



Granskning av kommunens samlade arbete med fastighetsunderhåll 2018

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisorererna

REVISIONSSKRIVELSE 1(1)

2019-02-20

KR 2018/0047

Kommunstyrelsen
Kultur- och fritidsnämnden

Granskning av kommunens samlade arbete med lokalunderhåll

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning av kommunens samlade arbete med fastighetsunderhåll. Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll över lokal- och fastighetsunderhållet.

Den sammantagna bedömningen är att kommunstyrelsen har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över lokal- och fastighetsunderhållet. I rapporten lämnas ett antal rekommendationer.

I rapporten rekommenderas ett antal åtgärder för att ytterligare förbättra arbetet omkring lokal- och fastighetsunderhållet.

Med anledning av dessa rekommendationer vill vi ha en skriftlig återkoppling från kommunstyrelsen på åtgärder.

Vi vill ha kommunstyrelsens skriftliga svar senast den 17 maj 2019.

KOMMUNREVISIONEN
2019-02-20

Tommy Svensson
Ordförande kommunrevisionen

Eva Andersson
Vice ordförande kommunrevisionen

Norrköpings kommun

Granskning av kommunens samlade arbete
med lokal och fastighetsunderhåll



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	3
3. Revisionskriterier	4
3.1. Budget.....	4
3.2. Kommunallagen 6 kap. 6 § om nämndernas ansvar	4
3.3. Allmänna nämndreglementet.....	4
3.3.1. Kommunstyrelsens reglemente	5
3.3.2. Nämnder och bolags ansvar.....	5
3.4. Riktlinje Ekonomi.....	6
3.5. Riktlinje för intern styrning och kontroll (KS 2015/0144)	7
3.6. Fullmakt åt vd Norrevo Fastigheter AB	7
4. Styrning och ansvarsfördelning.....	8
4.1. Organisation.....	8
4.2. Samverkan och lokalstyrning.....	10
4.2.1. Bedömning.....	12
4.3. Ansvarsfördelning	12
4.3.1. Systemstöd	13
4.4. Bedömning	14
5. Långsiktig planering och intern kontroll	15
5.1. Framtida planering	15
5.2. Bedömning	16
5.3. Internkontroll	17
5.4. Bedömning	19
6. Svar på revisionsfrågorna	20
7. Källförteckning	21

1. Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrköpings kommun granskat kommunstyrelsen samt kultur- och fritidsnämnden utifrån intern styrning och kontroll av kommunens samlade arbete med lokal- och fastighetsunderhåll. Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll över lokal- och fastighetsunderhållet.

Det förvaltande bolaget Norrevo Fastigheter AB är relativt nyligen bildat och utför på uppdrag från kommunen investerings- och reinvesteringsarbete (underhåll) samt övrigt förekommande förvaltningsuppdrag. Kommunstyrelsen agerar i en fastighetsägarroll och sätter därmed den ekonomiska ribban för ett adekvat underhåll på kort och lång sikt. Kommunen har organiserat ett nära samarbete mellan ägare, förvaltare/Norrevo AB och hyresgästerna/respektive kontor. I denna kontext har en styrmodell utvecklats som gör att ansvaret för Norrevo AB är att utföra underhåll i den omfattning kommunen bestämt. Prioritering mellan de olika fastigheternas åtgärder sker i samråd på olika nivåer i organisationen.

Vi bedömer att kommunstyrelsens har en tillfredsställande och ändamålsenlig styrning och kontroll över lokal- och fastighetsunderhåll. I bedömningen ligger att anslagna medel används för underhållsåtgärder och inte ges annat syfte över tid. Underhållsplaneringens sikte på fem år erfordrar kontinuerlig finansiering i rullande femårsplaner.

Kultur- och fritidsnämnden har även de ett flertal fastigheter, av naturliga skäl i form av speciallokaler för kultur- och fritidsändamål. Dessa handhas i flertalet fall av Norrevo AB men inte samtliga. Nämnden har inventerat större delen av beståndet och har god kontroll över lokalernas status. I nära samarbete med Norrevo AB sker åtgärdsplanering

Vår uppfattning grundar sig på att kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden

- ▶ utverkat en styrmodell som ger god styrning och kontroll över fastighetsnyttjande och underhåll.
- ▶ Utverkat rutiner och processer som stödjer denna modell.

Kommunstyrelsen har därtill

- ▶ För 2018 – 2022 verkat för ökat och för ändamålet särskilt avsatta underhållsmedel via investeringsbudget och plan
- ▶ Utövat aktivt fastighetsägaransvar visavi förvaltningsbolaget Norrevo AB

För bedömning av respektive revisionsfråga se vidare avsnitt 6 ”Svar på revisionsfrågorna”.

För att säkerställa ett långsiktigt hållbart underhåll rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- ▶ Säkerställa fastighetsunderhållet med tillräckliga resurser under rullande planeringsperioder om fem år.
- ▶ Fortsätta utöva ägarstyrning med det kommunala bolaget Norrevo Fastigheter AB så det utvecklas hållbara förutsättningar att möta kommunens behov av såväl fastighetsförsörjning, underhåll och nyinvestering över längre tid.
- ▶ Ta fram ett kommunikationsmaterial som översiktligt beskriver processer och relationer mellan rollerna ägare, förvaltare och hyresgäst med målgrupp chefer och förtroendevalda.
- ▶ Verka för nära kontakter mellan försörjning/planering av verksamhetslokaler och kommunens översikts- och detaljplanarbete.
- ▶ Anta dokumentet ”Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/Verksamhet” som styrdokument.

- ▶ Facknämnderna bör ges tillfälle att formellt ta ställning innan kommunstyrelsen bereder ärendet om investeringsbudgeten vari fastighetsunderhåll ingår. Det ger nämnderna möjlighet att beakta lokalerna som en del av sitt verksamhetsansvar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen har ett betydande fastighetsbestånd och underhåll av fastigheterna är därmed av väsentlig betydelse. Ett bristande underhåll kan bland annat leda till arbetsmiljöbrister som på sikt kan skada hälsan för de människor som vistas ofta i dessa miljöer. Ett bristande underhåll riskerar även framtida betydande investeringar i nya lokaler. Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom kommunala hel- eller delägda bolag, vilka avses i 10 kap. 2-6 §§.

Under 2012 genomförde revisorerna en granskning av kommunens samordning av fastighetsunderhåll. De iakttagelser som då framgick var att det samlade fastighetsunderhållet inte ansågs ske med tillräcklig intern kontroll då det saknades långsiktiga planer, riskanalyser och konsekvensbedömningar. Revisionens rekommendation var bland annat att överväga ett mer utvecklat systemstöd för underhållsplaneringen och att ta fram en översiktlig femårsplan för fastighetsunderhållet. Även rapportering och kommunikation omkring fastighetsunderhållet behövde bli bättre. Sedan denna granskning genomfördes har kommunen bildat fastighetsbolaget Norrevo AB som har uppdrag att vara förvaltningsbolag över fastigheter och lokaler i kommunens ägo.

Revisorerna har därför i sin riskanalys identifierat och prioriterat en granskning utifrån intern styrning och kontroll av kommunens samlade arbete med lokal- och fastighetsunderhåll.

Kommunens revisionskontor har givit EY i uppdrag att genomföra granskningsarbetet.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll över lokal- och fastighetsunderhållet.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns förutsättningar för ett samordnat och effektivt fastighetsunderhåll i kommunen?
- ▶ Hur fungerar regelverket för handhavande och nyttjande av kommunens fastigheter och lokaler?
- ▶ Är ansvar och befogenhetsfördelningen ändamålsenligt avseende underhåll av fastigheter och lokaler?
- ▶ Finns ändamålsenliga rutiner, metoder och systemstöd för att bedöma, beräkna och planera fastigheters och lokalers underhållsbehov? Gäller detta hela fastighetsbeståndet?
- ▶ Bedrivs lokal- och fastighetsunderhåll med en tillräcklig intern kontroll?
- ▶ Finns en långsiktigt och tillfredsställande underhållsprioritering för minskad underhållsskuld i framtiden?
- ▶ Är planeringen långsiktigt och med ekonomiska konsekvenser medtagna?

2.3. Genomförande och avgränsning

Denna granskning avser kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden. Inom ramen för uppdraget har även relationen mellan kommunstyrelsen, Norrevo AB, utbildningsnämnd samt kultur- och fritidsnämnd belysts.

