



Underhåll av gator och vägar

Revisionsrapport

Östhammars kommun

KPMG AB

2018-02-07

Antal sidor 10



Click or tap here to enter text.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	1
2	Bakgrund	2
3	Syfte och revisionsfrågor	2
4	Avgränsning	2
5	Revisionskriterier	3
6	Metod	3
7	Projektorganisation	3
8	Riktlinjer, rutinbeskrivningar etc	3
9	Verksamhet, organisation, rutiner, ansvarsfrågor m m	4
10	Genomgång av revisionsfrågor och rekommendationer	8

1 Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med underhåll av gator och vägar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Iakttagelser vid granskningen

Efter genomförd granskning bedömer vi att rutinerna vad gäller underhåll av gator och vägar kan stärkas för att dels öka verksamhetens ändamålsenlighet och dels stärka den interna kontrollen.

I nuläget saknas verksamhetssystem vad gäller underhåll av gator och vägar, vilket medför att det inte finns något riktigt bra underlag att göra bedömningar utifrån om nuvarande budgetmedel är tillräckliga för att bibehålla värdet på anläggningsskapitalet. Det finns även ett behov av att dokumentera rutiner och processer samt att utveckla arbetet kring statistik och nyckeltal inom området.

Våra rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- De rutiner och processer som för närvarande finns inom gatu-/vägsidan ska dokumenteras. Då kommunen nyligen gått med i den s k Kommunkompassen kan detta arbete därigenom underlättas. Vi bedömer vidare att mål, uppdrag eller tjänstegarantier inom området ska fastställas.
- Införskaffandet av ett verksamhetssystem vad gäller dokumentation av väg- och gatuavsnitt och dessas status och skick ska prioriteras. En upphandling kommer att göras under 2018 och särskilda budgetmedel har erhållits för ändamålet.
- Arbetet med statistik och olika nyckeltal ska prioriteras. I nuläget används inte statistik och nyckeltal i någon större utsträckning. Jämförelser med andra kommuner kan sedan bli värdefullt för verksamheten.
- Arbetet med komponentredovisning med därtill kopplad komponentavskrivning ska slutföras i kommunen.
- En bedömning ska göras om nuvarande budgetmedel är tillräckliga för att bibehålla värdet på anläggningsskapitalet. I samband med granskningstillfället framgår att underlag för bedömning i nuläget saknas.

2 Bakgrund

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med underhåll av gator och vägar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Revisionen upplever att det finns ett behov av att klarlägga ett antal frågeställningar avseende investeringar, drift och underhåll och vad det kan innebära för kommunen i ett ekonomiskt såväl som verksamhetsmässigt perspektiv.

Kommunens revisorer drar slutsatsen i sin riskanalys att detta område behöver granskas.

3 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att kartlägga om kommunen har tillräcklig kunskap om kostnader som skjuts på framtiden samt belysa andra risker som är förenade med sänkt underhållsnivå avseende offentlig egendom som gator, vägar, broar, viadukter etc.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Styrning, ledning och ansvar beträffande underhåll av gator/vägar m m
- Mål och verksamhetsstyrning?
- Statistik och nyckeltal?
- Vilket beslutsunderlag finns? (Finns aktuella underhållsplaner för gator/vägar etc?)
- Förnyelsetakten på gatunät i förhållande till beräknad livslängd (anslagsutveckling över tid)?
- Underhåll kontra investering (regler för investeringsredovisning).
- Dokumentation avseende kort- och långsiktiga reinvesteringsbehov (konsekvensbeskrivningar/beslutsunderlag)?

4 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens övergripande arbete med underhåll av gator och vägar etc. Underlaget för granskningen omfattas i första hand av rutinbeskrivningar, uppgifter ur kommunens redovisning och övriga dokument samt de svar vi erhåller från

intervjuer av kommunala tjänstemän. Arbetet har avgränsats till att översiktligt beskriva arbetet med underhållsplaneringen.

Vi har huvudsakligen granskat rutinerna vad gäller beläggningsunderhållet eftersom det är det planerade underhållet som avser skydda kommunens kapital i form av gator och vägar etc.

