

Revisionsrapport

Granskning av kommunens fastighetsunderhåll

*Fredrik Jehrén
Jenny Nyholm*

December 2017

Tyresö kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Revisionsfråga och kontrollmål.....	4
1.3. Avgränsning och metod.....	4
2. Granskningsresultat	5
2.1. Organisation och ansvarsfördelning	5
2.1.1. Bedömning av kontrollmål 1	5
2.2. Underhållsplanering	5
2.2.1. Bedömning av kontrollmål 2	6
2.3. Redovisning.....	7
2.3.1. Verifiering av livslängd och avskrivningstider	8
2.3.2. Bedömning av kontrollmål 3	9
2.3.3. Bedömning av kontrollmål 4	9
2.4. Uppföljning av underhållskostnader.....	9
2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5.....	10
3. Revisionell bedömning	12
3.1. Avstämning mot kontrollmål.....	12
3.2. Svar på revisionsfrågan.....	12
3.3. Rekommendationer	12
B1 Allmän information om underhåll	14

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens fastighetsunderhåll. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter, men att det finns brister, bland annat vad gäller tillämpningen av rutiner och redovisningsregler. Efter genomförd granskning noteras att det finns en diskrepans avseende hanteringen inom organisationen mellan framtagna regler vid ekonomiavdelningen och den praktiska tillämpningen vid fastighetsenheten. Vidare noteras att det finns en sårbarhet utifrån att hanteringen i vissa avseenden är personbunden.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Ansvaret för kommunens fastighetsunderhåll är tydliggjort inom fastighetsenheten vid Tekniska kontoret. Vidare finns en samverkan med lokalplanerare inom övriga berörda verksamheter. Det finns inga styrande dokument för underhållsplaneringen utöver de besiktningar som görs.
- Det finns en underhållsplan för kommunens fastigheter som sträcker sig fram till år 2030 och den uppdateras kontinuerligt. Enligt verksamhetens årshjul ska en gemensam prioritering av de åtgärder som ska utföras under nästkommande år göras årligen i november. Det finns dock motstridiga uppgifter kring hur planering och prioritering faktiskt går till.
- Kommunstyrelsen har tagit fram regler för komponentavskrivning som överensstämmer med god redovisningssed (RKR 11.4). Vidare finns redovisningsprinciper som anger gränsdragning mellan kostnad (drift) och investering, vilket även beskrivs i dokumentet anläggnings- och investeringsredovisning i ekonomihandboken. Dokumentet i ekonomihandboken överensstämmer dock inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat.
- Inom fastighetsenheten saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll och det finns inga beloppsgränser som är styrande för redovisningen av detta. Fastighetsenheten betraktar allt planerat underhållsarbete (utbyte av komponent) som driftkostnad, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Det saknas tydliga förhållningsregler när underhållet ska redovisas som kostnad (drift) alternativt investering, vilket innebär att klassificeringen kan skilja sig från fall till fall beroende på förvaltarens bedömning. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende exempelvis återanskaffning av komponenter.

- För varje planerad underhållsåtgärd görs budgetering på ett projektnummer. Månatligen görs budgetuppföljning och avstämning av faktiska åtgärder avseende planerat underhåll. Det ekonomiska utfallet stäms av mot ekonomisystemet och budgeterat belopp för motsvarande åtgärd. Huruvida det sker någon uppföljning av felavhjälpande underhållskostnader kan vi inte uttala oss om inom ramen för denna granskning.
- Inom ramen för granskningen har vi erhållit vissa motstridiga uppgifter avseende hanteringen, vidare så har inte allt efterfrågat material och kompletteringar tillhandahållits, vilket bland annat uppges bero personalförändringar. Detta tyder på att det finns en diskrepans och sårbarhet inom organisationen.

Utifrån granskningsresultatet och noterade brister lämnas kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- Säkerställa att det inom kommunen finns en gemensam definition av underhåll samt hur redovisning av underhåll ska ske. Vidare behöver kommunstyrelsen säkerställa efterlevnaden av rutiner och redovisningsregler.
- Uppdatera styrdokumentet avseende anläggnings- och investeringsredovisning så att det överensstämmer med de redovisningsprinciper som anges i delårsrapport och årsredovisning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens fastighetsunderhåll.