Granskningen har genomförts huvudsakligen genom dokumentstudier och intervjuer i enlighet med källförteckning.

3. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och som våra bedömningar bygger på redovisas i nedanstående avsnitt.

3.1. Budget

Budget 2018 och plan 2019–2021 redovisar en sammanställning av investeringar för perioden. I denna sammanställning uppgår investeringar avseende lokaler till ca 1 mdkr för 2018, 1,4 mdkr 2019, 0,9 mdkr 2020 och 0,5 mdkr 2021. Det är genomgående utbildningsnämnden som har de största investeringarna för perioden.

I budgeten redogörs för planerade förhyrningar under perioden 2018–2021. För 2018 är det åtta planerade större inhyrningar varav kultur – och fritidsnämnden och vård – och omsorgsnämnden har fler än en. Inhyrningarna kompletterar byggandet av lokaler i egen regi. Hyran för inhyrningarna kommer att belasta respektive verksamhetsnämnds driftbudget. För flertalet av de planerade inhyrningarna är det inga hyresavtal tecknade. Det står i budgeten att behörigheten för att teckna hyresavtal styrs av det totala hyresbeloppet:

- ▶ Hyresavtal som överstiger 10 mkr under kontraktstid ska respektive inhyrning beslutas av kommunfullmäktige.
- ▶ Hyresavtal som under kontraktstiden uppgår till maximalt 10 mkr är förhandling och avtalstecknande via fullmakt överlämnat till Norrevo AB.

Då flera objekt har långa avtalsstider kommer merparten av de planerade inhyrningarna att beslutas av kommunfullmäktige.

3.2. Kommunallagen 6 kap. 6 § om nämndernas ansvar

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnat över till någon annan, i detta fall Norrevo AB.

3.3. Allmänna nämndreglementet

Det allmänna nämndreglementet antogs av kommunfullmäktige den 5 februari 2004. Revidering har skett flertalet gånger och den senaste var den 15 december 2014. Reglementet innehåller bestämmelser om nämndernas sammansättning, nämndernas ansvar och hur de ska arbeta etc.

I reglementet står det att inom respektive samverkansområde ska nämnderna ha ett periodiskt samråd och en samverkan i frågor av gemensamt intresse. Samverkansrådet sammanträder minst en gång per halvår för att hantera frågor av gemensam och strategisk art. Innan en nämnd fattar beslut i en enskild fråga som berör annan nämnds ansvar eller verksamhet ska det ske en samverkan med berörd nämnd.

Vidare beskrivs att fastighetsförvaltande nämnd i samband med planering eller upphandling av ny- eller ombyggnation och underhållsåtgärder ska samråda med stadsplaneringsnämnden samt berörda kommunala bolag om planerade åtgärder. Nämnd får externt hyra verksamhetslokaler först efter medgivande av stadsplaneringsnämnden.

3.3.1. Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsens reglemente blev antagen av kommunfullmäktige den 19 december 2002. Denna har sedan reviderats flertalet gånger och senaste version är från 24 april 2017. I tabell nedan redovisas, inom ramen för granskningen relevanta, kommunstyrelsens ansvar, ledningsfunktion och styrfunktioner.

Kommunstyrelsen	Ansvarsfördelning
Ansvar	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. ▶ Styrelsen har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. ▶ Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. ▶ Att utgöra ägare av de av kommunens ägda verksamhets – och bostadsfastigheterna med rätt att upplåta hyresrätt till fastigheterna ▶ Att i nära samarbete med företrädare för kommunen och Norrevo AB årligen ta fram en samordnad beställning för kommunens långsiktiga behov av lokaler och anläggningar ▶ Att förse Norrevo med de förutsättningar avseende statistik, prognoser och demografi som bolaget behöver för sin operativa lokalplanering ▶ Att tillsammans med Norrevo ta fram långsiktiga strategier för respektive kommunal verksamhets behov av lokaler
Ledningsfunktion	<p>Kommunstyrelsens ledningsfunktion främst att leda och samordna följande identifierade relevanta områden för granskningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Utvecklingen av den övergripande organisationsstrukturen ▶ Arbeta med att effektivisera administrationen ▶ Kvalitetsarbete
Styrfunktion	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Leda arbetet med och samordna utformningen av visioner, övergripande mål, lagstadgade planer, uppdragsplaner och övrig långsiktiga planer och strategisk utveckling för styrningen av hela den kommunala verksamheten ▶ Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs samt att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt ▶ Övervaka att nämndernas interna kontroll är tillräcklig ▶ Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, kommunalförbund och samordningsförbund, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi, intern kontroll, riskbedömning och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållande av betydelse.

Kommunstyrelsen ska vidare med uppmärksamhet följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

3.3.2. Nämnder och bolags ansvar

I nedanstående tabell redogörs kort för parternas ansvar utifrån nämndernas reglementen och Norrevo ägardirektiv. Kommunstyrelsens ansvar redogörs för ovan.

Ansvarsfördelning

Kultur och fritidsnämnden

- ▶ Övergripande ansvar för stöd till föreningar och andra aktörer
- ▶ Kommunens idrotts-, motions-, fritids- och friluftsanläggningar samt rörligt friluftsliv (exklusive delar som handhas av annan nämnd eller särskilda bolag)
- ▶ Är förvaltare av kommunens fritidsanläggningar om inte annan nämnd utsetts som förvaltare och exklusive de delar som ägs av särskilda bolag
- ▶ Äger rätt att utarrendera, uthyra eller annars upplåta de fritidsanläggningar som tillhör kommunen
- ▶ Ansvara för en central uthyrningsfunktion för kommunens fritidsanläggningar samt efter skoltid även för hallar inklusive skolgymnastiksal
- ▶ Förvalta konst som ägs av kommunen

Utbildningsnämnden

- ▶ Ansvarar för tillsyn av enskilda förskolor och pedagogisk omsorg, godkännande av enskilda förskolor samt rätt till bidrag för pedagogisk omsorg. Nämnden ansvarar även för tillsynen samt godkännanden av de fritidshem som inte skolinspektionen ansvarar för.

Norveo Fastigheter AB

- ▶ Ska inom ramen för kommunal likställighets- och självkostnadsprincip och med iakttagande av företagsekonomisk affärsmässighet – arbeta för att upprätthålla funktion och ändamålsenlighet hos fastigheter, byggnader och anläggningar avsedda för i huvudsak kommunal verksamhet samt säkerställa att enhetliga och rättssäkra rutiner tillämpas vid förvaltningen av kommunal egendom.
- ▶ Bolaget ska i enlighet med kommunens miljömål ekonomiskt, effektivt och rationellt, förvalta, och utveckla de ägda fastigheterna, lokalerna och anläggningarna så att de väl uppfyller de ändamål för vilka de är upplåtna av bolaget.
- ▶ Uthyrning av Bolagets lokaler och anläggningar till Norrköpings kommun och dess bolag ska ske mot en hyra som motsvarar bolagets självkostnader. I undantagsfall - och aldrig överstigande 10 % av hyresintäkterna - kan Bolaget hyra ut lokaler och anläggningar till annan hyresgäst än kommunen eller dess bolag. Detta ska då ske på affärsmässiga grunder.
- ▶ Bolaget ska ha en samordnande funktion vad gäller förvaltningen av lokalfastigheterna inom kommunkoncernen och förutsätts samverka med Hyresbostäder i Norrköping AB inom områden där det finns samverkansfördelar för koncernen. Bolaget ska ha ett fastighetssystem som är samordnat med ägarnas motsvarande system.
- ▶ Bolaget ska på uppdrag av sina ägare hantera både teknisk och ekonomisk förvaltning avseende samtliga lokalfastigheter inom kommunkoncernen. Detta innebär att Bolaget har ett helhetsansvar för den totala förvaltningen av lokalerna samt för processerna avseende om- och nybyggnationer samt operativ lokalplanering. Till den tekniska förvaltningen hör fastighetsskötsel, fastighetsdrift inklusive felavhjälpanande underhåll, åtgärder till följd av myndighetskrav, planerat underhåll, om- och nybyggnationer samt beställarkompetens och projektledning. Den ekonomiska förvaltningen omfattar hyres- och avtalsadministration, hyresdebitering samt ekonomiadministration. (Hyressättningen ankommer dock på respektive fastighetsägare.) Bolaget ska även ansvara för, kundvård och in- och uthyrning avseende lokalerna samt för upphandling av fastighetsinvesteringar åt fastighetsägarna.
- ▶ Bolaget kan utföra förvaltningsuppdragen i egen regi eller genom upphandling av externa entreprenörer. Bolaget ska välja det tillvägagångssätt som i dialog med de enskilda fastighetsägarna anses vara det mest effektiva ur kvalitets- och kostnadssynpunkt. Bolaget ska ha de resurser och den kompetens som varje enskilt uppdrag från ägarna kräver. Vad gäller fastighetsskötsel, fastighetsdrift inklusive felavhjälpanande underhåll samt åtgärder till följd av myndighetskrav ska stor del av uppdragen utföras i egen regi. Även planerat underhåll av karaktären mindre underhållsaktiviteter kan utföras i egen regi. Planerat underhåll av karaktären byggnation samt ombyggnationer och nybyggnationer ska däremot upphandlas i konkurrens. Bolaget har dock möjlighet att med befintliga resurser för underhåll utföra vissa ombyggnadsåtgärder.