5 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Tillämpbara interna regelverk och policies
- God ekonomisk hushållning

6 Metod

Granskningen har genomförts genom;

- Dokumentstudier av relevanta dokument
- Faktainsamling av underlag och protokoll
- Intervjuer med berörda tjänstemän såsom gatu- och fastighetschef, ekonom på tekniska förvaltningen samt med verksamhetsansvarig för gator/vägar etc

7 Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

8 Riktlinjer, rutinbeskrivningar etc

I nuläget saknas riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende underhåll av gator och vägar. Det som finns är en underhålls-/åtgärdsplan som upprättas årligen. Denna upprättas i samarbete med Skanska och det som framgår av planen är:

- Vilket objekt, d v s väg-/gatuavsnitt som avses
- Vad som ska utföras, d v s olika åtgärder för de olika objekten
- Beräkning av mängd etc, t ex antal kvadratmeter som är aktuellt

- Beräknad kostnad utifrån de avtalspriser för olika åtgärder etc som gäller gentemot Skanska

Östhammars kommun har nyligen gått med i den s k Kommunkompassen. Denna genomförs av SKL och är ett utvärderingsverktyg. Verktöget belyser kommunen utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv.

Verktöget utvärderar vad och hur hela kommunen gör för att:

- utveckla demokratin och medborgarnas delaktighet
- utveckla styr- och uppföljningssystem
- utveckla effektiva verksamheter som producerar tjänster med hög kvalitet
- skapa goda arbetsplatser och delaktiga medarbetare
- skapa goda förutsättningar för tillväxt och samhällsbyggande i hela den geografiska kommunen

Som en del i arbetet med Kommunkompassen, som innefattar både granskning, besök och skriftlig rapport, finns även en genomgång av styrande och stödjande dokument inom olika områden. Vi bedömer att kommunens deltagande i den s k Kommunkompassen kan vara en bra start till att ta fram aktuella och ändamålsenliga riktlinjer och rutinbeskrivningar bl a vad gäller underhåll av gator och vägar.

Några mål, uppdrag eller tjänstegarantier finns inte i nuläget vad gäller underhåll av gator och vägar.

Kommentarer

Vi bedömer att det finns ett behov att dokumentera de rutiner och processer som i nuläget finns vad gäller underhåll av gator och vägar. Kommunens deltagande i den s k Kommunkompassen, som beskrivs ovan, kan innebära att detta arbete underlättas.

Vi bedömer vidare att mål, uppdrag eller tjänstegarantier för området ska fastställas.

9 Verksamhet, organisation, rutiner, ansvarsfrågor m m

Intervjuer har skett med gatu- och fastighetschef, med gatu- och trafiksamordnare samt med ekonom/controller på tekniska förvaltningen.

Organisation

Ansaret för underhåll av gator, vägar etc ligger på tekniska förvaltningen. Ansvarigt politiskt organ är det Tekniska utskottet under Kommunstyrelsen.

Inom tekniska förvaltningen finns följande resurser vad gäller gatu- och vägområdet:

- Gatu- och fastighetschef

- Gatu- och trafiksamordnare (tjänsten är ny sedan två år tillbaka)
- 2 st förvaltare (arbetar med utemiljön, fastighetsfrågor etc)
- Driftspersonal, totalt arbetar 15 st personer med driften. Av dessa har 3 st ett utlagt ansvarsområde som avser gata/väg. Driftspersonalen är uppdelad på två olika geografiska platser; Östhammar/Öregrund respektive Gimo/Alunda/Österbybruk. Det är något fler personer som arbetar inom område Östhammar/Öregrund. Bland driftspersonalen finns även bl a fastighetsskötare, maskinförare etc. Det finns vidare en arbetsgrupp för arbetet med underhåll av gator och vägar.

Omfattning, system m m

I Östhammars kommun finns totalt 116,1 mil gator och vägar som kommunen är ansvarig för att sköta. Kommunen är även ansvarig för ca 57 400 kvadratmeter vändplaner, parkeringsplatser etc. Trafikverket ansvarar för landsvägar, genomfartsvägar samt även vissa mindre gator i orterna. Vissa gator och vägar underhålls av vägsamfällighetsföreningar och där är reglerna sådana att om samfällighetsföreningarna erhåller statliga bidrag för skötseln/underhållet erhåller de även bidrag från Östhammars kommun.

Kommunens ansvar är fördelat på följande orter:

- Östhammar
- Öregrund
- Hargshamn
- Gimo
- Alunda
- Österbybruk

Förutom underhållet av gator och vägar omfattar ansvaret även 2 st broar och 1 viadukt. Även skötsel och underhåll av skyltar ingår i ansvaret och för detta finns en separat budget. Ansvar för skötsel/underhåll av belysning ingår dock inte. Det är Vattenfall som har ansvar för belysningen utifrån tecknat avtal med kommunen.

