UTDRAG

§ 33

Dnr 2018/KS 0029 016

# Svar på revisionsrapporter om kommunens styrning och planering av underhåll

## Kommunledningsutskottets förslag till kommunstyrelsen

- Kommunstyrelseförvaltningens skrivelse antas som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporterna om granskning av kommunens styrning och planering av underhåll.

---

## Beskrivning av ärendet

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PWC genomfört granskning av kommunens styrning och planering av underhåll avseende fastigheter, VA-anläggningar samt gator och vägar. Utifrån granskningsresultatet är revisorernas samlade bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ändamålsenligt underhåll men att det finns brister vad gäller tillämpningen av rutiner och redovisningsregler. Revisorerna lämnar tre rekommendationer och önskar få skriftligt svar med anledning av granskningsresultatet.

Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram ett förslag till svar på revisionsrapporterna och föreslår att förvaltningens skrivelse antas som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporterna.

## Bilagor

Tjänsteskrivelse Svar på revisionsrapport om kommunens styrning och planering av underhåll.pdf
Granskning av kommunens styrning och planering av underhåll.pdf
Revisionsrapport Underhåll av gator och vägar Tyresö kommun 2017.pdf
Revisionsrapport Underhåll av VA Tyresö kommun 2017.pdf
Revisionsrapport Underhåll Fastighet Tyresö kommun 2017.pdf

Tyresö kommun
Kommunstyrelseförvaltningen
Anders Elfving
Redovisningschef
08-578 292 51
anders.elfving@tyreso.se



Diarienummer
2018/KS 0029 016

Kommunledningsutskottet

# Granskning av kommunens styrning och planering av underhåll

## Förslag till beslut

Kommunledningsutskottets förslag till kommunstyrelsen.

1. Kommunstyrelseförvaltningens skrivelse antas som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten "Granskning av kommunens styrning och planering av underhåll".

Kommunstyrelseförvaltningen

Bo Renman
Kommundirektör

Torstein Tysklind
Ekonomichef

## Beskrivning av ärendet

Kommunens revisorer har i en skrivelse daterat 2017-12-18 skickat en granskningsrapport över kommunens styrning och planering av underhåll till kommunstyrelsen och begärt att få ta del av kommunstyrelsens yttrande med anledning av granskningsresultatet och de lämnade rekommendationerna. Nedan följer ett förslag till svar på revisionens skrivelse

## Svar på revisionens skrivelse

Revisionen har granskat kommunens styrning och planering av underhåll på tre områden. Fastighetsunderhåll, gatu- och vägunderhåll, samt VA-underhåll. Under varje område har ställts 5 kontrollmål, som är överlappande men inte fullt ut de samma för de tre områdena.. I de fall kontrollmålen uppfattas som uppfyllda har vi valt att inte kommentera dessa. Avslutningsvis kommenterar vi revisorernas rekommendationer.

***För fastighetsunderhåll, gatu- och vägunderhåll samt VA-underhåll:***
**Kontrollmål 3** (VA kontrollmål 2): Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Svar: I ekonomihandboken uttrycks att ett investeringsbelopp måste överstiga ett halvt prisbasbelopp (50 000:-). Skrivningen är nu korrigerad i ekonomihandboken där det tydligt framgår att gränsen är 50 000:-..

Vidare skriver revisorerna att det saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll. Underhåll är inte en tillräckligt tydlig definition för att helt kunna användas inom den ekonomiska terminologin. Vi har föredragit att istället dela in insatserna huruvida de ska vara en driftkostnad eller en investering. Förutom ovanstående i förra stycket finns det principiellt tydliga regler för huruvida en insats ska betraktas som driftkostnad eller investering.

Revisionen har dock funnit att efterlevnaden av reglerna kan vara bristfällig. Kommunen kommer att säkerställa att informationen om de ekonomiska reglerna når verksamheterna inom fastighet, väg och park samt vatten och avlopp. Detta främst genom träffar och genomgångar med ansvariga inom respektive verksamhet.

***För fastighetsunderhåll samt gatu- och vägunderhåll:***
**Kontrollmål 4:** Det finns en överensstämmelse mellan vald metod för komponentredovisning och underhållsplanering. Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Svar: Som vi skrivit tidigare har revisorerna kommit fram till att det finns brister i efterlevnaden av de ekonomiska reglerna. Detta gällande både utbyte av komponenter och avskrivningstider. Självklart ska olika styrdokument som behandlar samma sak, komponenter och avskrivningstider, vara samstämmiga. Kommunen kommer att säkerställa att informationen om de ekonomiska reglerna når verksamheterna inom fastighet, väg och park samt vatten och avlopp. Detta främst genom träffar och genomgångar med ansvariga inom respektive verksamhet.

***För fastighetsunderhåll, gatu- och vägunderhåll samt VA-underhåll:***
**Kontrollmål 5**: Det finns tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Svar: Om revisorerna inte fått underlag är det beklagligt. Alla verksamheterna genomför uppföljning av sin ekonomi, även om det kanske inte är på exakt samma sätt. Vid träffar kommer ekonomiavdelningen att gå igenom med respektive avdelning och kontrollera att tillräckliga månadsuppföljningar genomförs inom området.

***För VA-underhåll:***
**Kontrollmål 3**: Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Svar: Eftersom inkomster kan komma in något senare än när investeringen aktiverats i anläggningsreskontran kan det uppstå små differenser. De felaktiga beloppen bedöms dock vara marginella, vilket också framgår i revisorernas material.

*För VA-underhåll:*
**Kontrollmål 4**: Planeringen av utbyggnad och underhåll styrs och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Svar: Vid de planerade genomgångarna kommer frågeställningen att behandlas. Vid behov kommer ett förtydligande av kommunens budgetprocess att ske. Viktigt blir också att säkerställa att samarbetet med stadsbyggnadskontorets exploateringsprocess är fungerande.

**Revisorernas rekommendation 1**
Säkerställa att det inom kommunen finns en gemensam definition av underhåll samt hur redovisning ska ske. Vidare behöver kommunstyrelsen säkerställa efterlevnaden av rutiner och redovisningsregler.

Svar: Ekonomihandboken anger tydligt den principiella skillnaden mellan driftkostnader och investeringsutgifter, men precis som revisorerna anger är det inte säkert att verksamheterna klarar att fullt ut efterleva reglerna. Kommunen kommer att säkerställa att informationen om de ekonomiska reglerna når verksamheterna inom fastighet, väg och park samt vatten och avlopp. Detta främst genom träffar och genomgångar med ansvariga inom respektive verksamhet.

Gällande komponentavskrivning kan vi bara instämma i att bedömningen av komponenternas livslängd måste överensstämma när komponenterna beskrivs i olika styrdokument. Då bedömningen av avskrivningstid alltid ska ske utifrån det individuella fallet måste det nog finnas ett intervall i den generella bedömningen. T ex vilken avskrivningstid det ska vara på ett tak beror naturligtvis på vilken typ av tak det rör sig om.

**Revisorernas rekommendation 2**
Uppdatera styrdokumentet avseende anläggnings- och investeringsredovisning så att det överensstämmer med de redovisningsprinciper som anges i delårsrapport och årsredovisning

Svar: I ekonomihandboken uttrycks att ett investeringsbelopp måste överstiga ett halvt prisbasbelopp (50 000:-). Skrivningen är nu korrigerad i ekonomihandboken där det tydligt framgår att gränsen är 50 000:-..

**Revisorernas rekommendation 3**

Säkerställa kännedom och kunskap om övriga framtagna styrdokument med bäring på granskningsområdet

Svar: När kommunen anordnar träffar och genomgångar kommer även angränsande ekonomiska frågor att tas upp.

**TYRESÖ KOMMUN**
**Revisorerna**

**2017-12-18**

Kommunstyrelsen

## Granskning av kommunens styrning och planering av underhåll

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun, har givit PwC i uppdrag att genomföra tre granskningar av kommunens styrning och planering av underhåll avseende fastigheter, VA-anläggningar samt gator och vägar. Syftet med granskningarna är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ändamålsenligt underhåll av kommunens anläggningstillgångar.

Efter genomförda granskningar är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ändamålsenligt underhåll av kommunens tillgångar men det finns brister vad gäller tillämpningen av rutiner och redovisningsregler. Det finns en diskrepans inom organisationen mellan framtagna regler vid ekonomiavdelningen och den praktiska tillämpningen inom verksamhetsområdena. Vidare noteras att det finns en sårbarhet utifrån att hanteringen i vissa avseenden är personbunden. Det noteras också att allt material som efterfrågats inte tillhandahållits, vilket uppges bero på sjukfrånvaro eller personalförändringar.

Bedömningarna av kontrollmålen nedan ligger till grund för svaret på revisionsfrågan. Under respektive delområde och kontrollmål redovisas vad bedömningen grundar sig på.

### Fastighetsunderhåll

Kontrollmål 1: Fastighetsunderhållet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

- Ansvaret för fastighetsunderhåll är tydliggjort inom tekniska kontoret. Fastighetschefen är ytterst ansvarig för enheten.
- 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 saknas styrande dokument för underhåll utöver statusbesiktningar.
- Samverkan sker med lokalplanerare.

Kontrollmål 2: Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

- Det finns en underhållsplan för kommunens fastigheter som sträcker sig fram till år 2030.
- 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. Fastighetschefen

och arbetsledarna träffas ungefär var sjätte vecka för att diskutera planering och behov.