Alla anläggningstillgångar kräver underhåll för att behålla sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan det leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investeringar- och reinvesteringar måste tidigareläggas. Risken är att planerat underhåll bortprioriteras till förmån för akut underhåll. Det är därför av stor betydelse att styrning och planering av underhållet fungerar väl.

Ytterligare konsekvenser av en otillräcklig underhållsnivå är att fastighetsbeståndet får en försämrad standard, vilket leder till sämre arbetsmiljö för brukarna samt kritik och sanktioner från myndigheter.

1.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter?*

Revisionsfrågan besvaras utifrån följande fem uppställda kontrollmål:

- Fastighetsunderhållet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt.
- Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.
- Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning.
- Det finns en överensstämmelse mellan vald metod för komponentredovisning och underhållsplanering.
- Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.

1.3. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till ansvarig nämnd och huvudsakligen till kalenderåret 2017.

Granskningen genomförs genom dokumentgranskning av styrdokument, underhållsplaner och verksamhetsberättelse etc. samt genom intervjuer med följande tjänstemän:

- Fastighetschef, Fastighetsenheten vid Tekniska kontoret
- Fastighetsteknisk samordnare, Fastighetsenheten vid Tekniska kontoret
- Kameral förvaltare, Fastighetsenheten vid Tekniska kontoret
- Redovisningschef, samt redovisningsekonomer, Ekonomiavdelningen

Samtliga berörda tjänstemän har delgetts möjlighet att sakgranska innehållet i revisionsrapporten. Återkoppling har inte erhållits från samtliga berörda.

2. Granskningsresultat

2.1. Organisation och ansvarsfördelning

Ansvar för fastighetsunderhållet finns sedan två år tillbaka på fastighetsenheten vid avdelningen Fastighet och facility. Avdelningen tillhör Tekniska kontoret som lyder under kommunstyrelsens förvaltning. Övergripande ansvaret är hos fastighetschefen, men utförande och planering är fördelat till drift- och underhållschef, tre arbetsledare (förvaltare) samt en fastighetsteknisk samordnare för underhållet. Inom organisationen finns också tekniker som sköter driftoptimering och en el-grupp som hanterar fel både vad gäller drift och underhåll.

Det finns inga styrande dokument för underhållsplaneringen utöver de statusbesiktningar som görs. Övriga styrdokument från kommunstyrelsen saknas, däremot finns mål uppsatta för kommunen kring att ha ändamålsenliga och effektiva lokaler. Begreppet effektiv upplevs dock ge alltför stort tolkningsutrymme. I diskussioner mellan fastighetsenheten och fastighetsstrategen tas även underhållsfrågor upp, bland annat i samband med budget. Exempelvis att lokaler som kommunen har idag inte är ändamålsenliga utifrån de krav och behov som ställs. Även lokalplanerare inom Barn- och Utbildningsförvaltningen beskrivs som en central funktion för att kommunens planering av underhåll ska fungera optimalt genom att underhåll fördelas till lokaler som har underhållsbehov och stadigvarande ska brukas av kommunen samt undvika större underhållsåtgärder på lokaler som inte kommer att brukas i framtiden.

2.1.1. Bedömning av kontrollmål 1

Fastighetsunderhållet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt.

Ansvar inom fastighetsenheten vid Tekniska kontoret är tydliggjort avseende fastighetsunderhåll. Övergripande ansvaret är hos fastighetschefen, men utförande och planering av underhållet är fördelat till drift- och underhållschef, tre arbetsledare (förvaltare) samt en fastighetsteknisk samordnare för underhållet. Inom organisationen finns också tekniker som sköter driftoptimering och en el-grupp som hanterar fel både vad gäller drift och underhåll. Samverkan sker med lokalplanerare. Det finns inga styrande dokument för underhållsplaneringen utöver de besiktningar som görs. Övriga styrdokument från kommunstyrelsen saknas, däremot finns mål uppsatta för kommunen kring att ha ändamålsenliga och effektiva lokaler.

Vi bedömer att fastighetsunderhållet i allt väsentligt styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt. Kontrollmålet bedöms *uppfyllt*.

