigheter är begränsade då rapporteringen av underhållskostnaderna till kommunstyrelsen är bristfällig. Vi noterar att vid kommunstyrelsens samhällsplanerings- och teknikutskotts sammanträde 2022-06-02 § 102 beslutar utskottet att ge samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen i uppdrag att presentera åtgärder för att få en budget i balans till nästa utskott 1 september 2022.

Vi noterar att kommunstyrelsens samhällsbyggnads- och teknikutskott vid sammanträde 2022-05-05 § 68 beslutar utskottet att anta anbudsgivare utifrån redovisad rangordning efter upphandling ramavtal för konsulttjänster för kommunen och Top bostäder AB att avropa vid tillfälliga arbetstoppar eller vid behov av speciell kompetens. Av beslutsunderlaget framgår tidigare avtal har löpt ut och att anbud infordrats för ny avtalsperiod om två år från avtalstecknande med rätt till förlängning med ett plus ett år. De listade konsultkategorierna omfattar kompetenser som behövs vid inventering och underhållsplanering av kommunens fastighetsbestånd.

Bedömning

Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen vid behov beslut om åtgärder?

Nej.

Bedömningen grundar sig på att uppföljning och redovisning av underhållskostnader knutna till kommunens fastighetsbestånd inte genomförs med systematik och regelbundenhet. Bedömningen grundar sig även på att kommunstyrelsen mot bakgrund av bristande uppföljning av fastighetsunderhållskostnader inte kan anses ha goda förutsättningar att fatta aktiva beslut vid behov av åtgärder.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens styrning och uppföljning av underhållsarbetet av kommunens fastigheter. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter, samt ifall kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter, samt att kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget **inte är tillräcklig**.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ansvarsförhållanden, avtal, samordning och uppdrag till fastighets- och serviceförvaltningen och Top bostäder AB noga genomlysas och revideras utifrån dagens situation och fastighetsbestånd. Vidare rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att ett reviderat ansvarsförhållande mellan parterna dokumenteras i avtal, att detta avtal med lämpliga intervaller revideras, samt att tillse att båda organisationerna implementerar eventuella förändringar vad gäller arbetsprocesser och rutiner.
- Säkerställa att fastighets- och serviceavdelningen fullt ut implementerar rutiner för att systematiskt fånga upp och hantera verksamhetsbehov kopplat till fastighetsbeståndet.
- Tillse att den kommunala förvaltningen upprättar rutiner för att löpande genomföra olika typer av besiktningar av fastighetsbeståndet för att kunna redovisa underhållsbehov samt genomförda underhållsåtgärder på ett transparent vis.
- Tillse att underhållsplaner upprättas för samtliga fastigheter i kommunens ägo, samt att dessa hålls ajour och uppdaterade.
- Tillse att den samlade fastighetsförvaltningen på sikt erhåller resurser för att nå en rimlig balans mellan akut felavhjälpande underhållsåtgärder och planerade underhållsåtgärder.
- Säkerställa att styrelsen erhåller adekvat redovisning och redogörelse av kommunens underhållskostnader, underhållsskuld samt behov av framtida reinvesteringar.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Säkerställer kommunstyrelsen att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?	Delvis Det råder stora oklarheter vad gäller ansvar och befogenheter mellan fastighet- och serviceavdelningen och Top bostäder AB. Avtalet mellan parterna inte har reviderats på tio år och det ursprungliga beställare-utförareförhållandet inte i sin helhet implementerats. Från verksamheternas sida upplevs att det saknas transparens och framförhållning i större reinvesteringsåtgärder med påverkan på verksamheterna. Vi noterar ingen målformulering från kommunstyrelsen med bäring på fastighetsunderhåll, dock identifierar utskottet kvalitetssäkring av drift och underhåll som ett fokusområde kopplat till fullmäktiges målformulering om effektiva och attraktiva verksamheter.	
2. Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?	Nej Inom ramen för granskningen har vi inte kunnat styrka att det finns systematik i hur underhållsbehovet av fastighetsbeståndet uppskattas. Bedömningen grundar sig även på att det inte finns en transparent redovisning av uppskattad kostnad av underhållsåtgärder som anses nödvändiga för att bibehålla fastigheternas kapitalvärde, undantaget Kunskaarhuset och Maria-området.	

3. Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt?

Delvis

Det finns underhållsplaner för Maria-området och Kunskapshuset framtagna av extern konsult vilka är att anse ändamålsenliga på kort och lång sikt. Det saknas underhållsplaner för kommunens övriga fastighetsbestånd. Framtagna underhållsplaner hålls inte uppdaterade med dokumentation av exempelvis okulär besiktning som planerna föreskriver för att fortsatt vara aktuella och relevanta som underlag.



4. Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det egentliga behovet?

Nej

Det finns ingen sammanhållen redogörelse av det totala underhållsbehovet och förvaltningens bedömning är att underhållsskulden är betydande. Betydande ekonomiska medel och resurser läggs på akut felavhjälpare åtgärder medan det i stort sätt inte bedrivs några planerade underhållsåtgärder.



5. Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar kommunstyrelsen vid behov beslut om åtgärder?

Nej

Uppföljning och redovisning av underhållskostnader knutna till kommunens fastighetsbestånd genomförs inte med systematik och regelbundenhet. Mot bakgrund av bristande uppföljning av underhållskostnader anses kommunstyrelsen inte ha goda förutsättningar att fatta aktiva beslut vid behov av åtgärder.



2022-09-12

Erik Jansen

Uppdragsledare

Kristian Damlin

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 28 februari 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Deltagare

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: Erik Theo Christoffer Jansen

Erik Jansen

2022-09-19 10:35:47 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: Kristian Johannes Damlin

Kristian Damlin

2022-09-19 10:53:17 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post