- Motstridiga uppgifter har erhållits avseende hur planeringen historiskt sett gått till samt hur det faktiskt fungerar i praktiken.
- Avstämning av planerat underhåll sker månatligen.

Kontrollmål 3: Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- Det finns regler för komponentavskrivning som överensstämmer med god redovisningssed (RKR 11.4)
- Det finns redovisningsprinciper som anger gränsdragning mellan kostnad och investering.
- Avsnitt i ekonomihandbok avseende anläggnings- och investeringsredovisning överensstämmer inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat.
- Saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, inga beloppsgränser som är styrande. Det saknas ett enhetligt synsätt i kommunen vad gäller underhåll och dess redovisning.

Kontrollmål 4: Det finns en överensstämmelse mellan vald metod för komponentredovisning och underhållsplanering. Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

- Planerat underhåll (utbyte av komponent) redovisas som drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen.
- Vår verifiering visar även att livslängderna för samtliga fem granskade komponenter i underhållsplanen understiger de exempel på avskrivningstider (intervall) som anges i styrdokumentet för komponentredovisning.
- Det finns diskrepans mellan vald metod för komponentredovisning och praktisk tillämpning.
- Det saknas tydliga förhållningsregler vad gäller redovisning av underhåll. Det är upp till förvaltarna att göra gränsdragningen.

Kontrollmål 5: Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- Budgetuppföljning och avstämning av faktiska åtgärder mot ekonomiskt utfall görs månatligen.
- Uppföljning av planerat underhåll sker månatligen.
- Planering, behov och prioriteringar utifrån synpunkter och felanmälningar görs var 6:e vecka.
- Budget och uppföljning av felavhjälpande åtgärder 2015 och 2016 samt verksamhetsberättelse för 2016, har inte kunnat tillhandahållas. Vidare så uppges att budget för planerat underhåll saknas/inte går att ta fram för 2013 och 2014, vilket vi bedömer anmärkningsvärt utifrån att det enligt uppgift år 2011 tillskapades en öronmärkt budget för underhållsåtgärder.

## Gatu- och vägunderhåll

Kontrollmål 1: Gatu- och vägunderhållet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

- Ansvaret för gatu- och vägunderhåll är tydliggjort inom tekniska kontoret.

  Miljö- och trafikchefen är ytterst ansvarig.
- Utförande och planering av underhållet är fördelat till enhetschefen för enheten gata och park.
- Enhetschefen hanterar upphandling, planering med entreprenörer, underhållsplaner (både drift och underhåll), beläggningsprogram samt leder och fördelar arbetet. Arbetsledarna inom enheten som leder personalen och entreprenörerna utifrån ovanstående planering.
- Samverkan sker med VA-avdelningen och MEX-avdelningen. Kontinuerliga tisdagsmöten samt projektmöten.
- Enligt de intervjuade saknas styrdokument inom granskningsområdet, utöver kommunens kvalitetsgarantier för väghållning. På kommunens hemsida har vi dock hittat en teknisk handbok samt riktlinjer för dagvatten som i viss utsträckning tangerar gatu- och vägunderhåll.

Kontrollmål 2: Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

- Det finns en årlig plan för beläggning av gator och vägar.
  - Underlag för beläggningsplanen är den okulärbesiktning som sker genom att berörda tjänstemän åker på vägarna → görs ingen objektiv mätning av beläggning.
  - Kontinuerliga möten med övriga avdelningar.
- För snöröjning finns en vägkarta med prioriteringsordning.
- Enligt kommunens kvalitetsgarantier för väghållning ska en fjärdedel av lamporna bytas varje år och trasiga lampor bytas ut löpande.

Kontrollmål 3: Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- Det finns regler för komponentavskrivning som överensstämmer med god redovisningssed (RKR 11.4)
- Det finns redovisningsprinciper som anger gränsdragning mellan kostnad och investering.
- Avsnitt i ekonomihandbok avseende anläggnings- och investeringsredovisning överensstämmer inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat.
- Saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, inga beloppsgränser som är styrande inom enheten →Det saknas ett enhetligt synsätt i kommunen vad gäller underhåll och dess redovisning.

Kontrollmål 4: Det finns en överensstämmelse mellan vald metod för komponentredovisning och underhållsplanering. Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

- Beläggningsarbete klassas i sin helhet som drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen.
- Alla åtgärder som avser ambitionshöjning och/eller förändring klassas som investering.
- Det finns diskrepans mellan vald metod för komponentredovisning och praktisk tillämpning.

Kontrollmål 5: Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- Månadsuppföljning för att följa upp akuta och löpande underhållsåtgärder. Underlag för detta har inte erhållits.
- Alla åtgärder konteras på egna aktiveter/verksamheter enligt uppgift vilket möjliggör att det går att följa hur olika åtgärder framskrider.
- Underlag som styrker månadsuppföljning har inte tillhandahållits.

**VA-underhåll**

Kontrollmål 1: Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

- Kommunens kartor, ledningssträckor etc. finns samlat i VA-banken, som är kommunens verksamhetssystem för VA.
- Upplägg för det löpande underhållet inklusive schemaläggning sker utifrån VA-banken.
- Det finns en underhållsplanen för VA som sträcker sig till 2027 och den uppdateras kontinuerligt. Vidare revideras den löpande underhålls- och ledningsförnyelseplaneringen årligen.
- Beskrivna underhållsplaner har ej erhållits.
- Enligt de intervjuade saknas styrdokument inom granskningsområdet. På kommunens hemsida har vi dock hittat en teknisk handbok samt riktlinjer för dagvatten som tangerar granskningsområdet.

Kontrollmål 2: Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- Det finns regler för komponentavskrivning som överensstämmer med god redovisningssed (RKR 11.4)
- Det finns redovisningsprinciper som anger gränsdragning mellan kostnad och investering.
- Avsnitt i ekonomihandbok avseende anläggnings- och investeringsredovisning överensstämmer inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat.

- Saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, inga beloppsgränser som är styrande inom enheten →Det saknas ett enhetligt synsätt i kommunen vad gäller underhåll och dess redovisning.

Kontrollmål 3: Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- Anslutningsavgifter som avser tillkommande anslutningar i redan befintliga områden, där anläggningsinvesteringen gjorts i kommunen för länge sedan, går inte att matcha mot anläggning i anläggningsregistret. För dessa anslutningsavgifter tillämpas avskrivningstid om 33 år, ej komponentindelning.
- För nya anläggningar används samma objektskod både för anläggningen (kommunens utgifter) och för faktureringen av VA-avgifterna. I de fallen finns en koppling till anläggningsreskontran.
- Av anslutningsavgifterna redovisas 10 % som driftsintäkt.
- Vår verifiering visar att det finns vissa brister avseende matchning och aktiveringstidpunkt.

Kontrollmål 4: Planeringen av utbyggnad och underhåll styrs och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- VA-avdelningen har samverkan med enheten för gata och park samt MEX-avdelningen.
- Kontinuerlig dialog på tisdagsmöten, projektmöten Drift och Produktion samt styrgruppsmöten.
- Det finns riktlinjer och styrdokument som omfattar VA-avdelningen och kommunens exploateringsprocess. Styrdokumenten har inte omnämnts av intervjuade tjänstemän, vilket indikerar att kunskap och kännedom om dessa saknas, bland annat avseende vilka moment som bör göras.

Kontrollmål 5: Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

- Uppföljning sker genom jämförelse av kostnadsslag för att kontrollera förändringar i verksamheten som kräver åtgärd.
- Underlag för uppföljning av faktiska underhållskostnader har efterfrågats, men enbart en samlad bild av löpande kostnader för ordinarie drift och underhåll av befintliga anläggningar har erhållits.
- Avdelningen uppger sig själva ha en hyfsad kontroll på kostnaderna.

***Rekommendationer***

Utifrån granskningarnas resultat rekommenderas kommunstyrelsen att:

- 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.
- Säkerställa kännedom och kunskap om övriga framtagna styrdokument med bäring på granskningsområdet.

Revisorerna översänder rapporterna och önskar att skriftligt få ta del av kommunstyrelsens yttrande med anledning av granskningsresultatet och de lämnade rekommendationerna senast 2018-03-01. Rapporterna översänds till kommunfullmäktiges presidium för kännedom. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns kommunkansli samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC carin.hultgren@pwc.com

Claes-Göran Enman
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium

www.pwc.se

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens fastighets-underhåll*

Tyresö kommun

*Fredrik Jehrén*
*Jenny Nyholm*

*December 2017*

pwc

# 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

Ansvaret 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.

Ansvaret 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 generar 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 följa 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 framtagen 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 Södertörnkommuner[1] 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 ekonomiska utfallet stäms av mot ekonomisystemet och budgeterat belopp för motsva-

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

rande 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***

*Projektledare*

***Carin Hultgren***

*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 felavhjälpande 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.