3.4. Riktlinje Ekonomi

Riktlinje för ekonomistyrning blev antagen av kommunfullmäktige den 30 mars 2015 med revidering 27 mars 2017. I denna står det att kommunstyrelsen ska i förslag till samlad budget för kommunen ange mål och riktlinjer för kommunen som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Kommunstyrelsen har ansvar för kommunens ekonomiska förvaltning som helhet och har uppsiktsplikt över nämnderna. Styrelsen ska inhämta det underlag som är behövligt för att bedöma om kommunfullmäktige behöver agera. Nämnderna har ansvar för hur deras ekonomi och verksamhet utvecklas.

För investeringar gäller att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt uppföljning av medelsförbrukningen. Visar uppföljningen att förutsättningarna ändrats i väsentlig mån ska det

omgående redovisas för nämnden. Nämnden ska snarast vidta åtgärder för att förhindra fördyringar. Om det inte går att förhindra ska beställande nämnd ta ställning till eventuella justeringar i beställningen och ta ställning till om fördyringens effekter på driften kan finansieras inom ram. Vill nämnden lösa fördyring genom omdisponering av berörd nämnds investeringsram så måste det prövas i kommunfullmäktige. Med investering avses all anläggningsverksamhet samt anskaffning av utrustning till ett värde av 1,5 prisbasbelopp eller därutöver med en ekonomisk livslängd på tre år eller mer.

3.5. Riktlinje för intern styrning och kontroll (KS 2015/0144)

Riktlinje för intern styrning och kontroll blev beslutad av kommunfullmäktige den 30 mars 2015 och är gällande för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar.¹

Definitionen av intern styrning och kontroll samt arbetssätt avseende intern styrning och kontroll i Norrköpings kommun grundas på COSO-modellen. Det innebär att inom förvaltningarna måste det finnas en god kännedom om de begrepp och principer som COSO använder sig av för att få en väl fungerande intern styrning och kontroll.

Kommunstyrelsen har ansvar för det övergripande arbetet med intern styrning och kontroll, det innebär att se till att det finns övergripande riktlinjer för intern styrning och kontroll samt att bistå verksamheten med hjälp vad gäller frågor kring intern styrning och kontroll. Varje nämnd har det yttersta ansvaret för intern styrning och kontroll inom respektive verksamhetsområde.

I riktlinjen för intern styrning och kontroll i Rådhuskoncernen står det att bolagens styrelse ansvarar för att bolaget har en god intern kontroll. Styrelsen ska se till att bolaget har formaliserade rutiner som säkerställer att intern kontroll efterlevs samt att Norrköpings Rådhus AB:s riktlinjer för intern styrning och kontroll efterlevs.

Varje bolag ska årligen fastställa en intern kontrollplan som grundar sig på COSO. Planen ska grunda sig på en riskanalys.

3.6. Fullmakt åt vd Norrevo Fastigheter AB

Kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, ekonomidirektör och Norrevo styrelseordförande gav fullmakt till vd på Norrevo AB från och med 1 januari 2018 och tills vidare.

I fullmakten beskrivs att kommunfullmäktige årligen avsätter medel till kommunstyrelsen för investeringar i av kommunen ägda verksamhetslokaler för lokaler inom barn, ungdom, gymnasieskolor, vård och omsorg, kultur och fritid, socialnämnden och övriga lokaler. Dessa investeringsåtgärder ska utföras inom Norrevo förvaltningsansvar.

I fullmakten står vidare att lokalprisnivåerna för kommunala verksamhetslokaler ska fastställas av kommunen.

¹ Riktlinjen hänvisar till den gamla kommunallagens 6 kapitel 7 §. I denna och den nya lagen 6 kap 6 § står det att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig.

För hyresavtal som över avtalsperioden uppgår till maximalt 10 mkr ges vd befogenhet att fatta beslut. Överstiger värdet av hyresavtalet 10 mkr ska beslut fattas av kommunfullmäktige.

4. Styrning och ansvarsfördelning

4.1. Organisation

Norrevo Fastigheter AB (fortsättningsvis Norrevo) har i sin verksamhet att äga eller hyra in fastigheter och lokaler, köpa och sälja samt bebygga och utveckla fastigheter i Norrköpings kommun. Bolaget ska också utföra teknisk förvaltning, fastighetsförädling, ekonomisk förvaltning, operativ lokalplanering, kundvård samt uthyrning avseende lokaler och anläggningar som ägs eller hyrs in av bolaget av Norrköpings kommun eller av kommunens direkt eller indirekt ägda bolag och där det i huvudsak bedrivs kommunal verksamhet.

Norrköpings kommuns moderbolag, Rådhus AB, beskrivs av intervjuade från Norrevo ha en aktiv styrelse där flertalet ledamöter är med i kommunstyrelsen. Styrelsen tar aktivt del av information om dess dotterbolag. Samtliga inhyrningar redovisas till kommunstyrelsen.

Norrevo ska agera som reell men inte formell fastighetsägare och har i sitt bestånd ca 700 000 kvadratmeter. Inklusiv inhyrning är det 1,2 miljoner kvadratmeter. Det finns elva förvaltare anställda hos Norrevo som arbetar med kommunens förvaltningskontor.

Det är ekonomi- och styrningsavdelningen inom kommunstyrelsens kontor som ansvarar för den grundläggande internhyressättningen gentemot kommunens verksamhetskontor. Internhyressättning för de olika verksamheterna skiljer sig till viss del men det som är gemensamt är att de använder självkostnadsprincipen som grund. Förändring av kommunens självkostnad för lokalerna påverkar därmed Internhyrorna. Nedanstående faktorer beaktas varje år

- Tillkommande och avgående lokaler (både egna och inhyrda lokaler)
- Investeringar/ kapitalkostnader
- Avskrivna anläggningstillgångar, minskad ränta och ev avskrivning
- Förändring av internränta
- Generell uppräknings av internhyrorna för prisökning (inflation). Uppräkningen beslutas av fullmäktige i budgetbeslutet (uppräknings 1,8 % för 2019).

Den del av internhyrorna som ska finansiera löpande drift i fastighetsförvaltningen omprövas inte varje år utan finns med som en historisk grund i befintliga internhyror. För nybyggda lokaler påförs ca 350–400 kr/kvm (beroende på verksamhetskategori) i internhyrorna för att täcka kostnader för fastighetsdrift.

I kommunstyrelsens redovisning finns den samlade övergripande ekonomin för alla fastigheter innebärande att alla hyresintäkter, kapitalkostnader, kostnader för inhyrda lokaler och dylikt bokförs i kommunstyrelsens redovisning. En del av hyresintäkterna som erhålls och som avser driftskostnader utbetalas som ersättning till Norrevo som har uppdraget enligt delegation och avtal att ombesörja förvaltningen. Ersättningen (ca 310 mkr 2018) regleras varje år och utgår i grunden från beräknade hyresintäkterna i budget för nästkommande år. De kostnader som belastar ekonomi- och styrningsavdelningen är huvudsakligen kapitalkostnader samt kostnader

för inhyrda lokaler. Dessa räknas av från intäktsbudgeten och resterande medel går som preliminär ersättning till Norrevo.

Modellen innebär att kostnadsförändringar inom Norrevos drift inte regleras utan är endast påverkade genom att prisökningar schablonmässigt räknas upp i budgeten samt justering för avgående eller tillkommande lokaler.

Ekonomiska medel för underhållsåtgärder (reinvesteringar) avsätts numera i huvudsak inom investeringsbudgeten efter att förändrade redovisningsprinciper infördes 2015. Utöver de anslag som finns i investeringsbudget finns även medel kvar för underhållsinsatser i internhyrorna och därmed i driftsersättningen till Norrevo. Planerade mindre underhållsinsatser ska belasta driftsbudgeten och kostnads föras. Planerade underhållsåtgärder upp till 350 tkr per unik åtgärd hanteras via driftbudgeten.

När det gäller utbildningsnämndens olika verksamhetskategorier, exempelvis grundskolor och förskolor, tillämpas en särskild modell som innebär att självkostnaden fördelas ut på fastighetsobjekten (enheterna). Den samlade självkostnaden för samtliga grundskolor fördelas ut på respektive grundskola utifrån omfattningen av nyttoareor, exempelvis klassrum och grupprum. Syftet är att modellen i möjligaste mån ska följa hur utbildningsnämnden får resursfördelning i budget.

I praktiken blir konsekvensen att en grundskola med hög andel nyttoarea får en högre internhyra jämförelse med en grundskola med låg andel nyttoareor. Den totala arean på de bägge skolorna kan vara lika stora. Detta medför att internhyresmodellen indirekt blir kapacitetsgrundande, d v s hög andel nyttoarea/hög internhyra/många elever vilket då motsvarar kommunens resursfördelningsmodell som grundas på ersättning för antal barn.

Modellen kan bli komplicerad att förstå eftersom förändringar i den totala självkostnaden (se faktorer ovan) för grundskolan påverkar respektive skolenhets internhyra utan att de fått några direkta åtgärder på sin skolenhet.

Inhyrningar kan inte göras direkt av kommunens verksamhetsnämnder utan måste ske genom Norrevo och/eller kommunstyrelsen (stys av Norrevos fullmakt). Externa lokaler kan i vissa fall bli mindre kostsamma i ett kort perspektiv men sällan om det finns behov av långsiktig användning.

4.2. Samverkan och lokalstyrning

Det finns olika samverkansformer mellan Norrevo och kommunens förvaltningskontor.

Samverkan beskrivs vara välfungerande. Det sker dels operativa samarbeten exempelvis projekteringsgrupper men även strukturella mötesformer som kallas *lokalgrupper* samt *Investeringsgruppen*.

I tabell nedan redogörs för investeringsgruppen och lokalgrupperna utifrån dokumentet ”*lokalstyrningsprocessen*” och intervjuer.

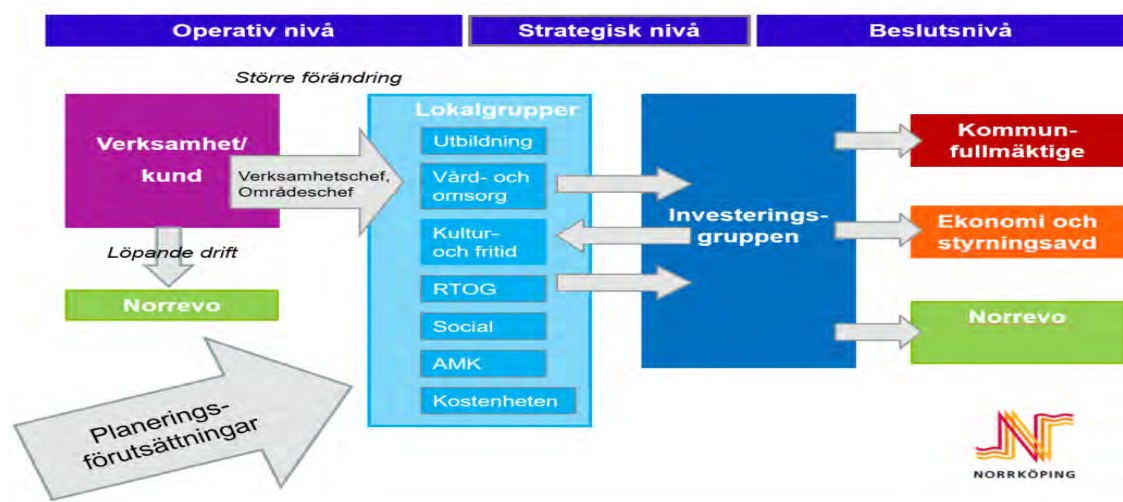
Typ av grupp	Gruppens arbete och deltagare
Investeringsgrupp	<p>Investeringsgruppen är kommunens beredning och beslutsforum för lokalstrategiska frågor på tjänstemannanivå. Denna grupp förväntas fatta beslut kring allehanda strategiska lokalfrågor och ska vid förändrade förutsättningar kunna fatta beslut utifrån de nya förutsättningarna. Gruppen eftersträvar att beslut alltid ska fattas i samförstånd men vid oenighet har kommunstyrelsens ekonomidirektör besluts veto. En tyngdpunkt i investeringsgruppens uppdrag är att arbeta fram förslag till investeringsplan för kommande budgetperiod för överlämnande till politisk beredning. Förslag till investeringsbudget expedieras i maj för att nämnderna, styrelsen och kommunfullmäktige ska hinna förbereda sig. Gruppen hanterar och bereder diverse underlag/förslag från lokalgrupperna för ställningstagande och beslut.</p> <p>I investeringsgruppen deltar:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Ekonomidirektör och lokalstrateger, ekonomi och styrningsavdelningen▶ VD, lokalsamordnare och projektsamordnare, Norrevo AB▶ Kontorschefer och sakkunniga från verksamhetskontoren
Lokalgrupperna	<p>För respektive verksamhetskontor finns en lokalgrupp vars huvuduppdrag är att arbeta med behovsförändringar av lokaler i både det korta och långa perspektivet. Grupperna beskrivs vara kärnan i lokalstyrningsprocessen och tyngdpunkten i både det strategiska och operativa arbetet ska vila på det långa perspektivet. Arbetet utgår från befolkningsprognoser och andra planeringsförutsättningar som erhållits från kommunstyrelsens kontor och stadsbyggnadskontoret. Konkret innebär arbetet att omvandla behovsbilden till förslag på alternativa lokallösningar både avseende omfattning, geografisk placering och i tiden. Ansvar för att operativt verkställa, ajourhålla och uppdatera lokalförsörjningsplanen vilar inom lokalgrupperna. Lokalgruppen diskuterar, bereder och upprättar förslag och underlag till investeringsgruppen för beslut. Lokalgruppen ska arbeta strategiskt med en verksamhetslokal-försörjning och förankrar sin verksamhets lokalbehov politiskt i den egna nämnden.</p> <p>I lokalgrupperna deltar:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Lokalplanerare och projektansvariga, Norrevo AB▶ Lokalstrateg, ekonomi- och styrningsavdelningen▶ Representanter från verksamhetskontoren, verksamhetsansvariga och sakkunniga.

Lokalbehov kan identifieras av verksamhetschefer eller av lokalgruppen och de bakomliggande orsakerna för lokalförändringarna kan exempelvis vara demografi, detaljplaner, nya lagkrav etc. Enligt intervjuade från Norrevo ska lokalgrupperna ha bidragit till ett mer långsiktigt tänkande. Önskemål om anpassningar lämnas digitalt till Norrevo och det ”Lilla lokalgruppens” (se nedan) uppgift att prioritera, beräkna och besluta om åtgärder.

Inom utbildningskontoret finns det tre grupper under lokalgruppen; Lilla-, Mellan- och Stora gruppen. I dokumentet ”Lilla lokalgruppen, utbildningskontoret” framkommer att den lilla lokalgruppens syfte är att sortera och besluta om inkomna önskemål från verksamheterna för planerat underhåll, fastighetsdrift, verksamhetskostnader samt renoveringar, underhållsåtgärder, lokalanpassningar eller investering. Focus ligger på att hantera önskemål från verksamhet om främst mindre lokalanpassningar. Utrymmet är 15 tkr till 100 tkr och bekostas av Norrevo.

Kostar en ändring under 15 tkr belastar det den enskilda enheten. Överskrider en lokalanpassning 100 tkr ska det behandlas av Mellanlokalgruppen.