2.2. Underhållsplanering

Kommunen har vid tidpunkt för granskning 78 egenägda fastigheter och enligt uppgift finns en underhållsplan som sträcker sig fram till 2030. Statusbesiktning av fastigheterna gjordes för sju år sedan och enligt uppgift pågår en ny besiktning. Arbetet med underhållsplanering framgår av verksamhetens årshjul. Vid intervju anges att det inför nästkommande år årligen i november görs en gemensam prioritering av åtgärder tillsammans med samordnaren och arbetsledarna. En grov planering sker utifrån

statusbesiktning och kvarvarande nyttjandeperiod. I augusti och september görs uppföljning av underhållsplaneringen. I samband med sakgranskning har vi dock fått motstridiga uppgifter om hur det historiskt sett gått till. Enligt den uppgiften stämmer det inte att det gjorts en gemensam prioritering i november inför nästkommande år, utan att det är förvaltarna som är ansvariga för planerade underhållet och att de i samråd med drift- och underhållssektionen bestämmer vilka planerade underhållsåtgärder som ska prioriteras. Vidare anges att planeringen och budgeten borde bestämmas i september/oktober året innan, men att det varit så utifrån att fastighetschefen inte har kunnat tilldela underhållspengen till respektive förvaltare förrän i mars-april samma år. Enligt uppgift har förvaltarna fått uppskatta en stor del, också utifrån att de öronmärkta underhållspengarna i flera fall har gått till att täcka upp för projekt/ investeringar som inte har hållit budget samt till åtgärder som hyresgästerna egentligen skulle betalat.

Det löpande arbetet med underhållet baseras i stor utsträckning på de synpunkter och felanmälningar som inkommer. Synpunkter inkommer till kommunen via Artwise och hittills i år (augusti) har ca 4550 anmälningar avseende fastigheter inkommit, varav mestadels felanmälningar. Dagligen får fastighetsenheten även inspel från de som arbetar i fastigheterna. I avrapporteringssystemet Bestyr går det att följa hur länge det tar innan en åtgärd blir hanterad. Rapportering görs i tertialrapporter. Enligt motstridiga uppgifter i samband med sakgranskning framkommer att det i Bestyr inte går att följa löpande underhållsarbeten.

Under året görs månatliga löpande avstämningar och omprioriteringar av planerat underhåll. Vid intervju anges att fastighetschefen och arbetsledarna träffas ungefär var sjätte vecka för att diskutera planering, behov och prioriteringar. Frågor som tas upp är vilka synpunkter och felanmälningar som inkommit, vad som finns i planen, vilka åtgärder som har vidtagits etc. I samband med sakgranskning har vi dock erhållit motstridiga uppgifter. Däremot uppges då att drift- och underhållschefen och arbetsledarna (förvaltarna) träffas varannan vecka för diskutera uppföljning av ärenden, planering och avstämning av utfall mot budget.

Fastighetsavdelningen använder systemet DeDUWeb och de intervjuade uppger att de är nöjda med systemet. I systemet utgår de från att se alla rum som en helhet, ett rum kan dock bestå av fler komponenter, men syns som en åtgärd i systemet. Felanmälningar syns direkt i systemet och på så sätt kan enheten på ett enkelt sätt se och avgöra om eventuella fel behöver korrigeras på flera objekt samtidigt (exempelvis om det handlar om systemfel).

Vid intervju anges att det framförallt är yttre fastighetsunderhåll (såsom tak, väggar och ventilation) som prioriteras. Detta utifrån kommunens mål om att driva ändamålsenliga och effektiva lokaler, vilket på sikt genererar mer pengar att göra underhåll för.

2.2.1. Bedömning av kontrollmål 2

Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.

Arbetet med underhållsplanering framgår av verksamhetens årshjul. Årligen i november gör samordnaren och arbetsledarna en gemensam prioritering av de åtgärder som ska utföras under nästkommande år. Uppföljning av planeringen görs i augusti och september. Fastighetschefen och arbetsledarna träffas ungefär var sjätte vecka för att

diskutera planering, behov och prioriteringar utifrån synpunkter och felanmälningar som inkommit, samt utifrån vilka åtgärder som finns i plan och status på dessa. I samband med sakgranskning har vi dock erhållit motstridiga uppgifter avseende hur den historiskt sett gått till och går till. Avstämning av planerat underhåll sker månatligen. Det finns en underhållsplan för kommunens fastigheter som sträcker sig fram till år 2030.

Trots motstridiga uppgifter kring hanteringen gör vi ändå bedömningen att det finns underhållsplaner och att de uppdateras kontinuerligt. Kontrollmålet bedöms *uppfyllt*.