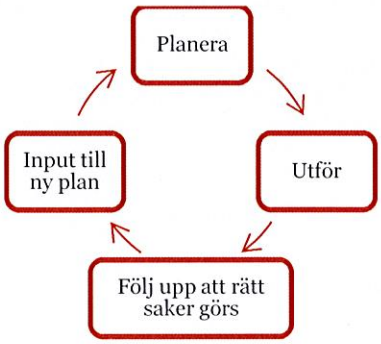
Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att det ur ett redovisningsperspektiv inte har någon betydelse om en åtgärd benämns akut, 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:

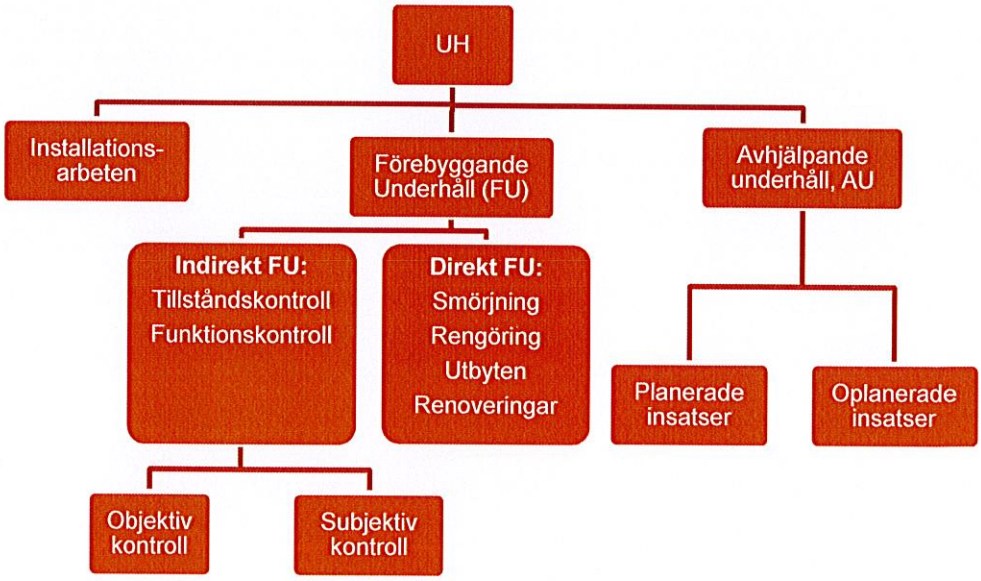
- Haverier minimeras
- Underhållsberoende stopptider och kostnader för följdskador minimeras
- Ökad livslängd på anläggningar
- Höjd underhållseffektivitet genom planering
- Styrning av teknisk livslängd så att den i görligaste mån sammanfaller med den ekonomiska livslängden

- Att optimal 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.

www.pwc.se

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens underhåll avseende VA*

Tyresö kommun

*Fredrik Jehrén*
*Jenny Nyholm*

*December 2017*

pwc

# 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. Underhållsplanering ..... 5
2.1.1. Bedömning av kontrollmål 1 ..... 6
2.2. Redovisning ..... 6
2.2.1. Kommunstyrelsens redovisningsprinciper ..... 6
2.2.2. Praktisk hantering vid VA-avdelningen ..... 7
2.2.3. Anslutningsavgifter ..... 7
2.2.4. Bedömning av kontrollmål 2 ..... 9
2.2.5. Bedömning av kontrollmål 3 ..... 9
2.3. Samordning med kommunens exploaterings- och budgetprocess ..... 9
2.3.1. Bedömning av kontrollmål 4 ..... 10
2.4. Uppföljning av underhållskostnader ..... 11
2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5 ..... 11
**3. Revisionell bedömning** ..... **13**
3.1. Avstämning mot kontrollmål ..... 13
3.2. Svar på revisionsfrågan ..... 13
3.3. Rekommendationer ..... 14
**B1 Allmän information om underhåll** ..... **15**

# *Sammanfattning*


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

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar, 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 VA-avdelningen. Vår bedömning utifrån iakttagelser i samband med genomförda intervjuer är att det saknas ett enhetligt synsätt inom kommunen vad gäller underhållet och dess redovisning.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt. Alla kommunens kartor, ledningssträckor etc. finns samlat i VA-banken, som är kommunens verksamhetssystem för VA och kärnan i verksamheten, utifrån vilket upplägg för det löpande underhållet inklusive schemaläggning görs. Underhållsplanen för VA sträcker sig till 2027 och uppdateras kontinuerligt. Den löpande underhålls- och ledningsförnyelseplaneringen revideras också årligen. Dels inför budgetprocessen för investeringar nästkommande verksamhetsår, dels genom löpande uppföljning 4-6 årligen utifrån de fortskridande och pågående underhålls-/förnyelsearbeten. Vi har efterfrågat beskrivna underhållsplaner, men dessa har ej erhållits.

- 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 VA-avdelningen. Allt underhållsarbete, förutom ledningsförnyelse, betraktas som löpande drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Ledningsförnyelse betraktas i sin helhet som en investering. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende exempelvis återanskaffning av komponenter.

- Anslutningsavgifter som avser tillkommande anslutningar i redan befintliga områden, där anläggningsinvesteringen gjorts i kommunen för länge sedan, går inte att matcha mot anläggning i anläggningsregistret. För dessa anslutningsavgifter

tillämpas avskrivningstid om 33 år, ej komponentindelade, eftersom regelverket då var att skriva av investeringen på 33 år. Således finns ingen matchning mellan avgift och investering.

- Vid anläggning av nytt område används samma objektskod både för anläggningen (kommunens utgifter) och för faktureringen av VA-avgifterna. I de fallen finns en koppling till anläggningsreskontran. Vår verifiering visar att det för ett av fyra granskade stickprov inte finns överensstämmelse, dvs. matchning, mellan avskrivningstid av anslutningsavgift och den tillhörande VA-anläggningens förväntade nyttjandeperiod. Vidare noteras att aktiveringstidpunkt avviker för tre granskade stickprov, anslutningsavgifterna har aktiverats efter kostnaden. Det felaktiga beloppet bedöms dock inte materiellt.

- VA-avdelningen har samverkan med både enheten för gata och park vid tekniska kontoret, samt med mark- och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten, på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar, samt på styrgruppsmöten. I samband med ledningsförnyelse så involveras berörda chefer för att säkerställa att ny beläggning av en gata eller väg inte sker innan VA-avdelningen ska genomföra en åtgärd. Dock förefaller kunskap och kännedom om framtagna styrdokument saknas, bland annat avseende vilka moment som bör göras.

- Uppföljning sker genom jämförelse av kostnadsslag för att kontrollera förändringar i verksamheten som kräver åtgärd. Vi har efterfrågat uppföljning av kostnader, men inte erhållit underlag som visar på faktiska underhållskostnader, utan enbart en samlad bild av löpande kostnader för ordinarie drift och underhåll av befintliga anläggningar. Uppföljning av verksamhetens totala ekonomi görs i verksamhetsberättelsen som upprättas årligen.

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.

- Säkerställa kännedom och efterlevnad av övriga framtagna styrdokument bäring på granskningsområdet.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

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. Tyresö kommun är en befolkningsmässigt starkt växande kommun, det innebär också att behovet av kommunal service ökar, däribland VA. Det är därför av stor betydelse att styrning och planering av underhållet fungerar väl.

Ytterligare konsekvenser av en otillräcklig underhållsnivå är att anläggningarna får en försämrad standard, vilket leder till sämre dricksvattenkvalitet samt kritik och eventuellt sanktioner från myndigheter.

Utifrån ovanstående ska PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun genomföra en granskning av kommunens underhåll avseende VA.

## 1.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar?*

Revisionsfrågan besvaras utifrån följande fem uppställda kontrollmål:

- Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.
- Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning.
- Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed.
- Planeringen av utbyggnad och underhåll styr och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt.
- 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:

- VA- och renhållningschef, Tekniska kontoret
- Controller, Tekniska kontoret
- Redovisningschef och redovisningsekonomer, Ekonomiavdelningen

Samtliga berörda tjänstemän har delgetts möjlighet att sakgranska innehållet i revisionsrapporten. Återkoppling har inte erhållits från berörda vid VA-avdelningen.

# 2. Granskningsresultat

## 2.1. Underhållsplanering

Ansvaret för kommunens vatten och avlopp finns inom avdelningen för VA och renhållning som tillhör Tekniska kontoret, som i sin tur lyder under kommunstyrelseförvaltningen. Ytterst ansvarig är avdelningschefen. Avdelningen sysselsätter tio personer. Vid intervju anges att granskningsområdet ständigt står inför utmaningar, bland annat utifrån att kommunens VA-nät hela tiden växer samt att det finns svårigheter med att rekrytera kompetens. Övriga risker är inläckage av spillvatten i dagvatten och felkopplingar i enskilda fastigheter.

Tyresö kommun har ca 70 mil vatten- och avloppsledningar. Alla kartor, ledningssträckor etc. finns samlat i VA-banken, som är kommunens verksamhetssystem för VA och som uppges vara kärnan i verksamheten. Vi har inhämtat utdrag från VA-banken för ett objekt. Det är utifrån VA-banken som upplägg för det löpande underhållet inklusive schemaläggning görs. Underhållsplanering av VA-ledningar sker framförallt utifrån filmning. Kommunen har ett filmteam som vid misstanke om fel åker ut och filmar valda sträckor, vilket dokumenteras och lagras i VA-banken. Spolningar och filmning görs för att avgöra om behovet av mer frekvent underhåll är nödvändigt. Det är arbetsledarna inom driftenheten som gör bedömningar utifrån information i VA-banken. Om det framkommer att det finns störningar, läckage eller avloppsstopp så läggs detta in direkt i VA-banken, vartefter bedömning görs av hur akut åtgärden bör hanteras.