För närvarande arbetar den tekniska förvaltningen mycket med akuta åtgärder. En årlig underhålls-/åtgärdsplan upprättas för varje verksamhetsår. Som underlag för underhålls-/åtgärdsplanen finns de iakttagelser och observationer som driftspersonalen gör då de "åker igenom" de olika väg-/gatuavsnitten som kommunen ansvarar för. Iakttagelser och observationer görs även av gatu- och trafiksamordnaren. I nuläget bedöms de största bristerna vad gäller statusen och skicket på gatorna och vägarna finnas i Hargshamn. I resten av kommunen bedöms statusen och skicket vara relativt likartat, sämre på vissa ställen men bättre på andra ställen.

Det förekommer relativt mycket skottskador och tjälskador efter vintern varje år. Hur vintern har varit (omslag, kyla etc) är att stor betydelse för vilka skador som uppstår,

vid vissa förutsättningar uppstår mer s k sprängskador. Förvaltningen försöker ha så god koll som det går på potthåll och tjälskador och i samband med granskningstillfället gör förvaltningen bedömningen att man har en god bild över detta område. Potthåll lagas genom att det "sågas ur" istället för att enbart fylla potthålet med asfalt. Det bedöms som viktigt att genomföra åtgärder i tid.

Även den information som kommunmedborgaren lämnar till kommunen avseende väg- och gatuavsnitts standard och skick kan vara värdefull som underlag för de prioriteringar och satsningar som görs i den årliga underhålls-/åtgärdsplanen.

För närvarande fastställs inte den årliga underhålls-/åtgärdsplanen politiskt. Muntlig information har dock lämnats av teknisk chef vid vissa tillfällen till politikerna i det tekniska utskottet.

De senaste åren har omfattande fibernedgrävningar skett i Östhammars kommun, varvid det är relativt mycket "lappat och lagat" på sina håll. I samband med granskningstillfället framgår att fibernedgrävningen i tätorterna nu nästan är färdigställd. Det är Telia och Svensk Infrastruktur som svarat för fibernedgrävningen i Östhammar, Svensk Infrastruktur som svarat för fibernedgrävningen i Gimo och IP Only som svarat för fibernedgrävningen i resten av kommunen.

Några lång- eller kortsiktiga underhållsplaner finns inte i nuläget. Under 2018 kommer förvaltningen att genomföra en upphandling avseende system/modul vad gäller hanteringen av gatu- och vägunderhållet. För år 2018 finns medel på 600 tkr avsatta vad gäller att förbättra dokumentationen avseende standarden/skicket på gatu- och vägnätet. Efter att upphandling av system/modul är genomförd kommer en kartläggning och inventering att göras av de olika väg-/gatuavsnittens status och skick. Utifrån genomgången kommer sedan en behovsanalys med underhållsplaner med fokus 5-10 år framåt i tiden att upprättas. Med underhållsplanerna som grund kommer årliga åtgärdsplaner att kunna upprättas. I det nya systemet kommer med all sannolikhet bilder, kartor etc att kunna läggas in. Vid intervjuerna framkom att det blir enklare för tekniska förvaltningen att äska medel för underhåll etc om det finns ett bra och tydligt underlag i form av statusen och skicket på gator och vägar och vilket underhållsbehov som finns.

I och med att system/modul kommer att upphandlas och dokumentation ske kring status och skick för de olika gatu- och vägavsnitten borgar detta för mer kvalitativa beslut och prioriteringar framöver. De är viktigt att inte bygga upp en underhållsskuld som framtida generationer får betala för. I nuläget saknas det ett tillförlitligt underlag om tillräckligt mycket resurser avsatts till underhållet historiskt sett, men jämförelser med andra kommuner visar att sannolikheten för detta är relativt stor.

För beläggningsunderhållet, d v s asfaltering, har kommunen tecknat ramavtal med Skanska. Vid insatser görs avrop mot detta ramavtal. Före varje insats genomförs har tekniska förvaltningen en dialog med Skanska vad gäller beräknad kostnad, förläggning i tid och hur arbetet praktiskt kommer att genomföras. Skanska får presentera en offert för samtliga arbeten som ska utföras. Vid de iakttagelser och observationer som beskrevs ovan är ofta representanter från Skanska med. I samband med granskningstillfället framgår att kommunen är relativt nöjd med hur Skanska utför sitt uppdrag. Skanska utgår från Uppsala och det finns en utsedd kontaktperson gentemot Östhammars kommun. Beläggningsarbeten brukar vanligtvis förläggas till

april, maj och juni. Det bedöms som mest optimalt både för kommunen likväl som för entreprenören om arbetena utförs under en relativt begränsad tidsperiod. Kommunen har en löpande kontakt med Skanska under dessa månader.