2.3. Redovisning

I samband med att kommunstyrelsen införde komponentavskrivning togs ett underlag för underhållsplaneringen fram på en alltför detaljerad nivå, sedan dess har man gjort ett omtag på en högre detaljeringsnivå för att få planen mer applicerbar i verkligheten. Nytt för 2017 är att budgetering görs för varje åtgärd (AFF-kod) på ett projektnummer för att de ska kunna följas upp och kontrollera respektive komponent som underhålls. Det är arbetsledarna som ansvarar för att fördela pengarna i budget.

Av kommunstyrelsens slutrapport av komponentavskrivning (2014-12-29) framgår att när en komponent ersätts betraktas det som en reinvestering som aktiveras i balansräkningen och sedan skrivs av under den förväntade nyttjandeperioden. Vidare anges att med en komponentansats kan gränsen mellan investering och underhåll förändras. Fler insatser är att betrakta som investeringar och i renodlade former är det bara löpande underhåll och reparationer som kostnadsförs direkt.

Kommunstyrelsen har i samband med slutrapporten tagit fram exempel på komponenter för olika investeringar som ska vara vägledande för varje investering. En bedömning och beräkning ska göras i varje enskilt fall. För området fastighet finns 16 stycken komponenter som tagits fram i samråd med fastighetsenheten. Enligt slutrapporten avser komponenterna och livslängderna nya anläggningstillgångar och inte för uppdelning av befintliga. Efter det har dock även en översyn av befintliga anläggningstillgångar gjorts. År 2015 gjordes uppdelning i komponenter på befintliga anläggningar som hade ett restvärde över 15 mkr. Då användes samma komponenter som togs fram under projektet 2014. Vid byte av komponent ska den ursprungliga komponenten utrangeras när den nya komponenten som ersätter den gamla tas i bruk. Om avskrivning eller ränta kvarstår ska de kostnadsföras. Slutredovisningsblankett samt kalkyl ska lämnas in till ekonomiavdelningen som hanterar objekt i enlighet med blankett i anläggningsreskontran.

Av kommunens redovisningsprinciper framgår gränsdragning mellan kostnad (drift) och investering. Tillgångar avsedda för stadigvarande bruk eller innehav med en nyttjandeperiod om minst 3 år klassificeras som en anläggningstillgång om beloppet överstiger gränsen för mindre värde, vilket är 50 tkr i Tyresö kommun. Gränsdragningen beskrivs även i dokumentet anläggnings- och investeringsredovisning i ekonomihandboken. Dokumentet överensstämmer dock inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat. Exempelvis anges att:

”Nya utgifter som är kopplade till ett investeringsprojekt och som tillkommer efter projektet avslutats, ska betraktas som anläggnings-tillgång endast om beloppet överstiger halvt prisbasbelopp exklusive moms (50 000 kr), vilket bör eftersträvas.

Minsta belopp för inläggning i anläggningsreskontra uppgår därmed till halvt prisbasbelopp. Undantag gäller vid investeringar i hyrda lokaler, då är minsta belopp 500 000 kr”.

Förutom gränsdragning mellan drift- och investering så saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, och det finns inga beloppsgränser som är styrande inom fastighetsenheten. Inom fastighetsenheten betraktas allt planerat underhållsarbete (utbyte av komponent) som driftkostnad, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Slutredovisning av planerat underhåll görs därmed inte. Enligt uppgift är det förvaltarna som bedömer huruvida en underhållsåtgärd är att klassa som investering eller drift. De planerade underhållsåtgärder som klassas som investering redovisas på en projektkod som beställs från redovisningsenheten. Det saknas tydlig definition av när en underhållsåtgärd är att se som en investering. Det är således inte de framtagna beloppsgränserna som är styrande för kommunens gränsdragning mellan drift eller investering. För akuta underhållsåtgärder finns inga projekt, dessa går endast att härledas till det objekt som åtgärden utförts på.

I intervjuer med ekonomiavdelningen framkommer att det är redovisningsenheten som tar fram definitioner avseende gränsdragningen drift och investering. Det är dock inte redovisningsenheten som ska styra vilka underhållsåtgärder som ska kostnadsföras direkt eller klassas som investering. De anser att verksamheten är bäst lämpad att göra den bedömningen själva utifrån åtgärdens omfattning, både volymmässig och ekonomisk.