Även information om pumpstationer finns samlat i VA-banken, dock uppges informationen inte vara fullständig på alla komponenter. Kommunens största och äldsta pumpar är från 1960-talet. Vid intervju anges att det pågår provprojekt för att testa automatiseringen av övervakning av pumpstationer. Detta sker genom uttag av driftdata avseende energiförbrukningen som ger indikationer om vilka pumpar eller när pumpar behöver åtgärdas. Genom att byta och reparera generas energivinst. Det är avdelningens drifttekniker som bevakar pumpstationernas status.

Enligt uppgift finns långsiktig plan för underhållsplaneringen som sträcker sig till 2027, dock inte med kalkyl för varje ingående objekt/projekt hela perioden ut. Den ursprungliga planen har reviderats, dels pga. nödvändiga omprioriteringar till följd av behov av mer akuta åtgärder för delar av de aktuella ledningsnäten och anläggningarna. Den löpande underhålls- och ledningsförnyelseplaneringen revideras också årligen. Dels inför budgetprocessen för investeringar nästkommande verksamhetsår, dels genom löpande uppföljning 4-6 årligen utifrån de fortskridande och pågående underhålls-/förnyelsearbeten. Vi har efterfrågat beskrivna underhållsplaner, men dessa har ej erhållits.

Förutom kommunens redovisningsprinciper och blankett för slutredovisning uppges att det inom tekniska kontoret inte finns några framtagna styrdokument inom området. På kommunens intranät har vi dock även hittat en teknisk handbok samt riktlinjer för dagvatten som i viss utsträckning tangerar granskningsområdet.

Utöver underhållsplanerna så har förteckning över månadsspolningar samt svar på utestående frågor kring kontinuiteten avseende underhållsplaneringen efterfrågats, men kompletterande information har inte tillhandahållits.

### 2.1.1. *Bedömning av kontrollmål 1*

Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.

Alla kommunens kartor, ledningssträckor etc. finns samlat i VA-banken, som är kommunens verksamhetssystem för VA och kärnan i verksamheten, utifrån vilket upplägg för det löpande underhållet inklusive schemaläggning görs. Underhållsplanen för VA sträcker sig till 2027 och uppdateras kontinuerligt. Den löpande underhålls- och ledningsförnyelseplaneringen revideras också årligen. Dels inför budgetprocessen för investeringar nästkommande verksamhetsår, dels genom löpande uppföljning 4-6 årligen utifrån de fortskridande och pågående underhålls-/förnyelsearbeten. Vi har efterfrågat beskrivna underhållsplaner, men dessa har ej erhållits.

Vår bedömning är ändå att det finns underhållsplaner i VA-banken och att det uppdateras kontinuerligt. Kontrollmålet bedöms *uppfyllt*.

## 2.2. *Redovisning*

### 2.2.1. *Kommunstyrelsens redovisningsprinciper*

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. En bedömning och beräkning ska göras i varje enskilt fall. 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. För området VA finns två stycken komponenter, VA-byggnader och VA-ledningar.

**Tabell 1:** *Exempel komponentindelning VA*

| **Komponent** | **Avskrivningstid, år** | | |
|---|---|---|---|
| | Default nyttjande-period | Min nyttjande-period | Max nyttjande-period |
| VA-byggnader | 20 | 20 | 33 |
| VA-ledningar | 50 | 33 | 50 |

Av slutrapporten framgår att vid byte av komponent ska den ursprungliga komponenten utrangeras när den nya komponenten som ersätter den gamla tas i bruk. Kvarstående av-

skrivning och/eller ränta ska 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 VA-avdelningen. I intervjuer med ekonomiavdelningen framkommer att det är redovisningsenheten som tar fram definitioner avseende 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.

### 2.2.2. Praktisk hantering vid VA-avdelningen

Inom VA-avdelningen betraktas allt underhållsarbete, förutom ledningsförnyelse, som löpande drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Pumpstationer ingår i sin helhet i den sammantagna avskrivningstiden för VA-byggnader, med en beräknad livslängd om 20-33 år.

Ledningsförnyelse betraktas i sin helhet som en investering. De planerade underhållsåtgärder som klassas som investering, dvs. ledningsförnyelse, redovisas på en projektkod som beställs från redovisningsenheten. Enligt uppgift är den genomsnittliga avskrivningstiden runt 33 år. Det finns ingen beskrivning som anger vilka tider som tillämpas på olika åtgärder. Enligt uppgift görs bedömning från fall till fall genom att i VA-banken kontrollera omfattning och ledningens karaktär. Distributionsledningar anges ha en kortare avskrivningstid.

### 2.2.3. Anslutningsavgifter

Enligt RKR 18.1 ska anslutningsavgifter i enlighet med matchningsprincipen intäktsföras succesivt i takt med att investeringsobjekten skrivs av över sina respektive nyttjandeperioder. Om en avgift eller bidrag är hänförbart till en investering ska inkomsten intäktsföras på ett sätt som återspeglar investeringens nyttjande och förbrukning.

Kommunstyrelsen har tagit fram en rutin för redovisning av intäkter avseende anslutningsavgifter för VA. Av rutinen framgår att huvudregeln är att anslutningsavgifter debiteras efter slutfört arbete. Fakturerad anslutningsavgift ska fördelas enligt 10 % driftsin-

täkt och 90 % investeringsintäkt. Investeringsintäkten periodiseras på motsvarande tid som tillgången skrivs av på, d.v.s. samma återföringsperiod som kostnaderna. Investeringsintäkten skuldförs i balansräkningen i avvaktan på att projektet slutförs. Från ekonomiavdelningen ges förklaring till att 10 % ska intäktsföras som en driftintäkt utifrån att det vanligtvis finns direkta kostnader för VA direkt en anslutning är klar. Exempel på insatser kan vara justering av regelsystem, eventuell utrustning som behöver tillkomma eller personella resurser. Kostnaderna har schabloniserats till 10 % av anslutningsavgiften, men kan variera mellan olika anslutningar. I en tjänsteskrivelse som behandlats av MSU anges att det är en gängse uppfattning inom VA-branschen att cirka 10 % av inbetalda anläggningsavgifter är rimligt att hantera som en finansiering av de direkta kostnaderna som uppstår för att upprätta ledningsnät och tillhörande installationer för de enskilda anslutningarna per fastighet.

Vid intervju anges att anslutningsavgifter som avser tillkommande anslutningar i redan befintliga områden, där anläggningsinvesteringen gjorts i kommunen för länge sedan, inte går att matcha mot en anläggning i anläggningsregistret. För dessa anslutningsavgifter tillämpas avskrivningstid om 33 år, ej komponentindelade, eftersom regelverket då var att skriva av investeringen på 33 år. Således finns ingen matchning mellan avgift och investering. När kommunen anlägger ett nytt område så används samma objektskod både för anläggningen (kommunens utgifter) och för faktureringen av VA-avgifterna. I de fallen finns en koppling till anläggningsreskontran.

## Verifiering

Kontroll har gjorts av ett antal stickprov för att säkerställa matchning, dvs. att anslutningsavgiften och tillhörande VA-anläggning har samma avskrivningstid och förväntad nyttjandeperiod.

**Tabell 2:** *Verifiering av anslutningsavgifter*

| Urval | Avskrivningstid anslutningsavgift | Anläggningens nyttjandeperiod | Överensstämmelse |
|---|---|---|---|
| Pelles väg | 50 år | 33 år | Nej |
| *aktiveringstidpunkt* | 2012 | 2011 | Nej |
| Södra Strand etapp 11 VA | 33 år | 33 år | Ja |
| *aktiveringstidpunkt* | 2012 | 2011 | Nej |
| Vitsippevägen VA | 33 år | 33 år | Ja |
| *aktiveringstidpunkt* | 2012 | 2011 | Nej |
| Breviksväg etapp 5 | 33 år | 33 år | Ja |
| *aktiveringstidpunkt* | 2015 | 2015 | Ja |

Vår verifiering visar att det för ett av fyra granskade stickprov inte finns överensstämmelse, dvs. matchning, mellan avskrivningstid av anslutningsavgift och den tillhörande VA-anläggningens förväntade nyttjandeperiod. Vidare noteras att aktiveringstidpunkt avviker för tre granskade stickprov, anslutningsavgifterna har aktiverats efter kostnaden. Det felaktiga beloppet bedöms dock inte materiellt.

### 2.2.4. *Bedömning av kontrollmål 2*

**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 VA-avdelningen. Inom VA-avdelningen betraktas allt underhållsarbete, förutom ledningsförnyelse, som löpande drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Ledningsförnyelse betraktas i sin helhet som en investering. 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 regler för komponentredovisning som överensstämmer med god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

### 2.2.5. *Bedömning av kontrollmål 3*

**Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed.**

Anslutningsavgifter som avser tillkommande anslutningar i redan befintliga områden, där anläggningsinvesteringen gjorts i kommunen för länge sedan, går inte att matcha mot anläggning i anläggningsregistret. För dessa anslutningsavgifter tillämpas avskrivningstid om 33 år, ej komponentindelade, eftersom regelverket då var att skriva av investeringen på 33 år. Således finns ingen matchning mellan avgift och investering.

När kommunen anlägger ett nytt område så används samma objektskod både för anläggningen (kommunens utgifter) och för faktureringen av VA-avgifterna. I de fallen finns en koppling till anläggningsreskontran. Vår verifiering visar att det för ett av fyra granskade stickprov inte finns överensstämmelse, dvs. matchning, mellan avskrivningstid av anslutningsavgift och den tillhörande VA-anläggningens förväntade nyttjandeperiod. Vidare noteras att aktiveringstidpunkt avviker för tre granskade stickprov, anslutningsavgifterna har aktiverats efter kostnaden. Det felaktiga beloppet bedöms dock inte materiellt.

Utifrån iakttagelse och vår verifiering bedömer vi att anslutningsavgifter inte fullt ut redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

## 2.3. *Samordning med kommunens exploaterings- och budgetprocess*

VA-avdelningen har samverkan med enheten för gata och park vid tekniska kontoret. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten och på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar. I samband med ledningsförnyelse så involveras

berörda chefer för att säkerställa att ny beläggning av en gata eller väg inte sker innan VA-avdelningen ska genomföra en åtgärd.

Vidare sker, enligt uppgift, samverkan med mark- och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen. I samband med att nya exploateringsprojekt uppstår vill VA-avdelningen involveras för att få en insikt i arbetet utifrån att det är de som ska ta över anläggningen senare. Detta för att få redovisningen på önskat vis från början. Det finns en styrgrupp med representanter från berörda avdelningar som behandlar nya detaljplaner på projektmöten.

Av kommunstyrelsens rutiner för redovisning av kommunens mark- och exploateringsverksamhet anges att det är viktigt att samtliga berörda har kunskap från början om hur kalkyler och budget upprättas, hur redovisningen ska utformas samt hur uppföljning sker i ekonomisystemet. Av rutinerna framgår endast hur redovisning ska ske, däremot inte vilka regler eller rutiner som gäller för kalkyler, budget eller uppföljning. Budgetering av exploateringsprojekt sker i dialog med ekonomiavdelningen.

Av riktlinjerna för dagvatten framgår att ett antal detaljmål som knyter an VA-verksamheten med kommunens exploateringsprocess. Bland annat anges att vid exploatering ska eftersträvas en så liten ökning som möjligt av andelen hårdgjord yta, exempelvis genom att använda genomsläppliga beläggningar samt att tidigt utreda lokalisering av anpassade dagvattenlösningar i föregripande planläggning, projektering och exploatering av bebyggelseområden. Av riktlinjerna framgår vidare att intervall för provtagning, tömning av dagvattendammar och ursugning av genomsläpplig asfalt också ska fastställas, att goda underhållsrutiner för dagvattenanläggningar måste upprätthållas och att detta ska redovisas i egenkontrollprogram och kontrollprogram för specifika större anläggningar. Skyldighet att bedriva egenkontroll regleras enligt miljöbalken. Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av egenkontrollprogram. Vidare så har ovan nämnda styrdokument inte kommunicerats i samband med genomförda intervjuer, utan dessa har inhämtats direkt från kommunens hemsida.

Inför varje budgetprocess går verksamheten även igenom investeringsprogrammet.

### *2.3.1. Bedömning av kontrollmål 4*

Planeringen av utbyggnad och underhåll styrs och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt.

VA-avdelningen har samverkan med både enheten för gata och park vid tekniska kontoret, samt med mark- och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten, på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar, samt på styrgruppsmöten. I samband med ledningsförnyelse så involveras berörda chefer för att säkerställa att ny beläggning av en gata eller väg inte sker innan VA-avdelningen ska genomföra en åtgärd.

Vår bedömning är att planering av utbyggnad och underhålls till viss del styrs och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt utifrån projektmöten och styrgruppsmöten. Dock verkar kunskap och kännedom om framtagna styrdokument saknas, bland annat avseende vilka moment som bör göras. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

## 2.4. Uppföljning av underhållskostnader

VA-verksamhetens driftbudget (anslag) finansieras till 100 procent via brukningsavgifter. Enligt uppgift baseras budget av underhåll på framtagna nyckeltal och en kvalificerad uppskattning utifrån förutsättningar inför nästkommande år. Uppföljning av ekonomi görs i verksamhetsberättelsen som upprättas årligen. Av verksamhetsberättelsen 2016 framgår att resurserna för drift, underhåll och övervakningar behöver förstärkas. Vidare anges att reinvesteringar för förnyelse av äldre ledningsnät och anläggningar behöver fortsättningsvis ökas för att möta det åldrade ledningsnätet.

Kostnader för VA-underhåll belastas framförallt av personal- och maskinkostnader. Vad avser pumpstationer så belastas denna verksamhet tyngst av behandlingskostnader för spillvatten, som levereras för rening hos Stockholm Vatten AB, samt av dryga el-kostnader för drift av kommunens ca 90 pumpstationer. I viss mån även av kostnader för datasupport och underhållstjänster för nödvändiga drift- och övervakningssystem.
Vid intervju anges att driftbudgeten i huvudsak räcker till. Vidare gör berörda tjänstemän bedömningen att det inte finns eftersatt underhåll. Resurserna för respektive område är inte öronmärkt, utan det går att flytta resurser mellan de olika driftområdena.

**Tabell 3:** *Driftsredovisning per verksamhet år 2016, tkr*

| | Budget, tkr | Faktiskt utfall, tkr | Avvikelse, tkr |
|---|---|---|---|
| VA-verket gemensam | 42 718 | 45 670 | 2 953 |
| Underhåll ledningsnät | -14 251 | -17 394 | -3 143 |
| Drift vattenverk | -9 501 | -11 598 | -2 097 |
| Pumpstationer | -18 965 | -16 224 | 2 741 |
| **TOTALT** | **0** | **454** | **454** |

Vid intervju anges att det finns en skälig kontroll på kostnaderna inom verksamheten. Uppföljning sker genom jämförelse av kostnadsslag för att kontrollera förändringar i verksamheten som kräver åtgärd. Vi har efterfrågat uppföljning av kostnader, men inte erhållit underlag som visar på faktiska underhållskostnader, utan enbart en samlad bild av löpande kostnader för ordinarie drift och underhåll av befintliga anläggningar.

I verksamhetssystemet Bestyr går det att följa alla delkonton och det finns en spårbarhet till fakturasystem som möjliggör uppföljning av enskilda fakturabelopp etc. Kostnadsutvecklingen under året har en tendens att avta och förbättras mot slutet av hösten och vintern såvida det inte sker något ovanligt eller långvariga nederbördsperioder. Kommunen har påbörjat ett arbete för att löpande kontrollera kostnaderna för dagvattenhantering, eftersom kommunen planerar att införa en dagvattenavgift från och med 2018.

### 2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5

Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.

Uppföljning sker genom jämförelse av kostnadsslag för att kontrollera förändringar i verksamheten som kräver åtgärd. Vi har efterfrågat uppföljning av kostnader, men inte erhållit underlag som visar på faktiska underhållskostnader, utan enbart en samlad bild

av löpande kostnader för ordinarie drift och underhåll av befintliga anläggningar. Uppföljning av verksamhetens totala ekonomi görs i verksamhetsberättelsen som upprättas årligen.

Vår bedömning är att det till viss del finns en tillfredställande uppföljning av 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 |
|---|---|
| Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt. | **Uppfyllt** |
| Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning. | **Delvis uppfyllt** |
| Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed. | **Delvis uppfyllt** |
| Planeringen av utbyggnad och underhåll styr och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt. | **Delvis 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 VA-anläggningar?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar, 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 VA-avdelningen. Vår bedömning utifrån iakttagelser i samband med genomförda intervjuer är att det saknas ett enhetligt synsätt inom kommunen vad gäller underhållet och dess redovisning. Vidare har noterats att hanteringen till vissa delar är personbunden, vilket gör organisationen sårbar.

## 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.
- Säkerställa kännedom och efterlevnad av övriga framtagna styrdokument bäring på granskningsområdet.

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 felavhjälpande 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.

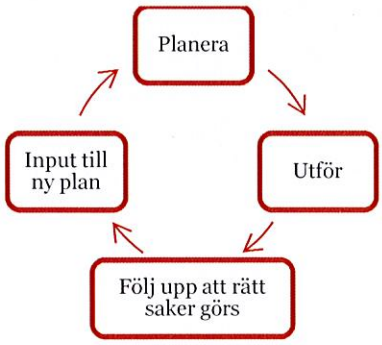
Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att det ur ett redovisningsperspektiv inte har någon betydelse om en åtgärd benämns akut, 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:

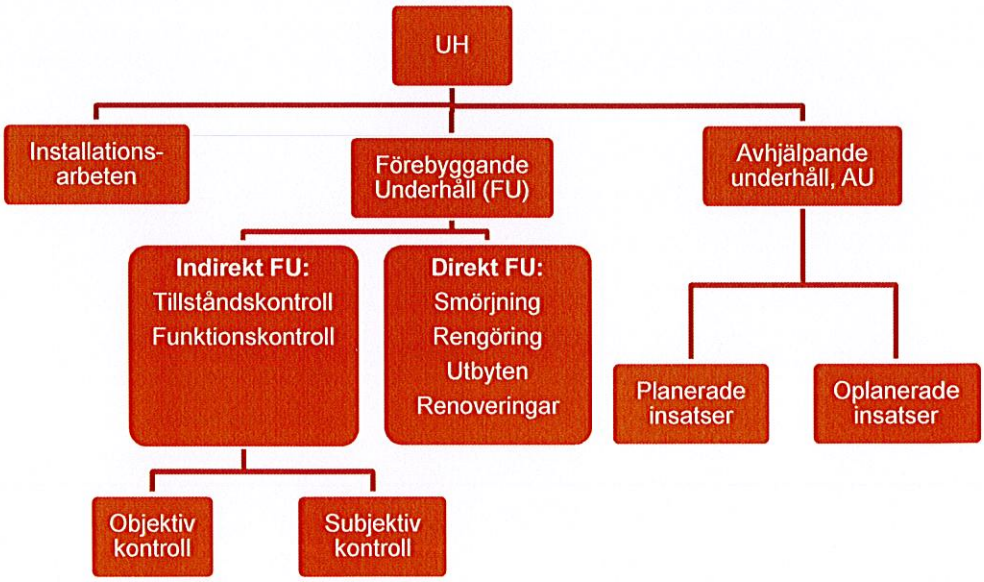
- Haverier minimeras
- Underhållsberoende stopptider och kostnader för följdskador minimeras
- Ökad livslängd på anläggningar
- Höjd underhållseffektivitet genom planering
- Styrning av teknisk livslängd så att den i görligaste mån sammanfaller med den ekonomiska livslängden

- Att optimal 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.

www.pwc.se

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens underhåll av gator och vägar*

Tyresö kommun

*Fredrik Jehrén*
*Jenny Nyholm*

*December 2017*

pwc

# 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 ..... 6
2.2. Underhållsplanering ..... 6
2.2.1. Bedömning av kontrollmål 2 ..... 8
2.3. Redovisning ..... 8
2.3.1. Kommunstyrelsens redovisningsprinciper ..... 8
2.3.2. Praktisk hantering vid enheten för gata och park ..... 9
2.3.3. Bedömning av kontrollmål 3 ..... 9
2.3.4. Bedömning av kontrollmål 4 ..... 10
2.4. Uppföljning av underhållskostnader ..... 10
2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5 ..... 11
**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 underhåll av gator och vägar. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar, men att det finns brister bland annat vad gäller tillämpningen av rutiner och redovisningsregler. Det bedöms finnas en diskrepans mellan framtagna regler vid ekonomiavdelningen och den praktiska tillämpningen vid enheten för gata och park. Vår bedömning utifrån iakttagelser i samband med genomförda intervjuer är att det saknas ett enhetligt synsätt inom kommunen vad gäller underhållet och dess redovisning. Vidare noteras att det finns en sårbarhet inom organisationen utifrån att hanteringen till viss del är personbunden, samt att det finns indikationer på att framtagna styrdokument inte är kända i verksamheten.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande iakttagelser och noterade brister:

- Ansvaret för gatu- och vägunderhållet är tydliggjort inom enheten för gata och park som tillhör miljö- och trafikavdelningen vid Tekniska kontoret. Det är miljö- och trafikchefen som är ytterst ansvarig, men det praktiska ansvaret för planering och utförande av underhåll är fördelat till enhetschefen. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten och på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar. Vidare sker regelbundna möten med externa entreprenörer för att optimera planering.

- I kommunens kvalitetsgarantier för väghållning anges vilka åtgärder som kommunen lovar att tillhandahålla kommuninvånarna löpande under året samt avseende vägbelysningen. Dokumentet fungerar som ett slags årshjul. Vidare finns en plan för beläggning av gator och vägar. Underlag för beläggningsplanen är den okulärbesiktning som sker genom att berörda tjänstemän åker på vägarna. Det sker dock ingen objektiv mätning av beläggning. Vi anser att det är väsentligt att det görs en objektiv bedömning av beläggningen för gatu- och vägunderhållet med jämna mellanrum. För snöröjning finns en vägkarta med prioriteringsordning. Enligt kommunens kvalitetsgarantier ska en fjärdedel av lamporna bytas varje år och trasiga lampor bytas ut löpande.

- 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.

- Allt beläggningsarbete klassas i sin helhet som drift, dvs. dessa åtgärder kostnadsförs direkt i redovisningen. Likaså befintliga anläggningar/investeringar som behöver underhållas samt cykelvägar. Alla åtgärder som avser ambitionshöjning och/eller förändring klassas som investering. För de större projekt som avslutas tillämpas mallen för komponentavskrivning. Det saknas en tydlighet i när en åtgärd är att klassa som investering eller drift i redovisningen och de beloppsgränser som finns inom kommunen avseende gränsdragningen är inte de som är styrande. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende exempelvis återanskaffning av komponenter.

- Enligt uppgift sker månadsuppföljning för att följa upp akuta och löpande underhållsåtgärder. Alla åtgärder konteras på egna aktiveter/verksamheter vilket möjliggör att det går följa hur olika åtgärder framskrider. Vi har efterfrågat underlag som styrker de månadsavstämningar som görs, men material har inte tillhandahållits.

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.

- Säkerställa kännedom och efterlevnad av övriga framtagna styrdokument med bäring på granskningsområdet.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun ska PwC genomföra en granskning av kommunens underhåll av gator och vägar.

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.

Tyresö kommun är en befolkningsmässigt starkt växande kommun, det innebär också att behovet av kommunal service ökar, däribland gator och vägar. Det är därför av stor betydelse att styrning och planering av underhållet fungerar väl.

## 1.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar?*

Revisionsfrågan besvaras utifrån följande fem uppställda kontrollmål:

- Gatu- och vägunderhållet 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:

- Miljö- och trafikchef, Tekniska kontoret
- Enhetschef gata och park, Tekniska kontoret
- Controller, Tekniska kontoret
- Redovisningschef och redovisningsekonomer, Ekonomiavdelningen

Rapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

# 2. Granskningsresultat

## 2.1. Organisation och ansvarsfördelning

Tyresö kommun är verksamhetsutövare över det kommunala vägnätet, vilket motsvarar ca 16 mil huvud- och lokalvägar. Ansvaret för gatu- och vägunderhållet finns på enheten för gata och park vid miljö- och trafikavdelningen. Avdelningen tillhör Tekniska kontoret som lyder under kommunstyrelsens förvaltning. Det är miljö- och trafikchefen som är ytterst ansvarig, men det praktiska ansvaret för planering och utförande är fördelat till enhetschefen för gata och park. Enheten, som är en av tre enheter inom avdelningen, hanterar all löpande drift, snöröjning och beläggningar. Enheten består av 15 personer utöver enhetschefen.

Enhetschefen hanterar allt från upphandling (skapar förfrågningsunderlag), sköter planering med entreprenörer, underhållsplaner (både drift och underhåll), beläggningsprogram samt leder och fördelar arbetet utifrån det åtagandet som de har avseende väghållningen. Enhetschefen ingår även i jourledningen. Det är arbetsledarna inom enheten som leder personalen och entreprenörerna utifrån chefens planering. Avdelningschefen för miljö- och trafik ansvarar för trafiksäkerhet och trafikplanering, samt ansvarar för nämndplan och för att skapa förutsättningar för enheten att genomföra sitt arbete.

Styrande dokument för underhållsplaneringen är i huvudsak dokumentet "Kvalitetsgarantier för väghållning". Av dokumentet framgår att en kvalitetsgaranti är ett löfte såväl som upplysning om vad kommuninvånaren har rätt att förvänta sig för tjänst och service av kommunen. Garantierna är formulerade av politiker och tjänstemän, med stöd av de synpunkter som inkommit från brukarna genom samtal eller undersökningar. Förutom nämndplan så uppges att det saknas övriga styrdokument från kommunstyrelsen med bäring på underhåll. På kommunens intranät har vi dock även hittat en teknisk handbok samt riktlinjer för dagvatten som i viss utsträckning tangerar granskningsområdet.

Vid intervju anges att samverkan med stadsbyggnadskontoret (MEX-avdelningen) och VA-avdelningen utgör en central funktion för att kommunens planering av gatu- och vägunderhållet ska fungera optimalt. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten och på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar. Alla nya detaljplaner behandlas på projektmöten. I samband med ledningsförnyelse så involveras berörda chefer för att säkerställa att ny beläggning av en gata eller väg inte sker innan VA-avdelningen ska genomföra en åtgärd. Av riktlinjerna för dagvatten framgår av ett antal detaljmål hur processerna hänger samman. Bland annat ska vid exploatering eftersträvas en så liten ökning som möjligt av andelen hårdgjord yta, exempelvis genom att använda genomsläppliga beläggningar. Vidare anges att dagvattnets föroreningsinnehåll kan minskas bland annat genom förbättrad renhållning genom gatusopning. Av riktlinjerna för dagvatten framgår vidare att verksamhetsutövare ska redovisa hur riktlinjer efterlevs i samband med exploatering eller omfattande ombyggnationer av fastighet eller väg.

Vid intervju anges vidare att det sker regelbundna möten med externa entreprenörer för att optimera planering utifrån så få ingrepp som möjligt till minsta möjliga tid.

### 2.1.1. *Bedömning av kontrollmål 1*

Gatu- och vägunderhållet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt.

Ansvaret för gatu- och vägunderhållet är tydliggjort inom enheten för gata och park som tillhör miljö- och trafikavdelningen vid Tekniska kontoret. Det är miljö- och trafikchefen som är ytterst ansvarig, men det praktiska ansvaret för planering och utförande är fördelat till enhetschefen. Inom enheten, som består av 15 personer, hanteras all löpande drift, snöröjning och beläggningar.

Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten och på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar. Vidare sker regelbundna möten med externa entreprenörer för att optimera planering och behov.

Vår bedömning är att gatu- och vägunderhållet i allt väsentligt styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt. Kontrollmålet bedöms *uppfyllt*.

## 2.2. *Underhållsplanering*

Väghållning delas in i vintertid (15 okt-15 apr) och sommartid (16 apr-14 okt). I kommunens kvalitetsgarantier för väghållning anges vilka åtgärder som kommunen lovar att tillhandahålla kommuninvånarna löpande under året samt avseende vägbelysningen. Dokumentet fungerar som ett slags årshjul och de intervjuade upplever att berörda tjänstemän har god kännedom om när under året som olika åtgärder ska genomföras. Uppföljning av kvalitetsgarantierna sker i samband med den årliga verksamhetsberättelsen utifrån den Excel-fil som verksamheten fyller i vartefter åtgärder genomförts.

Vid intervju framkommer att det är enhetschefen som gör största delen av planeringen avseende vilka åtgärder som ska hanteras, samt sköter kontakten med entreprenörer och hanterar bemanning. Inspel från miljö- och trafikchefen. Det är även enhetschefen som styr hur underhållsåtgärder ska prioriteras. Parametrar som styr är framförallt hur många kommuninvånare som påverkas, exempelvis anges att infartsvägar vid bostadsområden är ett prioriterat område.

För att optimera underhållsplaneringen sker samverkan i stor utsträckning tillsammans med stadsbyggnad och VA. I egenskap av specialist är enhetschefen för gata och park med på samtliga projektmöten som avser nya detaljplaner. Miljö- och trafikchefen sitter med i styrgruppen. Med VA-avdelningen sker avstämningar för att säkerställa att byte av ledningar inte görs precis efter att ny beläggning gjorts.

I riktlinjerna för dagvatten anges att drift- och underhållsplaner för gatuunderhållet bör tas fram och revideras kontinuerligt för att uppnå ett renare vägdagvatten. Vi har erhållit en plan för beläggningsunderhållet.

Vid intervju anges att de inte görs någon direkt bedömning av hur de ligger till i förhållande till planen, dvs. om det finns eftersatt underhåll. Enhetschefen bedömer dock att de har ändamålsenliga gator och vägar utifrån medel och behov.

### Beläggning

Beläggningsprogrammet styrs i stor utsträckning av påverkan från yttre faktorer, såsom väder. Inom ramen för granskningen har vi inhämtat beläggningsprogram för 2014-2017.

Utgångspunkt i beläggningsplaneringen är dels vilka åtgärder som gjorts under senare år, samt vilka ekonomiska förutsättningar som finns. Målet är att åtgärda så många $kv^2$ som möjligt utifrån fastställd budget (ca 4,8 mnkr) och utifrån områden där störst behov föreligger. Kommunen har ett avtal med NCC Roads.

Okulärbesiktning sker genom att berörda tjänstemän rör sig på vägarna och på så sätt inhämtar information om hur vägarna mår. De använder sig av GPS för att följa med var det varit och kontrollerat. Denna typ av kontroll uppges vara möjlig utifrån att kommunen är relativt liten. Inga mätinstrument används, eftersom det enligt enhetschefen är bättre med en visuell kontroll framför att förlita sig på en skakmätare i mobilen. För de områden som de inte hinner åka ut och kontrollera används egna gatuvybilder liknande Google Street view. Vi har erhållit exempel som styrker detta.

Kommunen jobbar även med synpunktshantering i form av systemet Artwise. Ca 1800 synpunkter avseende gator och vägar inkommer årligen via systemet. Det är kvalitets- och servicecenter som hanterar inkomna synpunkter som samtliga diarieförs. Enhetschefen anser att detta är ett intressant nyckeltal att följa och inom enheten sker löpande genomgång av inkomna synpunkter. Diskussion förs hur dessa ska hanteras och på vilket sätt de kan vara till grund för planering av underhållsåtgärder.

## Snöröjning och halkbekämpning

Kommunens vägar är indelade i olika färger utifrån prioriteringsordning där det större vägnätet har prioritet framför lokalgator och de infartsvägar vid bostadsområden som påverkar flest människor har högre prioritet för att underlätta för den största delen av befolkningen.

Kommunen har avtal med SMHI för väderprognoser och med Mowic för GPS-baserat ledningssystem, Mobiwin. Mobiwin tillhandahåller bland annat ruttplanering, hantering av fel och brister samt elektronisk dagbok för uppföljning. Alla snöröjningsfordon är försedda med en GPS för att säkerställa att plogning/snöröjning verkligen gjorts på berörd gata eller väg. Av informationen från GPS går det även att löpande följa maskiner och vad de gör. Fakturaunderlag skapas utifrån hur mycket som är plogat. Alla körningar sedan 2008 finns sparade i kommunens system där vi har fått ta del av ett utdrag ur systemet avseende nov 2016-febr 2017.

## Gatubelysning

Kommunen har upphandlat ett avtal angående drift och underhåll av gatubelysningsanläggningen. Av åtagandet framgår att entreprenören löpande ska åtgärda rapporterade fel på anläggningen. Enligt kommunens kvalitetsgarantier ska en fjärdedel av lamporna bytas varje år och trasiga lampor bytas ut löpande. Belysning som är trasig längs vägar ska åtgärdas inom 14 dagar från mottagen felanmälan, såvida inte trafiksäkerheten hotas vilket om så är fallet utlovas åtgärd inom 2 arbetsdagar.

### 2.2.1. *Bedömning av kontrollmål 2*

Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.

Det finns en plan för beläggning av gator och vägar. Underlag för beläggningsplanen är den okulärbesiktning som sker genom att berörda tjänstemän åker på vägarna. Det sker dock ingen objektiv mätning av beläggning. Vi anser att det är väsentligt att det görs en objektiv bedömning av beläggningen för gatu- och vägunderhållet med jämna mellanrum. För snöröjning finns en vägkarta med prioriteringsordning. Enligt kommunens kvalitetsgarantier ska en fjärdedel av lamporna bytas varje år och trasiga lampor bytas ut löpande.

Vår bedömning är att det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt. Kontrollmålet bedöms *uppfyllt*.

## 2.3. Redovisning

### 2.3.1. *Kommunstyrelsens redovisningsprinciper*

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 gator och vägar finns sju stycken komponenter som tagits fram i samråd med fastighetsenheten. Enligt slutrapporten avser komponenterna och livslängderna nya anläggningstillgångar och inte för uppdelning av befintliga. 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.

**Tabell 1:** *Exempel komponentindelning gator och vägar*

| **Komponent** | **Avskrivningstid, år** | | |
|---|---|---|---|
| | Default nyttjande-period | Min nyttjande-period | Max nyttjande-period |
| Vägkropp | 120 | | |
| Vägkropp med avskrivnings-bart värde | 50 | 50 | 70 |
| Gatudränering och diken | 20 | 15 | 33 |
| Gatubeläggning | 10 | 10 | 33 |
| Utebelysningsanläggning | 40 | 40 | 50 |
| Utsmyckning rondell | 120 | | |
| Mark och plantering | 20 | | |

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 finns inga direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll och inom enheten för gata och park finns inga beloppsgränser som är styrande. I intervjuer med ekonomiavdelningen framkommer att det är redovisningsenheten som tar fram definitioner avseende 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.

### 2.3.2. Praktisk hantering vid enheten för gata och park

Vid enheten för gata och park klassas beläggningsarbete i sin helhet som drift, dvs. dessa åtgärder kostnadsförs direkt i redovisningen. Enheten har ett driftanslag för beläggningar. Medel från driftbudget används även för befintliga anläggningar/investeringar som behöver underhållas. Likaså underhåll av cykelvägar bekostas med drift- och underhållspengar.

Alla åtgärder som avser ambitionshöjning och/eller förändring klassas som investering. För de större projekt som avslutas tillämpas mallen för komponentavskrivning. Enhetschefen fördelar de olika komponenterna procentuellt. Redovisningsenheten bokför i ekonomisystemet vartefter kapitaltjänstkostnader börjar generas.

### 2.3.3. 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 enheten för gata och park. Vid enheten för gata och park klassas beläggningsarbete i sin helhet som drift, dvs. dessa åtgärder kostnadsförs direkt i redovisningen. Likaså be-

fintliga anläggningar/investeringar som behöver underhållas samt cykelvägar. Alla åtgärder som avser ambitionshöjning och/eller förändring klassas som investering. För de större projekt som avslutas tillämpas mallen för komponentavskrivning. Det saknas en tydlighet i när en åtgärd är att klassa som investering eller drift i redovisningen. 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 regler för komponentredovisning som överensstämmer med god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

### 2.3.4. *Bedömning av kontrollmål 4*

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

Vid enheten för gata och park klassas beläggningsarbete i sin helhet som drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Alla åtgärder som avser ambitionshöjning och/eller förändring klassas som investering. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende återanskaffning av komponenter.