Processen för större förändringar beskrivs av Norrköping kommun så här.
(Källa Norrköpings kommun²)



När behovet av en större förändring identifieras behandlas det av relevant lokalgrupp som bereder förslaget till Investeringsgruppen som antingen ber om kompletteringar eller tar det till relevant nivå, exempelvis kommunfullmäktige. Stadsbyggnadskontoret deltar inte i investeringsgruppen vilket lyfts fram som en brist. Det är viktigt med tidiga samråd kring planfrågor och investeringsbehov. Genom att kontorens önskemål behandlas i Investeringsgruppen blir de synliga för samtliga deltagande vilket skapar möjlighet till samordning. De olika verksamheternas behov av fastighetsunderhåll diskuteras i samband med att investeringar behandlas i lokalgrupperna. Från januari 2019 ingår representant från stadsbyggnadskontoret, numera titulerat samhällsbyggnadskontoret.

Kommunens investeringsgrupp för dialog angående nivån på framtida investeringsanslag för reinvesteringar men inte vilka åtgärder vilket är Norrevo's ansvar.

Det beskrivs att kommunikationen mellan de olika grupperna till viss del bör förbättras då det finns en upplevelse om att ärenden kan hamna mellan olika grupper. Utbildningskontoret beskriver det som en oklarhet kring vilken funktion som är reella beslutsfattare.

Formellt fattas inga beslut i de stora facknämnderna Utbildning och Vård och Omsorg (VoO) avseende investeringsbudget. Gällande VoO har de ett planeringsdokument som heter SÄBO plan där samtliga framtida åtgärder redovisas i form av nybyggnationer, avvecklingar m.m. Planen beslutas i nämnden och är delvis grund för vad som sedan äskas i investeringsplanen.

Utbildningsnämnden har ett lokalutskott där framtida investeringsplaner m.m. processas för att politiken ska få information och vara delaktiga. Sammantaget innebär ovanstående att politiken i respektive facknämnd är informerade och delaktiga i processen. Vidare är investeringsplanerna långsiktiga i ett 4-årsperspektiv vilket medger möjlighet till information och agerande.

² Presentationsmaterial Strategisk lokalplanering UBK.

Grunden för modellen uppges vara är att ha ett förfaringsätt som tidsmässigt fungerar och har formellt stöd i kommunstyrelsens reglemente där det står att kommunstyrelsen årligen ska ta fram en samordnad beställning för kommunens långsiktiga behov av lokaler och anläggningar (investeringsplan) och att tillsammans med Norrevo Fastigheter AB ta fram långsiktiga strategier för respektive kommunal verksamhets behov av lokaler. Detta synliggörs även via ägandet av lokalerna där kostnaderna i form av avskrivningar och internränta faller på kommunstyrelsen. Investeringsbudget och plan för kommande år hanteras via kommunens lokalstyrningsprocess (lokalgrupper och investeringsgrupp) där representanter för kommunens verksamheter samt Norrevo finns representerade och där kommunstyrelsen bereder investeringsbudgeten inför beslut i fullmäktige.

Ekonomi- och styrningsavdelningen menar att det rent praktiskt inte går att lägga beslutsfattande på respektive nämnd eftersom ett stort mått av samordning av frågorna krävs och man måste beakta samhällsplaneringsprocessen för kommunen på en övergripande nivå. En annan aspekt som lyfts fram är att lokalförsörjningsstrategin och den följande investeringsbudgeten starkt påverkar kommunens finansiella ställning och framtida behov av upptagande av lån vilket kommunstyrelsen särskilt måste följa.

4.2.1. Bedömning

Finns förutsättningar för ett samordnat och effektivt fastighetsunderhåll i kommunen?

Det finns flertalet lokalgrupper och en övergripande investeringsgrupp. Investeringsgruppen har deltagare från samtliga förvaltningskontor där önskemål om investeringar synliggörs.

Avseende fastighetsunderhåll som nu finansieras både inom drift- och investeringsbudgeten är det ekonomi- och styrningsavdelningen uppfattning att det inte är praktiskt möjligt med någon detaljerad politisk prövning. Den enda politiska prövningen är vilket anslag som beslutas om i budget, d v s totalbeloppet.

Styrningen över vilka åtgärder som ska prioriteras inom underhållsbudgeten åvilar helt o hållet Norrevo. Synpunkter kan inhämtas men beslutet åvilar Norrevo

4.3. Ansvarsfördelning

I ”Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/Verksamhet” (se utdrag i bilaga 1) står att syftet med dokumentet är att klargöra praxis i ansvarsfördelningen mellan förvaltning och verksamheter i fastigheter som tillhör eller hyrs in av Norrköpings kommun. Dokumentet är upprättat 2014-09-01 av stadsbyggnadskontoret och framtaget i samråd med kommunens övriga förvaltningskontor. Det är inte politiskt antaget då det vid tiden för upprättandet ansågs vara ett verksamhetsbeslut. Dokumentet ersätter hyresavtal och avtal upprättas endast i undantagsfall mellan kommunala enheter. Regelrätta hyresavtal upprättas enbart vid inhyrning av externa lokaler.

Målet med gränsdragningen är att ansvaret hamnar på den enhet som har störst påverkansmöjlighet eller kunnande i frågan och kan handlägga ärenden till lägsta kostnad. I dokumentet redogörs en gränsdragningslista med ”vanliga gränsdragningsfall” exempelvis

belysning, kontroll och släckning. Gränsdragningslistan är avsedd att vara en lathund när oklarhet råder om vem som ska göra vad och vem som ska betala fastighetsdriften.

Utifrån genomförda intervjuer drar vi slutsatsen att det finns kännedom om gränsdragningslistan och att den anses vara ändamålsenlig.

Gränsdragningslistan är aktuell för revidering avseende språkbruk. Den består av fackspråk som är svårt för andra yrkeskategorier samt saknar sådan modern teknisk utrustning som inte fanns vid upprättandet 2014.

Det kan uppkomma gråzoner om det är förvaltare eller verksamhet som är ansvarig för en åtgärd. Vid dessa tillfällen förs dialog mellan parterna, exempelvis skolintendent och förvaltare på Norrevo. Om en fråga är av principiell karaktär sker dialog först med Norrevos förvaltare och därefter med bolagets vd. Exempel på en sådan fråga är städning som under intervjuerna nämns som en ekonomisk fråga eftersom den inte ingår i hyran.

Norrevo har ansvaret för att upphandla städning åt verksamheterna. Dessutom ingår städning i hyran för vissa verksamhetslokaler bland annat gymnastikhallar och ”stora” kontor. Anledningen är att det finns verksamheter som delar lokalyta. Det finns städcontroller på Norrevo som följer upp de upphandlade bolagen.

Kultur- och fritidsnämnden har fastigheter med speciell gränsdragnings, exempelvis Himmelstalundshallen. I Himmelstalundshallen ansvarar Norrevo för fastighetsdriften medan verksamhetsdriften är upphandlad av kultur- och fritidskontoret.

Inom kommunens förvaltningskontor finns ”sakkunniga” som är involverade i fastighetsfrågor. Exempel på detta är skolintendenter men framförallt utbildningskontorets lokalstrateg som är delaktig i hela lokalplaneringsprocessen

4.3.1. Systemstöd

”Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/Verksamhet” beskriver att varje verksamhet ska utse en kontaktperson som underlättar kontakten mellan förvaltarna och verksamheten/enheten. Det är vanligtvis kontaktpersonen som ska upprätta felanmälningar till Norrevo. All återkoppling från Norrevo ska lämnas till kontaktpersonen såsom information om utförandetider och avslutade åtgärder.

Felanmälningar ska ske via verksamhetssystemet Vitec som används av Norrevo. För att göra felanmälan krävs lösenord. Felanmälningar omvandlas till beställningar hos Norrevo. Det framförs brister i återkoppling om en åtgärd är utförd samt att ärenden ibland stängs för tidigt innan åtgärd verkligen är utförd. Ärenden avslutas redan vid lagd beställning hos entreprenör, inte vid verkligt utförd åtgärd. Det framkom även att ansvarsfrågan upplevs otydlig då verksamhetspersonal måste ta ansvar för att upptäcka slitage och brister vilka de menar borde identifieras av Norrevo vid löpande fastighetstillsyner.

Vitec är inte kompatibelt med ”Infrakontroll” vilket är det system som kultur- och fritidskontoret använder. Infrakontroll används av medborgare som kan göra felanmälningar på kommunens hemsida, exempelvis avseende lokaler. Om en felanmälan inkommer via Infrakontroll måste handläggare skriva ett mail till Norrevo och påtala anmälan så att denne kan registrera i Vitec. Vi uppfattar att det finns rationella fördelar om systemen var kompatibla.

