

Revisionsrapport

Granskning av kommunens underhåll av gator och vägar

Tyresö kommun

*Fredrik Jehrén
Jenny Nyholm*

December 2017

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:

- Ansvar 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 beläggningsplanen 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 klassas 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 att 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 kv² 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 beläggningsplanen för gatu- och vägunderhållet med jämna mellanrum. För snöröjning finns en vägmappa 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 uträngöras 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 nyttjandeperiod	Min nyttjandeperiod	Max nyttjandeperiod
Väggkropp	120		
Väggkropp med avskrivningsbart värde	50	50	70
Gatutränering 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 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. 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: *Budgerade 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: *Budgerade 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 aktiviteter/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

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 långsiktig tänk beträffande planerat underhåll så frångår kommunerna ”god ekonomisk hushållning”.



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

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

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

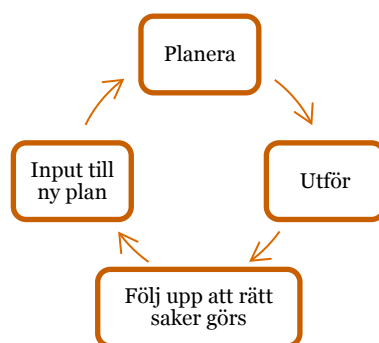
Drift	Investering
Vidmakthålla eller återställa tillgångens egenskaper till den nivå som gällde vid anskaffning.	Förändra ursprungliga egenskaper.
	Återanskaffning/komponentbyte.
	Kapacitetsförbättring, kvalitetsförbättring eller avsevärd kostnadsreducering.

Underhållsplanering

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

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

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



Syftet med en underhållsplan är bland annat att:

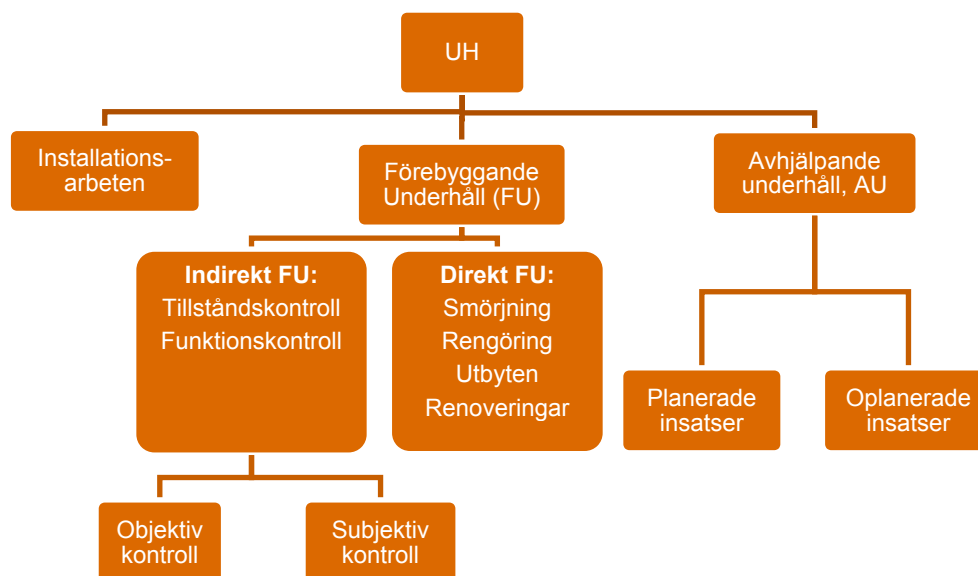
- Haverier minimeras
- Underhållsberoende stopptider och kostnader för följdskador minimeras
- Ökad livslängd på anläggningar
- Höjd underhållseffektivitet genom planering
- Styrning av teknisk livslängd så att den i görligaste mån sammanfaller med den ekonomiska livslängden
- Att optimala parameterinställning, speciellt för elektronisk utrustning, bevaras
- Bättre reservdelsplanering

- Förbättrad dokumentation som bidrar till kontinuitet i underhållsarbete

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

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

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



underhåll (AU).

Det *avhjälpande underhållet* handlar om att åtgärda uppkomna skador och återställa funktion, till exempel att laga ett hål i marken eller ersätta en krossad fönsterruta. Sådana åtgärder kan vara såväl planerade som oplanerade (akuta). Oavsett om underhållsåtgärderna av förbyggande eller avhjälpande karaktär går det att arbeta med underhållsplaner för att styra, samordna och effektivisera underhållsarbete.