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

## 2.4. *Uppföljning av underhållskostnader*

Enligt uppgift görs månadsavstämningar för att följa upp akuta och löpande underhållsåtgärder. Alla åtgärder konteras på egna aktiveter/verksamheter, vilket möjliggör att det går följa hur olika åtgärder framskrider. Alla kostnader går in i fakturasystemet och det är enhetschefen som kontrollerar att entreprenören följer avtal. Avdelningens controller får dagligen signaler om detta. Vi har efterfrågat underlag som styrker de månadsavstämningar som görs, men material har inte tillhandahållits.

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

**Tabell 2:** *Budgeterade kostnader löpande underhåll mot faktiskt utfall, tkr*

| År | Budget, tkr | Faktiskt utfall, tkr | Avvikelse, tkr |
|---|---|---|---|
| 2015 | 56 695 | 54 560 | 2 135 |
| 2016 | 60 709 | 52 700 | 8 009 |
| 2017 (-aug) | 42 414 | 32 125 | 10 289 |

**Tabell 3:** *Budgeterade kostnader akut underhåll mot faktiskt utfall, tkr*

| År | Budget, tkr | Faktiskt utfall, tkr | Avvikelse, tkr |
|---|---|---|---|
| 2015 | saknas | 1 574 | et. |
| 2016 | saknas | 884 | et. |
| 2017 | saknas | 709 | et. |

Budget för akuta underhållskostnader saknas. Enligt uppgift går kostnaderna för akuta underhållsåtgärder inte att styra, utan dessa åtgärder kostar vad de kostar.

I tabellen nedan redovisas kommunens kostnader för gatu- och vägunderhåll i kr per invånare för perioden 2014-2016.

**Tabell 4:** *Underhållskostnader, kr/invånare*

| År | Beläggningsprogram | Vinterväghållning | Gatubelysning |
|---|---|---|---|
| 2014 | 80 kr/inv | 400 kr/inv | 167 kr/inv |
| 2015 | 111 kr/inv | 247 kr/inv | 175 kr/inv |
| 2016 | 106 kr/inv | 177 kr/inv | 198 kr/inv |

I samband med nästkommande års kommunplan tas ska enheten ange vilka kostnader de förväntas ha. Om enheten inte äskar mer medel så erhåller de samma belopp som föregående år. Det är enhetschefen som detaljstyr budget på sina ansvarsområden.

### *2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5*

Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.

Enligt uppgift sker månadsuppföljning för att följa upp akuta och löpande underhållsåtgärder. Alla åtgärder konteras på egna aktiveter/verksamheter vilket möjliggör att det går följa hur olika åtgärder framskrider. Vi har efterfrågat underlag som styrker de månadsavstämningar som görs, men material har inte tillhandahållits.

Vår bedömning är att det till viss del finns en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader, vi har dock inte verifierat detta. 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 |
|---|---|
| Gatu- och vägunderhållet 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 gator och vägar?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägare, 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 enheten för gata och park. Vidare noterar vi att hanteringen till viss del är personbunden, vilket är sårbart.

## 3.3. Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet och noterade brister lämnas kommunstyrelsen med följande rekommendationer:

- Säkerställa att det finns en enhetlig och tydlig 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.

- Säkerställa kännedom och efterlevnad av övriga framtagna styrdokument bäring på granskningsområdet.

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 felavhjälpande 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.

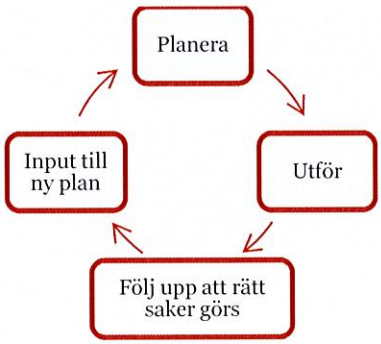
Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att det ur ett redovisningsperspektiv inte har någon betydelse om en åtgärd benämns akut, 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:

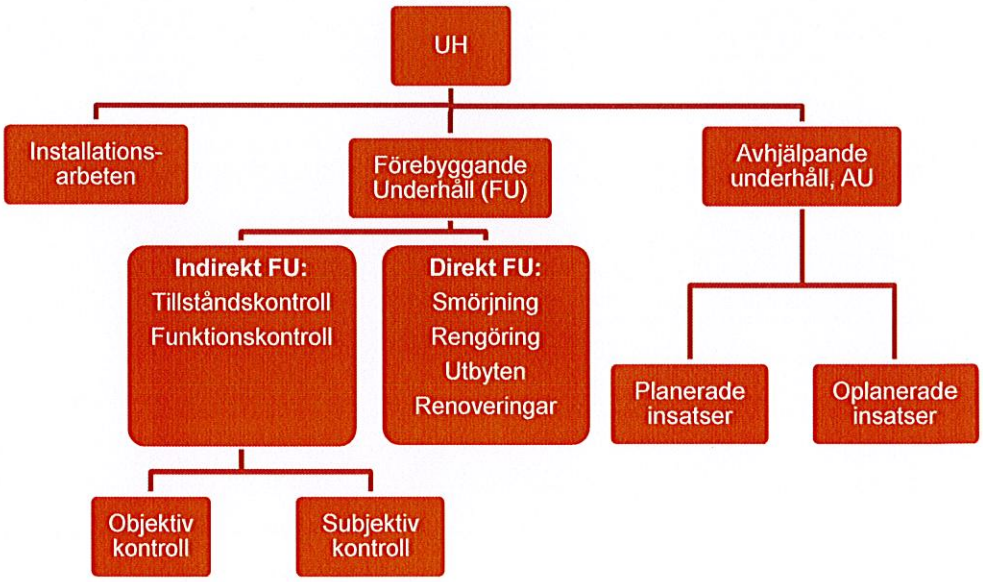
- Haverier minimeras
- Underhållsberoende stopptider och kostnader för följdskador minimeras
- Ökad livslängd på anläggningar
- Höjd underhållseffektivitet genom planering
- Styrning av teknisk livslängd så att den i görligaste mån sammanfaller med den ekonomiska livslängden
- Att optimal parameterinställning,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

| | |
|---|---|
| Datum | 2018-02-22 |
| Tid | 13:00–15:00 |
| Plats | Bollmora |
| Beslutande | Se närvarolista |
| Övriga deltagare | Se närvarolista |
| Justeringens plats och tid | Kommunkansliet 2018-03-05 |
| Paragrafer | 17 - 40 |

Sekreterare
Hillevi Elvhage

Ordförande
Fredrik Saweståhl

Justerande
Kristjan Vaigur

**ANSLAG / BEVIS**

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.
Observera att anslagstiden inte är samma sak som överklagandetiden.

| | |
|---|---|
| Organ | Kommunledningsutskottet |
| Sammanträdesdatum | 2018-02-22 |
| Datum då anslaget sätts upp | 2018-03-06 |
| Datum då anslaget tas ned | 2018-03-28 |
| Förvaringsplats för protokollet | Kommunkansliets arkiv plan 6 |

Underskrift
Hillevi Elvhage

| | |
|---|---|
| | Utdragsbestyrkande |

# Närvarolista

## Beslutande

Fredrik Saweståhl (M), ordförande
Mats Lindblom (L), 1:e vice ordförande
Anita Mattsson (S), 2:e vice ordförande
Ulrica Riis-Pedersen (C)
Anna Lund (KD)
Kristjan Vaigur (S)
Marie Åkesdotter (MP)

## Ersättare

Dick Bengtson (M)
Anna Steele (L)
Helen Dwyer (C)
Anders Linder (S)

## Övriga

Bo Renman, kommundirektör, kommunstyrelseförvaltningen
Torstein Tysklind, ekonomichef, kommunstyrelseförvaltningen
Britt-Marie Lundberg-Björk, chef tekniska kontoret och medborgarfokus, kommunstyrelseförvaltningen
Jonas Jansfors, HR-chef, kommunstyrelseförvaltningen
Urban Petrén, it-chef, kommunstyrelseförvaltningen
Sara Kopparberg, stadsbyggnadschef, stadsbyggnadsförvaltningen
Magnus Lublin, förvaltningschef, socialförvaltningen, §§ 18-19
Irene Hededal, förvaltningschef, utvecklingsförvaltningen
Jenny Gardbrant, kanslichef, kommunstyrelseförvaltningen
Bertil Eriksson, chef VA och renhållning, kommunstyrelseförvaltningen, till och med § 35
Åke Skoglund, seniorkonsult, kommunstyrelseförvaltningen, till och med § 29
Hillevi Elvhage, kommunsekreterare, kommunstyrelseförvaltningen
Björn Hellqvist, enhetschef fritid och friluft, kommunstyrelseförvaltningen, till och med § 29
Anna Gustafsson, exploateringsingenjör, stadsbyggnadsförvaltningen, till och med § 28
My Lundblad Wistadt, arkitekt, stadsbyggnadsförvaltningen, till och med § 28
Carolin Andersson, planarkitekt, stadsbyggnadsförvaltningen, §§ 20-28
Suzette Westling, avfallshandläggare, kommunstyrelseförvaltningen

Klara Frosterud, arkitekt, White arkitekter, § 17

**Frånvarande**

Marika Marklund (KD)
Jannice Rockstroh (S)
Inger Gemicioglu (V)