För skyltar sker utbyte, reparation etc då de blivit skadade, är inaktuella eller är i mindre bra skick p g a ålder etc.

Ekonomi, budget m m

För beläggningsunderhållet fanns ca 2 mnkr avsatt för år 2017. Nedan finns en tabell över budget, utfall och avvikelse för åren 2015-2017 vad gäller kostnaderna för beläggningsunderhållet.

År	Budget i tkr	Utfall i tkr	Avvikelse i tkr
2015	1 858,70	1 895,90	-37,20
2016	2 000,00	1 128,10	871,90
2017	2 005,00	3 245,30	-1 240,30

Investeringar vad gäller gatu- och vägsidan har funnits några år tillbaka i tiden och kommer även att bli aktuellt framöver då exploateringar kommer att genomföras. Större investeringar vad gäller främst gång- och cykelvägar kommer att vara aktuella under åren 2018-2020.

Kommunen har ännu inte helt gått över till komponentredovisning med därtill hörande komponentavskrivning. Komponentredovisning tillämpas dock för nya investeringar på 1 mnkr och därutöver. De komponenter som är aktuella avseende gata/väg/park är underbyggnad – terrass (avskrivningstid 80 år), överbyggnad – förstärkningslager (avskrivningstid 100 år), överbyggnad – bärlager (avskrivningstid 40 år) samt överbyggnad slitlager (avskrivningstid 20 år). För äldre investeringar tillämpades en avskrivningstid på 33 år. Planmässiga linjära avskrivningar sker.

Nätverk, statistik, nyckeltal etc

I nuläget presenteras ingen statistik eller andra former av nyckeltal i kommunens delårsrapport eller årsredovisning kring gata och väg varvid detta är ett utvecklingsområde.

Inrapportering av uppgifter sker dock i samband med varje årsbokslut till Statistiska Centralbyrån. Nyckeltal, statistik etc kan även hämtas bl a i databasen Kolada som tillhandahålls av SKL – Sveriges Kommuner och Landsting. Tjänstemän på tekniska förvaltningen har vid några tillfällen deltagit i de gatu- och trafikdagar som arrangeras av SKL. I samband med dessa dagar finns det möjlighet att knyta kontakter med andra kommuner och att utbyta erfarenheter kring olika system och även att gå igenom exempel på dokumentation etc.

SKL genomför även en undersökning som kallas "Kritik på teknik". Detta är en redovisning av medborgarnas bedömningar av kommuners service när det gäller gator,

parker, vatten/avlopp samt avfallshantering.

Syftet med rapporten är att bilda sig en uppfattning om medborgarnas önskemål och prioriteringar samt att ta reda på om kommunen lever upp till de krav på god service som medborgarna ställer. Ett annat syfte är att synliggöra eventuella brister i servicen som behöver åtgärdas. Undersökningen baseras på enkäter till medborgarna i respektive kommun, och genomförs ungefär vart tredje år.

Resultatet av denna undersökning kan vara värdefull vad gäller vilka områden som ska prioriteras och vilka enskilda satsningar som ska genomföras vad gäller Östhammars kommun.

Allmänheten har möjlighet att ställa frågor kring väg- och gatuunderhållet via Östhammar Direkt. Det går både att ringa och att maila. Via Östhammar Direkt kan allmänheten även anmäla eller påtala brister, skador etc. För varje ärende som uppstår skapas ett ärendenummer. Frågor besvaras och genom Östhammar Direkt kan kommunen även bli medveten om brister, problem etc inom området.

Kommentarer

Vi bedömer att underhållsplaner på såväl kort som lång sikt behöver tas fram då detta för närvarande saknas. Under 2018 kommer upphandling att ske av system/modul för hanteringen av gatu- och vägunderhållet. En kartläggning och inventering kommer sedan att göras av de olika väg-/gatuavsnittens status och skick och registrering kommer att ske i modulen/systemet. Utifrån genomgången kommer sedan en behovsanalys med underhållsplaner med fokus 5-10 år framåt i tiden att upprättas. Med underhållsplanerna som grund kommer årliga åtgärdsplaner att kunna upprättas. Genom dessa åtgärder kommer det att bli enklare för den tekniska förvaltningen att äska medel för underhåll etc.