2.3.1. Verifiering av livslängd och avskrivningstider

Vi har inhämtat kommunstyrelsens styrdokument och rutin med exempel på avskrivningstider för olika komponenter. Jämförelse har gjorts mellan rutin och utdrag från underhållsplanen för en fastighet. Kontroll har gjorts av ett antal komponenter för att säkerställa att vald metod för komponentredovisning och underhållsplanering överensstämmer.

Tabell 1: *Verifiering av livslängd och avskrivningstider*

Komponent	Avskrivningstid enligt rutin	Livslängd enligt underhållsplan	Överensstämmelse
Yttertak	40 år	20-30 år	Nej
Ventilation	25 år	20-30 år	Nej
El	40 år	35 år	Nej
Fasad	50 år	30 år	Nej
Fönster	30 år	20 år	Nej

Vår verifiering visar att det inte finns en samstämmighet mellan de exempel som kommunstyrelsen tagit fram och de livslängder som fastighetsenheten tillämpar i sin planering. Livslängderna för samtliga granskade komponenter i underhållsplanen understiger de intervall som anges i rutinen. I intervjuer framkommer att avskrivningstiderna enligt framtagna rutin ska användas även vid utbyte av komponenter.

2.3.2. *Bedömning av kontrollmål 3*

Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning.

Det finns regler för komponentavskrivning som överensstämmer med god redovisningssed (RKR 11.4). Vidare finns redovisningsprinciper som anger gränsdragning mellan kostnad (drift) och investering. Dessa delar beskrivs även i dokumentet anläggnings- och investeringsredovisning i ekonomihandboken. Dokumentet överensstämmer dock inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat.

Förutom gränsdragning mellan drift- och investering så saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, och det finns inga beloppsgränser som är styrande inom fastighetsenheten för redovisningen av underhållet. Vidare så saknas tydliga förhållningsregler när underhållet ska redovisas som kostnad (drift) alternativt investering. Det innebär att klassificeringen kan skilja sig från fall till fall beroende på förvaltarens bedömning. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende exempelvis återanskaffning av komponenter.

Vår bedömning utifrån iakttagelser i samband med genomförda intervjuer är att det saknas ett enhetligt synsätt inom kommunen vad gäller underhållet och dess redovisning. Det finns dock regler för komponentredovisning som överensstämmer med god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

2.3.3. *Bedömning av kontrollmål 4*

Det finns en överensstämmelse mellan vald metod för komponentredovisning och underhållsplanering.

Inom fastighetsenheten betraktas allt planerat underhållsarbete (utbyte av komponent) som drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende återanskaffning av komponenter.

Vår verifiering visar även att livslängderna för samtliga granskade komponenter i underhållsplanen understiger de exempel på avskrivningstider (intervall) som anges i styrdokumentet för komponentredovisning.

Vi bedömer att det finns en diskrepans mellan vald metod för komponentredovisning och den praktiska tillämpningen. Kontrollmålet bedöms *ej uppfyllt*.

2.4. *Uppföljning av underhållskostnader*

Som anges i avsnitt 2.3 är det förvaltarna som ansvarar för att fördela pengarna i budget. Nytt för 2017 är att budgetering görs för varje åtgärd (AFF-kod) på ett projektnummer för att de ska kunna följa upp och kontrollera respektive komponent som underhålls.

Månatligen görs budgetuppföljning och avstämning av faktiska åtgärder mot ekonomiskt utfall utifrån fil från ekonomisystemet för det planerade underhållet.

I tabellen nedan redovisas budget och faktiskt utfall för planerat underhåll perioden 2015 – augusti 2017.

Tabell 2: Budget planerat underhåll och faktiskt utfall, tkr

År	Antal objekt	Budget, tkr	Faktiskt utfall, tkr	Avvikelse, tkr
2013	94	*	33 970	-
2014	94	*	26 857	-
2015	71	19 904	21 799	-1 895
2016	72	21 175	23 686	-2 511
2017	28	18 420	8 045**	10 375

*Enligt uppgift saknas budget på detaljnivå/per objekt (detta har inte heller kunnat erhållas på totalnivå)

**Utfall per 2017-08-29, varav 3 374 tkr avser planerat underhåll utan projekt

Kostnaderna för det planerade fastighetsunderhållet har under de senaste åren varit högre än budgeterat utfall. 2016 uppgick utfallet till en negativ budgetavvikelse om ca 2,5 mnkr. Per augusti 2017 har endast 8 mnkr av budget förbrukats, vilket innebär att planerat fastighetsunderhåll om ca 10,3 mnkr återstår under året. Enligt fastighetschefen klarar verksamheten sig på de underhållsmedel som erhålls förutsatt att de gör reinvesteringar.

Felavhjälpande underhållskostnader uppgick 2015 till 49 347 tkr och 2016 till 44 103 tkr. Vi har efterfrågat budget för 2015 och 2016, men dessa uppgifter har inte tillhandahållits. Vi har även begärt kompletterande information avseende hur uppföljning av felavhjälpande underhållskostnader sker. Vi har inte erhållit svar på förfrågan.

I samband med verksamhetsberättelsen som upprättas efter årets slut sker uppföljning av bland annat ekonomi. Fram till år 2014 redovisades ekonomi och nyckeltal i verksamhetsberättelsen för avdelningen Fastighet och facility. Vi har efterfrågat nyckeltal för 2015 och 2016, men dessa har ej tillhandahållits. Vi har även tittat i de handlingar som har redovisats i kommunstyrelsen och kan inte se att nyckeltal för planerat underhåll redovisats varken under 2015 eller 2016. Övergripande uppföljning av ekonomi har dock gjorts i verksamhetsberättelsen för gemensam verksamhet.

Jämförelse med övriga Södertörnkommuner¹ görs avseende nyckeltal för verksamhetslokaler. Resultatet sammanställs i en rapport årligen, för tillfället pågår sammanställning av rapport avseende 2015/2016. Inom ramen för granskningen har vi inhämtat rapporten från 2014. Utifrån de nyckeltal vi har erhållit från fastighetsenheten kan vi inte se att det finns en spårbarhet till de nyckeltal som kommunen redovisar i inhämtad rapport.

2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5

Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.

Budgetering görs för varje åtgärd (AFF-kod) på ett projektnummer. Månatligen görs budgetuppföljning och avstämning av faktiska åtgärder avseende planerat underhåll. Det

¹ Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö

ekonomiska utfallet stäms av mot ekonomisystemet och budgeterat belopp för motsvarande åtgärd. Vi har erhållit uppföljning av kostnader för planerat underhåll per augusti 2017.

Vi har efterfrågat budget och uppföljning av felavhjälpande åtgärder 2015 och 2016 samt verksamhetsberättelse för 2016, men informationen har inte kunnat tillhandahållas, bland annat på grund av personalförändringar. Förutom att vi inte kan uttala oss om det sker uppföljning av felavhjälpande underhållskostnader, så indikerar detta att det finns en sårbarhet inom organisationen. Vidare bedömer vi det anmärkningsvärt att vi inte kunnat ta del av budget för planerade underhållskostnader för 2013 och 2014 utifrån att det, enligt uppgift, år 2011 tillskapades en öronmärkt budget för underhållsåtgärder.

Vår bedömning är att det i allt väsentligt sker en tillfredställande uppföljning av planerade underhållskostnader, däremot kan vi inte uttala oss huruvida det sker uppföljning av felavhjälpande underhållskostnader. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

3. *Revisionell bedömning*

3.1. *Avstämning mot kontrollmål*

Nedan redovisas en sammanfattande bedömning av respektive kontrollmål baserat på iakttagelser. Bedömning görs enligt kriterierna: *uppfyllt/delvis uppfyllt/ej uppfyllt*.

Kontrollmål	Bedömning
Fastighetsunderhållet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt.	Uppfyllt
Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.	Uppfyllt
Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning.	Delvis uppfyllt
Det finns en överensstämmelse mellan vald metod för komponentredovisning och underhållsplanering.	Ej uppfyllt
Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.	Delvis uppfyllt

3.2. *Svar på revisionsfrågan*

Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter, men att det finns brister, bland annat vad gäller tillämpningen av rutiner och redovisningsregler. Efter genomförd granskning noteras att det finns en diskrepans mellan framtagna regler vid ekonomiavdelningen och den praktiska tillämpningen vid fastighetsenheten. Vidare noteras att det finns en diskrepans avseende hantering inom organisationen, samt en sårbarhet utifrån att hanteringen i vissa avseenden är personbunden.

3.3. *Rekommendationer*

Utifrån iakttagelser och granskningsresultat lämnas kommunstyrelsen med följande rekommendationer:

- Säkerställa att det inom kommunen finns en gemensam definition av underhåll samt hur redovisning av underhåll ska ske. Vidare behöver kommunstyrelsen säkerställa efterlevnaden av rutiner och redovisningsregler.
- Uppdatera styrdokumentet avseende anläggnings- och investeringsredovisning så att det överensstämmer med de redovisningsprinciper som anges i delårsrapport och årsredovisning.

2017-12-01

Fredrik Jehrén

Carin Hultgren

Projektledare

Uppdragsledare

B1 Allmän information om underhåll

Underhåll – investering - redovisning

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



Det är viktigt att diskutera skillnaden mellan kostnad (drift) och investering, samt underhållets placering i detta. Begreppet underhåll är mångfacetterat och kan ha olika betydelser beroende på vad som avses och vilken profession som pratar om underhåll. Ingenjörer och tekniker som beskriver underhåll talar i termer av akut, löpande, planerat, förebyggande och felavhjälpare underhåll, där planeringen utgår från fel och hur felutvecklingsförloppet ser ut. För dessa yrkesgrupper är alltså inte redovisningen styrande för underhållsplanering. För ekonomer var underhåll tidigare i princip att likställa med utgift som löpande ska kostnadsföras, men sedan 2015 har detta ändrats i och med införandet av komponentavskrivning.

En tydlig skillnad mellan drift och underhåll av anläggningar är att en underhållsåtgärd har ett *bestående värde* vid verksamhetsårets slut, till skillnad från en driftåtgärd som saknar värde vid verksamhetsårets slut. I stora drag avser drift den skötsel som behövs för att en anläggning ständigt ska vara tillgänglig och användbar av brukarna. Detta är *ej att likställa med redovisningen av underhållet* avseende skillnaden mellan driftredovisning eller investeringsredovisning, där gränsdragningen i praktiken ofta sker genom exempelvis livslängd/nyttjandeperiod och väsentligt värde.

Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att det ur ett redovisningsperspektiv inte har någon betydelse om en åtgärd benämns akut, löpande eller planerat underhåll. Det som är av betydelse är åtgärdens karaktär i termer av väsentlighet och långsiktig framtida nytta. Exempelvis är ersättande av vägbeläggning en underhållsåtgärd med bestående värde, medan snöröjning av samma väg är en underhållsåtgärd som inte har bestående värde, men också ingår i underhållsplanen. Förenklat kan gränsdragningen beskrivas enligt nedan:

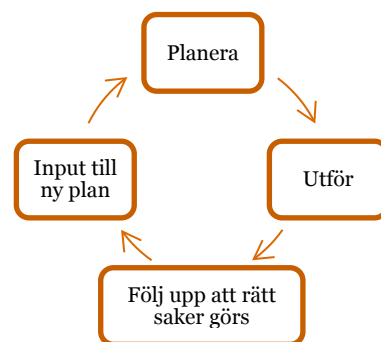
Drift	Investering
Vidmakthålla eller återställa tillgångens egenskaper till den nivå som gällde vid anskaffning.	Förändra ursprungliga egenskaper.
	Återanskaffning/komponentbyte.
	Kapacitetsförbättring, kvalitetsförbättring eller avsevärd kostnadsreducering.

Underhållsplanering

Underhåll avser åtgärder för att vidmakthålla en anläggnings värde, tekniska funktion och skick, och en underhållsplan är ett styrinstrument för underhållsarbetet över tid.

Underhållsplanen beskriver kommunens långsiktiga mål för verksamheten med en plan för att nå målen och hur underhållet ska bedrivas. Det betyder också att en strategi för underhållsarbetet bör tas fram för att säkerställa att målen och planen kan uppnås. Varje verksamhet har unika förutsättningar och bör beakta olika aspekter vid utformning av sin underhållsplan.

Underhållsplanen är också en handlingsplan för genomförandet av planerat underhåll. Underhållsplanen behöver ha viss flexibilitet som möjliggör omprioritering av åtgärder och bör därför årligen ses över och uppdateras tillsammans med berörd avdelning för att sedan ligga till grund för planering av underhållsåtgärder inför det kommande verksamhetsåret. Underhållsplaner varierar i tidsrymd från att enbart avse det närmsta verksamhetsåret till 5-15 år framåt i tiden.



Syftet med en underhållsplan är bland annat att:

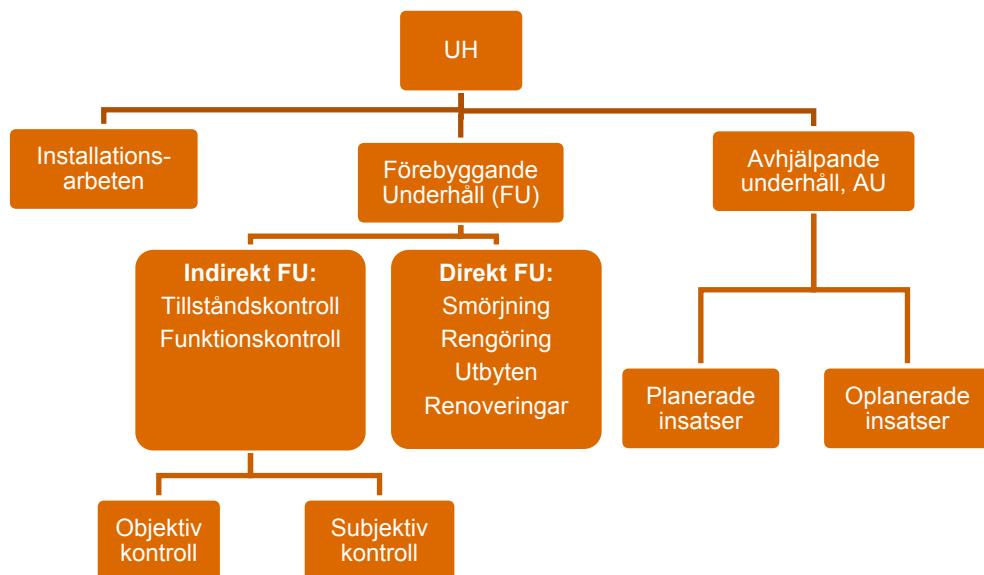
- Haverier minimeras
- Underhållsberoende stopptider och kostnader för följdskador minimeras
- Ökad livslängd på anläggningar
- Höjd underhållseffektivitet genom planering
- Styrning av teknisk livslängd så att den i görligaste mån sammanfaller med den ekonomiska livslängden

- Att optimala parameterinställning, speciellt för elektronisk utrustning, bevaras
- Bättre reservdelsplanering
- Förbättrad dokumentation som bidrar till kontinuitet i underhållsarbete

Underhållsplanen är inte bara till för att bedöma vilka underhållsåtgärder som behöver utföras eller vilken ekonomisk belastning de ger. På lång sikt kan en underhållsplan även indikera behov av personalförsörjning, behov av ekonomiska resurser, upphandlingsarbete m.m. Underhållsplanen måste vara ett levande dokument som uppdateras löpande. Underhållsplanen måste även synkronisera med kommunens budgetarbete och såväl interna som externa hyror.

De ekonomiska konsekvenserna av mer eller mindre effektivt underhåll och hög driftsäkerhet kan vara stora. Det är inte bara de direkta underhållskostnaderna som har betydelse, utan också förlorade intäkter på grund av produktionsbortfall samt de indirekta underhållskostnader, t.ex. övertid, energi, kassationer mm. som uppkommer på annat håll. Som bakgrund till ett mera totalekonomiskt servicearbete måste därför driftsäkerheten och underhållet ses med verksamhetens huvudinriktning och lönsamhetskriterier för ögonen.

Underhållsarbetet kan delas in i förbyggande och avhjälpande underhåll. Det *förebyggande underhållet* består i att med planerade åtgärder undvika skador och störningar. Det kan till exempel handla om en ny asfaltsbeläggning eller att byta ut delar av en vattenledning. Det förebyggande underhållet innehåller dels direkt FU (periodiskt underhåll) och dels indirekt FU (tillståndsstyrt). Normalt genomförs FU innan komponent/system har upphört att fungera, annars blir åtgärden i regel avhjälpande



underhåll (AU).

Det *avhjälpande underhållet* handlar om att åtgärda uppkomna skador och återställa funktion, till exempel att laga ett hål i marken eller ersätta en krossad fönsterruta. Sådana åtgärder kan vara såväl planerade som oplanerade (akuta). Oavsett om

underhållsåtgärderna av förbyggande eller avhjälpande karaktär går det att arbeta med underhållsplaner för att styra, samordna och effektivisera underhållsarbete.