I Vitec finns rutiner och metoder för Norrevos förvaltares arbete och används för hela bolagets fastighetsbestånd men inte hela kommunens. Vissa fastigheter förvaltas av mark- och exploateringsenheten (MEX) under Stadsplaneringsnämnden. Exploateringsfastigheter sköter MEX själva och ingår inte i Vitec. Det är också MEX som sköter underhållet i dessa fastigheterna (dock har Norrevo underhåll för Bråvalla vilket enligt uppgift är inlagt i Vitec).

Fastigheter inom MEX är av typen torp, småstugor, bryggor, obebyggda industriområden/tomtmark, parkeringsplatser, fritidshus, gång- och cykelbanor och vissa parkeringar samt vissa bostäder och lokaler.

Vi har inte undersökt huruvida det finns synergieffekter om Norrevo förvaltar vissa av dessa fastigheter men erfarenhetsmässigt erfar vi att underhållsbehoven avseende bebyggda exploateringsfastigheter är av mindre väsentlig art och därför inte föremål för samma behov av underhållsplanering.

Vitec redovisar bokförda underhållsutgifter per fastighet samt beräkning och planering av underhållsbehovet på sikt.

4.4. Bedömning

Finns ändamålsenliga rutiner, metoder och systemstöd för att bedöma, beräkna och planera fastigheters och lokalers underhållsbehov? Gäller detta hela fastighetsbeståndet?

I Norrevos verksamhetssystem Vitec finns rutiner och metoder för förvaltares arbete. Samtliga fastigheter som ingår i Norrevos uppdrag/ansvar är inlagda i Vitec.

Verktyget ”Vitec” redovisar även underhållsutgifter per fastighet samt beräkning och planering av kommande underhållsbehovet.

Vår bedömning är således att det finns ändamålsenliga rutiner, metoder och systemstöd för underhållsbehovet.

Hur fungerar regelverket för handhavande och nyttjande av kommunens fastigheter och lokaler?

Regelverket för handhavande och nyttjande av kommunens fastigheter och lokaler regleras av dokumentet Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/verksamhet. Detta dokument ersätter hyreskontrakt och reglerar hyresgäst och förvaltares ansvarsområden. Vi bedömer att regelverket är ett levande och gott underlag för tydliggöranden av ansvarsförhållanden. Dokumentet är känt av relevanta funktioner och finns tillgängligt på Norrevos hemsida.

Vi bedömer att regelverket är ändamålsenligt. Dock menar vi att ”Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/verksamhet” skulle tjäna på att ges formell status som styrdokument genom antagande av kommunstyrelsen.

Är ansvar och befogenhetsfördelningen ändamålsenligt avseende underhåll av fastigheter och lokaler?

En beslutsprocess där facknämnderna inte tar formella beslut innebär att de inte ges fullt verksamhetsansvar ur perspektivet "lokal försörjning". Vi menar att modellen bör kompletteras med att respektive facknämnd formellt framför sina behov av verksamhetslokaler i samband med den årliga budgetprocessen. Dessa beslut utgör då ytterligare underlag för kommunstyrelsens beredning av investeringsbudgeten till fullmäktige.

Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/verksamhet reglerar gränsdragning mellan förvaltning och kommunal verksamhet och tillsammans med utskickade hyreslistor utgör kommunens alternativ till formella hyreskontrakt.

Utifrån intervjuer drar vi slutsatsen att dokumentet och dess gränsdragningslista är känd för relevanta funktioner och efterlevs. Dokumentet är fastställt av stadsbyggnadskontoret i samråd med övriga kontor. Då det är ett dokument som reglerar ansvarsförhållandet mellan kontor och förvaltare borde det fastställas av kommunstyrelsen i egenskap av företrädare för ägaren, kommunen.

Emellertid har Norrköpings kommun en modell där lokaler/fastigheter ägs av kommunen själv och nyttjas av dess verksamheter. Det gör relationen mellan ägare och "hyresgäst" till en intern styrningsfråga. Lokalkostnader kompenseras i hög utsträckning via budgetanslag och utbudet regleras via fullmäktiges investeringsanslag. Det helägda bolaget Norrevo AB används som förvaltare och utförare. I det sammanhanget har det av Norrköping bedömts irrelevant att formalisera relationerna med hyresavtal, det räcker att veta vem som i verkställighet ansvarar för vad. Mot bakgrund av dokumentets reella betydelse ser vi dock en styrka i en formalisering av Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/verksamhet till ett kommunalt styrdokument. Det skulle förebygga eventuella tveksamheter kring dess status och giltighet. Det är viktigt att förändringar behandlas tydligt med både aktuell verksamhet och ekonomi- och styrningsavdelning eftersom det kan få påverkan både praktisk och ekonomiskt. Vår bedömning är således att ansvar och befogenhetsfördelningen är ändamålsenlig och att en formalisering av dokumentet tydliggör dokumentets status.

5. Långsiktig planering och intern kontroll

5.1. Framtida planering

Norrköping kommun är en expansiv kommun med stora framtida investeringsbehov. Då resurser för nyinvestering utsätts för konkurrens från resurser till reinvestering kan problem uppstå. Det kan avse kommunens förmåga att finansiera dessa båda samtidigt med påverkan på kommunens soliditet - respektive minskat utrymme för löpande drift. Norrevo pekar på risk för en kapacitetsbrist hos bolaget samt hos intresserade/lämpliga byggfirmor, projektledare, ingenjörer m fl inblandade. Risk finns att behövliga nyinvesteringar minskar kapaciteten att renovera, reparera och underhålla. Enligt ekonomi- och styrningsavdelningen föreligger ingen konkurrens mellan nyinvesteringar och reinvesteringar i kommunens budgetprocess.

Det har avsatts extra medel för planerat underhåll sedan år 2012 enligt representanter från ekonomi- och styrningsavdelningen. Ekonomi- och styrningsavdelningen uppmärksammar att fastighetsbeståndet har statusinventerats ett flertal gånger innan bildandet av Norrevo AB. Det sker inga besparingar på underhållet. De nu avsatta medlen för 2018, 2019 och i planen för de närmaste åren anses (utan exaktare kalkylering) vara tillfyllest, i vart fall för de närmaste årens omedelbara behov och kapaciteten. Det beskrivs även att det finnas mer kontroll över fastighetsunderhållet än tidigare. Men fastighetsunderhåll är mer långsiktigt än så och det saknas

en plan och finansiering för tiden där bortom. Norrevo uppger sig ha inventerat 50-70 % av beståndet hittills. Statusen varierar och är spridd över beståndet.

Det finns en prioriteringslista för underhåll som tagits fram genom att varje förvaltare gör utdrag från Vitec. De presenterar sina prioriterade projekt för övriga förvaltare och tillsammans prioriterar de bland objekten. Det finns en lista på 1–2 år men efter det blir det osäkert då alla förvaltare inte lagt in alla relevanta uppgifter.

Norrevo har upprättat en reinvesteringsplan för den längre planeringen av fastigheternas planerade underhållsbehov. Planen är baserad på de prioriteringar som Norrevos förvaltare gjort och är ett levande dokument. Planen är för de reinvesteringar som överstiger 350 tkr. Ur denna reinvesteringsplan går det att läsa: ”Pågående projekt”, ”Projekt för beslut”, ”Ej öppnade projekt”, ”Startår” och ”Totalt utfall per sista september 2018”. Det redovisas godkända investeringsutgifter per projekt och en fördelning över några år. Reinvesteringsplanen avser 2018 - 2023. För 2018 och 2019 är det avsatt 90 mkr/år och 2020–2023 avsatt i plan 70 mkr/år.

Ekonomi- och styrningsavdelningen bedömer att det finns tillräckliga medel för att klara eftersatt underhåll. Norrevo AB delar denna uppfattning förutsatt att medlen kvarstår över tiden.

I reinvesteringsplanen redovisas ”prioriteringssiffror” 1–3 men det finns även fastigheter som saknar prioritering. Vi noterar att det främst är skolor som har prioritet ”1”. Av de åtgärder vi tar del av är ”Tak” prioriterat eftersom dessa håller ojämnt skick och har vart eftersatta. De är dessutom en logisk inledning vid renoveringsarbeten.

Prioriteringarna av underhållet rapporteras in i Vitec och på så vis kan bolaget bestämma, utifrån kommunens tilldelade 90 mkr, vilket underhåll det ska arbetas med. Då det kan uppstå akuta underhållsbehov beskrivs en flexibilitet med omprioriteringar av det planerade underhållet.

Norrevo anser inte att de behöver dra ned på underhållet orsakat av andra uppdrag bolaget har exempelvis vid nybyggnation men kompetens är en sårbarhet i en relativt liten organisation. Utbildningskontoret och Norrevo samverkar i en kapacitetsplan där behoven för 8–10 år framåt räknas in. Denna ska sedan resultera i en investeringsplan som sträcker över 4 år. Demografi är då en avgörande faktor i bedömningen och för utbildningsnämnden en relativ svårighet vid antaganden kring utbudet av friskolor. Planeringen utgår därför från kända andelstal och det bedöms att dessa står sig även framåt.

Genom inventering av byggnaderna har Norrevo bedömt och kunnat planera för det bristande underhållet och bemanna sina resursbehov. Idag är de i fas men om uppdragen ökar uppstår mer behov. Fastighetsinventeringen kräver också tid vilket förvaltarna inte har i önskad utsträckning och därför har de ännu inte kartlagt hela beståndet.

Det finns en övertygelse om att det finns ekonomiska medel tillräckligt för att åtgärda det eftersatta underhållet parallellt med nyinvesteringar. Ett större problem kan bli bolagets kapacitet att driva såväl reinvesterings- som nyinvesteringsprojektet. Marknaden för sådana kompetenser är redan nu ansträngd.

5.2. Bedömning

Finns en långsiktig och tillfredställande underhållsprioritering för minskad underhållsskuld i framtiden?

Det finns en långsiktig underhållsprioritering för minskad underhållsskuld, den nuvarande prioriteringen sträcker sig 5 år framåt och är ett levande dokument som korrigeras efter behov och akuta situationer.

En framförhållning på fem år ligger i linje med revisionens påtalande vid granskningen 2012. Det ska dock påpekas att Norrevo skapades för två år sedan och nyligen inlett det strukturella arbetet med att prioritera. De har hittills klarat av att inventera 50-70% av beståndet och arbetet fortskrider.

Är planeringen långsiktig och med ekonomiska konsekvenser medtagna?

Den långsiktiga underhållsprioriteringen omfattar de kommande fem åren med ambition att byggas vidare på. Dock är det ett levande dokument som ändras utefter behov och situationer. Planen omfattar även ekonomiska bedömningar. Vår bedömning är således att planeringen är långsiktig.

5.3. Internkontroll

I nedanstående tabell redovisas kommunstyrelsens, bolagets samt två nämnders internkontrollplaner kort utifrån tre perspektiv: ägare, hyresgäst och förvaltare.

Internkontroll efter de olika perspektiven/rollerna			
Funktioner	"Ägare"	"Hyresgäst"	"Förvaltare"
Finns internkontrollplan	Ja 2018	Ja 2018	Ja 2018
Omfattar planen fastighetsunderhåll	<p>Kommunstyrelsen³</p> <p>Inte uttryckligen fastighetsunderhåll men innehåller kontrollmoment om långsiktigt ekonomisk planering/budgetering. Kontrollåtgärden är att fortsätta arbetet för att öka planeringshorisonten vad gäller budgetering inom drift och investeringar kopplat till finansiering av verksamhet samt att ta fram pedagogiskt material som förklarar samband för beslutsfattare.</p>	<p>Utbildningsnämnd</p> <p>Omfattar dels risken att brist på lämpliga lokaler ökar samt att befintliga lokaler inte underhålls och att akuta skador uppstår. Detta ska följas upp vid lokalgruppens möten.</p> <p>Kultur- och fritidsnämnden</p> <p>Omfattar lokalbehov i förhållande till förändring av volym och verksamhet.</p>	<p>Norrevo AB</p> <p>Norrevo har som förvaltningsbolag identifierat ett flertal risker. Nedan följer ett kortfattat utdrag:</p> <p>Rutiner om vart man vänder sig i vilket ärende och gränsdragning och otydliga kommunikationskanaler beroende på olika ägandeförhållanden</p> <p>Bristfällig kunskap om våra fastigheter. Vidtar inte rätt åtgärder i rätt tid</p>

³ Det finns en bruttolista för riskinventering för kommunstyrelsens lokalstrategers verksamhetsområde 2019.

			och gör felaktiga årsplaner. Risken för eftersatt underhåll med beskrivningen att ekonomiska förutsättningar för att hantera det eftersatta underhållet saknas och omöjligt att kostnadseffektivisera för att komma ikapp omfattningen. Norrevo har inte kunnat nyttja utrymmet i enlighet med underhållsplaner under 2016-2019 i tänkt omfattning.
Frekvens	En gång per år	Utbildningsnämnd Maj och november. Kultur- och fritidsnämnden Frekvens uppges ej.	Löpande avseende kommunikation. Ingen frekvens för eftersatt underhåll.

Intervjuade från Norrevo uppger att den egna internkontrollplanen inte blivit kommunicerad internt i bolaget på tillräckligt tydligt sätt. Vidare anges att arbetet med fastighetsunderhåll inte bedrivs med tillräcklig internkontroll. Anledningen anses vara resursbrist då det är många projekt samtidigt och det saknas möjlighet att besöka samtliga. Inom ramen för den interna kontrollen sker stickprov och det finns ett internkontrollsystem som intervjuade i övrigt anser välfungerande.

Kultur- och fritidskontoret har på eget initiativ påbörjat ett arbete med en underhållsinventering av de fastigheter som de hyr. Detta arbete beskrivs vara ett resultat utifrån den interna kontrollen och ska vara färdigt till sommaren 2019. Syftet med arbetet är att bli en bättre beställare och att kunna överlämna en lista med underhållsbehov till Norrevo vilken det kan föras en diskussion kring. Hitintills har inventeringen visat att lokalerna har varierande kvalitet och har underhållsbrister. Vissa av dessa brister är av större art, typ hål i golv och läckande tak. I december 2018 hade kontoret inventerat 14 av 60 fastigheter. Det finns ingen planerad rapportering av inventeringen till nämnden, dock om utfallet av inventeringen skulle visa på ett dåligt resultat kommer det att ske en rapportering. Kontoret har ett uppdrag från nämnden att se över den upplevda tryggheten och i samband med inventeringarna sker det då en genomgång av bland annat entréer, duschar och belysning i enlighet med uppdraget. Denna del kommer att rapporteras till nämnden.

Motsvarande inventering har inte skett av utbildningsnämndens lokaler med undantag för parförskolor. Parförskolor är en förskoletyp som byggdes på 70-/80-talet och är byggda som parhus. Det finns en särskild grupp som arbetar med dessa hus.

Kultur- och fritidsnämndens uppföljning av den interna kontrollen 2018 resulterade i ett nytt riskmoment ”förhållande till volym och verksamhet” för anläggningar och hur de samspelar med skolverksamheten över tiden.

Av utbildningsnämndens uppföljning av den interna kontrollen framkommer det att risken ”bristen på lämpliga lokaler ökar” kvarstår men har minskat något.

Anledningen till att den kvarstår är med anledning av att kommunen inte hunnit bygga ifatt den stora volymökningen som påbörjades 2014. Minskningen av risken beror på att lokalefterfrågan minskat inom förskola men kvarstår i grundskola och gymnasium.

Utbildningsnämndens risk att ”befintliga lokaler inte underhålls och att akuta skador uppstår” är fortsatt ett riskområde. Anledningen är att lokalernas tidigare bristande underhåll lett till att flera förskolor drabbats av miljöproblem. Båda nämndens risker har följts upp under lokalgruppernas möten. Insatser för 2018 redogörs för i uppföljningen.

Ur kommunstyrelsens uppföljning av den interna kontrollen framkommer att det pågår ett arbete med att skapa en modell för en långsiktig ekonomisk prognos för en sjuårsperiod. Den ska bygga på att vissa data simuleras för bedömning av hur olika handlingsalternativ påverkar det ekonomiska utrymmet.

Det pågår vidare ett arbete med att upprätta en prognosmodell för de ekonomiska förutsättningarna på längre sikt. Det har även upprättats ett informationsmaterial i form av en presentation för att belysa den framtida demografiska utvecklingen och dess effekter på den kommunala ekonomin.

Vi uppfattar att lokalgrupperna och Investeringsgruppen är ett slags kommunövergripande internkontrollorgan avseende lokaler. Då samtliga får se varandras behov och behandlingen av önskade investeringar/underhåll är transparent inom gruppen. Som tidigare nämnt följs två av utbildningsnämndens kontrollmoment på lokalgruppens möten.

5.4. Bedömning

Bedrivs lokal- och fastighetsunderhåll med en tillräcklig intern kontroll?

Vi bedömer att samtliga nämnder och bolagsstyrelse har upprättade internkontrollplaner med kontrollmoment som inbegriper eller rör lokal- och fastighetsunderhåll. Utifrån internkontrollplanerna har det vidtagits relevanta åtgärder, framförallt inom kultur- och fritidskontoret.

Vi uppmärksammar att Norrevo inte tillräckligt väl har kommunicerat internkontrollplanen till anställda. Det ska nu åtgärdas som ett led av COSO modellen där samtliga medarbetare ska vara medvetna om den interna kontrollen och arbetet med den. Det beskrivs även vara en resursbrist av förvaltare inom Norrevo vilket föranlett att arbetet med fastighetsunderhåll inte bedrivits med en tillräcklig internkontroll. Denna granskning har inte kartlagt om det finns en kompetensförsörjningsplan för det framtida behovet av förvaltare, men om en sådan inte finns

rekommenderar vi mot bakgrund av Norrköpings kommuns investeringsbehov att bolaget upprättar en sådan.

6. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Är ansvar och befogenhetsfördelningen ändamålsenligt avseende underhåll av fastigheter och lokaler?	<p>Vi bedömer att ansvars- och befogenhetsfördelning är ändamålsenlig. Vi vill dock lyfta fram att modellen kan upplevas svår att förstå, vilket framförts till oss. Modellen behöver kommuniceras på ett tillgängligt sätt.</p> <p>Vi anser att facknämnderna bör ges tillfälle att formellt ta ställning innan kommunstyrelsen bereder ärendet om investeringsbudgeten vari fastighetsunderhåll ingår. Det ger nämnderna möjlighet att beakta lokalerna som en del av sitt verksamhetsansvar.</p>
Finns ändamålsenliga rutiner, metoder och systemstöd för att bedöma, beräkna och planera fastigheters och lokalers underhållsbehov? Gäller detta hela fastighetsbeståndet?	<p>Ja. Rutiner och systemstöd är ändamålsenliga.</p> <p>Exploateringsfastigheter förvaltas av Stadsplaneringsnämndens Mark- och exploateringsenhet. Dessa fastigheter bedömer vi vara av sådan art att långsiktig underhållsplanering inte är aktuellt.</p> <p>Till frågan om underhållsbehov hör även bedömningen av vilka lokaler kommunen ska bibehålla respektive avyttra, eventuellt ersätta med nya. Det arbetet förutsätter ett nära samarbete med de professioner som arbetar med översikts- och detaljplanearbete. På den punkten lyfts det fram att det behovet inte fullt ut tillgodoses 2018.</p>
Finns en långsiktigt och tillfredställande underhållsprioritering för minskad underhållsskuld i framtiden?	Ja. Planen omfattar innevarande plus fyra år, totalt fem år.
Är planeringen långsiktigt och med ekonomiska konsekvenser medtagna?	Ja, inom ramen för de fem åren planering.
Bedrivs lokal- och fastighetsunderhåll med en tillräcklig intern kontroll?	Bör förbättras. Kommunstyrelsen bör för sin del riskbedöma nyinvesteringsbehoven kontra reinvesteringsbehoven för en längre period än gällande budget och plan. Utöver de ekonomiska utmaningarna föreligger risker för bristande kapacitet hos Norrevo samt byggmarknadens förmågor och intresse för entreprenader. Utbildningsnämnden bör

	infoga riskbedömningar kring samtliga skolformer avseende volymökningar och kapacitetsytor.
Finns förutsättningar för ett samordnat och effektivt fastighetsunderhåll i kommunen?	Ja förutsättningar finns. Framförallt på sikt, arbetet bedrivs i konstruktiv riktning.
Hur fungerar regelverket för handhavande och nyttjande av kommunens fastigheter och lokaler?	Gränsdragningslistan tillämpas oavsett om verksamheterna disponerar egen lokal eller inhyrd lokal. För externa inhyrda lokaler finns hyresavtal som reglerar ansvar mellan den externa fastighetsägaren och Norrevo. Denna har arbetats fram på tjänstemannanivå och revideras även där. Det gör att den saknar den status ett kommunalt styrdokument utgör. Då gränsdragningslista ersätter hyresavtal med de kommuninterna verksamheterna/ nämnderna anser vi att dokumentet ska ges politisk förankring genom att kommunstyrelsen anta det som ett styrdokument.

Norrköping 20 februari 2019

Carl Nilsson
EY

Jan Darrell
EY

7. Källförteckning

Intervjupersoner

- Utbildningsdirektör
- Ekonomichef Utbildningskontoret
- Lokalstrateg Utbildningskontoret
- Skolintendent Utbildningskontoret
- Ekonomidirektör
- Fastighetsekonom
- Chef lokalplanering
- Enhetschef anläggning och uthyrning Kultur- och fritidskontoret
- Ekonomichef Kultur- och fritidskontoret
- Lokalplanerare Norrevo AB
- Samordnare Norrevo AB
- Förvaltningschef Norrevo AB
- Projektchef Norrevo AB

Dokument

- Kommunallagen
- Budget 2019 och plan 2020–2022
- Budget 2018 och plan 2019–2021
- Budget 2017 och plan 2018–2020
- Finansinstruktionen för kommunens nämnder
- Allmänna nämndreglementet
- Riktlinje för intern styrning och kontroll
- Riktlinje för intern styrning och kontroll i Rådhuskoncernen
- Fullmakt till vd Norrevo Fastigheter AB
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kultur- och fritidsnämndens reglemente
- Utbildningsnämndens reglemente
- Norrevo Fastigheter AB reglemente
- Norrevo Fastigheter AB delegationsordning
- Internkontrollplan Kommunstyrelsen
- Internkontrollplan Kultur- och fritidsnämnden
- Internkontrollplan Utbildningsnämnden
- Internkontrollplan Norrevo Fastigheter AB
- Kommunstyrelsens tjänsteskrivelse 2018-12-13
- Reinvesteringsplan 2018–2023
- Lokalstyrningen, modellbeskrivning
- Ansvarsfördelning i kommunens fastigheter Förvaltning/Verksamhet - 2014-09-01 stadsbyggnadskontoret
- Lilla lokalgruppen, utbildningskontoret
- Utbildningsnämndens uppföljning av den interna kontrollen

Bilaga 1 Gränsdragningslista

Bilagan är ett utdrag från dokumentet ansvarsfördelning i kommunens fastigheter – förvaltare/verksamhet.

2.0 VANLIGA GRÄNSDRAGNINGSFALL

2.1 Inomhus, Kontroll – Renhållning - Städning

Del av fastighet	Gränsdragning		Anmärkning
	För- valtning	Verk- samhet	
• apparatrum, renhållning	F		får inte nyttjas av V som förråd
• belysning, kontroll och släckning		V	
• driftcentral, renhållning	F		får inte nyttjas av V som förråd
• fläktrum, renhållning	F		får inte nyttjas av V som förråd
• fönster, kontroll och stängning		V	
• fönsterputs		V	
• golvbrunn vht-lokal, rengöring		V	
• golvtilverkares städinstruktion		V	enhet som städar själv, ska följa detta.
• idrottshall städning	F		några enheter har ansvaret själva, anges i Bilaga E.
• idrottshall, omklädningsrum städning	F		några enheter har ansvaret själva, anges i Bilaga E.
• kompostpåse för källsortering		V	
• källsortering		V	skötsel av
• nycklar, ansvar för mottagna		V	intern förvaring/utlåning
• passerkort, ansvar för mottagna		V	intern förvaring/utlåning
• periodisk storstädning/golvvård		V	utförs 1 gång/år
• rengöring av fettfilter o. likn. i kök		V	
• rengöring av golvbrunn i vht-lokaler		V	
• rengöring av kylaggregat		V	
• rengöring av kylda utrymmen		V	
• rengöring av köksmaskin		V	
• rengöring av ventilationsdon		V	
• renhållning	F		
• sopkärl	F		inkl. skötsel/rengöring