Vi bedömer att arbetet med statistik och olika nyckeltal ska prioriteras. I nuläget används inte detta i någon större utsträckning. Statistik och nyckeltal kan bl a hämtas från SCB och SKL:s databas Kolada. Vi bedömer även att kontakt/utbyte med andra kommuner i t ex nätverk kan vara värdefullt.

Kommunen ska vidare göra en bedömning om nuvarande budgetmedel är tillräckliga för att bibehålla värdet på anläggningsskapitalet. Här är särskilt förnyelsetakten av väg- och gatunätet av intresse. I samband med granskningstillfället framgår att underlag för bedömning i nuläget saknas.

10 Genomgång av revisionsfrågor och rekommendationer

Nedan framgår de revisionsfrågor som var aktuella i samband med granskningen och den bedömning som görs av dessa:

- Styrning, ledning och ansvar beträffande underhåll av gator/vägar m m. **Det är den tekniska förvaltningen i kommunen som är ansvarigt för styrningen**

och ledningen beträffande underhåll av gator och vägar. Ansvarigt politiskt organ är det Tekniska utskottet under Kommunstyrelsen.

- **Mål och verksamhetsstyrning? För närvarande saknas mål, uppdrag och tjänstegarantier vad gäller underhåll av gator och vägar. Detta är således ett utvecklingsområde.**
- **Statistik och nyckeltal? Statistik och nyckeltal används i nuläget i relativt begränsad omfattning. Detta finns bl a i tillgå från SCB och SKL:s databas Kolada. Jämförelser med andra kommuner i form av olika nätverk kan vara värdefullt vad gäller detta område.**
- **Vilket beslutsunderlag finns? (Finns aktuella underhållsplaner för gator/vägar etc?) I nuläget finns en årlig åtgärds-/underhållsplan. Under 2018 kommer upphandling ske av system/modul för väg-/gatuavsnitt. Efter att upphandling är genomförd kommer upprättande att ske av såväl kort- som långsiktiga underhållsplaner där olika behov framgår.**
- **Förnyelsetakten på gatunät i förhållande till beräknad livslängd (anslagsutveckling över tid)? I nuläget saknas uppgifter kring förnyelsetakten på väg-/gatunätet.**
- **Underhåll kontra investering (regler för investeringsredovisning). Investeringar kommande år avser bl a nya gång- och cykelvägar då exploateringar kommer att genomföras. Komponentredovisning med därtill kopplad komponentavskrivning görs för investeringar som överstiger 1 mnkr. För år 2017 avsattes ca 2 mnkr för beläggningsunderhåll, d v s detta är driftskostnader.**
- **Dokumentation avseende kort- och långsiktiga reinvesteringsbehov (konsekvensbeskrivningar/beslutsunderlag)? Som beskrivits ovan finns i nuläget en årlig åtgärds-/underhållsplan. Genom upphandling av system/modul för väg- och gatuunderhållet under 2018 kommer dokumentation över kort- och långsiktiga reinvesteringsbehov sedan att upprättas.**

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- De rutiner och processer som för närvarande finns inom gatu-/vägsidan ska dokumenteras. Då kommunen nyligen gått med i den s k Kommunkompassen kan detta arbete därigenom underlättas. Vi bedömer vidare att mål, uppdrag eller tjänstegarantier inom området ska fastställas.
- Införskaffandet av ett verksamhetssystem vad gäller dokumentation av väg- och gatuavsnitt och dessas status och skick ska prioriteras. En upphandling kommer att göras under 2018 och särskilda budgetmedel har erhållits för ändamålet.



Click or tap here to enter text.

- Arbetet med statistik och olika nyckeltal ska prioriteras. I nuläget används inte statistik och nyckeltal i någon större utsträckning. Jämförelser med andra kommuner kan sedan bli värdefullt för verksamheten.
- Arbetet med komponentredovisning med därtill kopplad komponentavskrivning ska slutföras i kommunen.
- En bedömning ska göras om nuvarande budgetmedel är tillräckliga för att bibehålla värdet på anläggningskapitalet. I samband med granskningstillfället framgår att underlag för bedömning i nuläget saknas.

KPMG, dag som ovan

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor