
Revisionsrapport

Underhåll av gator och parker

Botkyrka kommun

Augusti 2012
Jan-Olov Larsén



Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Metod	5
3	Regelverk	6
3.1	Redovisningsreglemente	6
3.2	Regler och riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar	7
3.3	Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt	7
3.4	Reglemente för budgetansvar och intern kontroll	8
3.5	Riktlinjer för kommunens upphandlingar	9
3.6	Bedömning	9
4	Samhällsbyggnadsnämnden, gata/parkverksamheten	10
4.1	Allmänt	10
4.2	Samhällsbyggnadsnämnden	10
4.3	Organisation gata/parkenhet	11
4.4	Underhåll	12
4.4.1	Underhållsutredning 2009	12
4.4.2	Efter utredning	14
4.4.3	Framåtsikt 2013-2016	14
4.4.4	Beskrivning av planering och arbetssätt	15
4.4.5	Intern kontroll	16
4.5	Bedömning	16

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat underhållet av gata/parkverksamheten inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Den övergripande revisionsfråga som ska besvaras är: Finns det tydliga mål, riktlinjer och aktuella underhållsplaner samt hur förhåller sig genomfört underhåll till behoven?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att det saknas mål i form av volymmässiga mått kring hur mycket som ska avsättas till underhåll. Där emot finns det tydliga centrala riktlinjer och anvisningar för hur underhållsåtgärder ska hanteras, men dessa följs inte i alla delar. Vidare finns det dokumenterade aktuella underhållsplaner inom gata/parkenheten. Emellertid framgår av granskade dokument och genomförda intervjuer att nuvarande medel avsatta för underhåll är otillräckliga. Vi bedömer utifrån detta att kommunens övergripande mål om ekonomisk hållbar utveckling för att säkra anläggningarnas funktion i dagsläget inte uppnås.

Behovet av ökade underhållsinsatser inom gata/park finns väl dokumenterat i samhällsbyggnadsförvaltningens utredning från 2009, i olika informations- och utbildningsmaterial, i samhällsbyggnadsnämndens årsredovisning, verksamhetsplan och senast i framåtsikten för 2013-2016. Som underlag ligger gata/parkenhetens detaljerade beräkningar som bygger dels på teoretiska antaganden om anläggningens livslängd samt antagande om slitage och dels på underlag från årliga besiktningar.

Situationen blir otillfredsställande i jämförelse med hur underhållsinsatserna hanteras inom fastighets- samt vatten och avloppsverksamheterna. När det gäller fastighetsförvaltningen har uttalats att målet är att uppnå ett underhåll om 100 kronor/kvm i stort uppnåtts. När det gäller va-verksamheten är underhållet på en nivå som behåller anläggningarnas standard på en tillfredsställande nivå, vilket framgår av revisionsrapport från februari 2011. När det gäller va-verksamheten har uppmärksamheten kring händelserna i Östersund och någon ytterligare kommun, där parasitintrång i ledningssystemet, inneburit omfattande hälsoproblem för invånarna, varit en orsak till ökade underhållsinsatser.

Orsakerna till denna olikhet i hantering av underhållsinsatser, mellan olika verksamheter i kommunen, kan med stor sannolikhet bero på dels vem som är brukare av tjänsten och dels hur verksamheten är organiserad. När det gäller fastighetsverksamheten är de största brukarna utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden, vilka med stort inflytande kunna hävda behoven av underhållsinsatser för sin egen verksamhets kvalitet. När det gäller va-verksamheten är sårbarheten och de omedelbara hälsoproblemen för invånarna vid smittointrängning en trolig orsak. När det gäller gata/parkverksamheten är det brukarna, de enskilda medborgarna, som via medborgarförslag och andra kanaler, uppenbarligen haft en mycket begränsad påverkan på kommunens prioriteringsprocess.

En annan orsak till olikheten av prioriteringar av underhållsinsatser kan sökas i den politiska organisationen. Fastighetsenheten och va-enheten är organiserade under tekniska nämnden, medan gata/parkenheten är organiserad under samhällsbyggnadsnämnden. Detta förhållande ska avspegla att gata/park är mer knuten till kommunens samhällsplanering än till den mer försörjningsinriktade verksamhet som tekniska nämnden ansvarar för. Detta har medfört att prioriteringar inom samhällsbyggnadsnämnden inte varit till fördel för underhållet av gata/parkenhetens anläggningar. I det fall att kommunens samlade resurser inte tillåter ett utvidgat underhåll hindrar nuvarande nämndsindelning en optimering av kommunens totala underhållsinsatser, det vill säga att nuvarande samlade underhållsåtgärder kunde spridas mellan fastighets-, va- och gata/parkenheterna. Överväganden bör ske kring frågan om gata/parkenhetens verksamhet ska ses som en del i kommunens försörjning av gata/park tjänster eller om dess vikt i samhällsplaneringen är så omfattande att den ska ligga kvar under samhällsbyggnadsnämnden.

En ytterligare orsak går att söka i att kommunens investeringsprocess och exploateringsprocess inte tillämpas i de delar som avser förkalkylering, slutredovisning, efterkalkylering och överlämnandeförfarandet till den förvaltning som ansvarar för verksamheten. Av intervjuerna och av dokumentation framgår att delar av underhållsanslaget urholkas av ökade kapitaltjänstkostnader eller att ett viss utökat underhållsanslag till stor del ianspråkats av ökade kapitaltjänstkostnader. Detta är inte tillfredsställande.

Av intervjuerna framgår vidare att gata/parkenheten har för avsikt att uppdatera underhållsutredningen från 2009 i de delar som är aktuella för enhetens verksamhet. Underhållsfrågorna inom enheten är så centrala för verksamheten att utredningen bör tas fram årligen och följas upp som underlag för verksamhetsplanen och framåtsikten. Utredningen bör struktureras med tydligt fokus på dels att belysa det eftersatt underhållet, dels i detalj (projektvis) redovisa tillkommande ytor/enheter. Som en utveckling i utredningen bör jämförelser göras mot andra kommuner och med branschjämförelser i de fall detta kan göras. Syftet med utredningen är att strukturera mängden av detaljdata till ett informationsmaterial att använda för att åskådliggöra problematiken och följa upp utvecklingen.

Underhållet inom gata/parkenheten bör ingå som en del i förvaltningens internkontrollplan, med underhållsutredningen som grund. Internkontrollplanen bör vidare innefatta kontroll av att gällande regler och anvisningar är kända och efterlevs. Detta gäller särskilt kommunens redovisningsreglemente, regler och riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar, riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet samt riktlinjer för kommunens upphandlingar.

För att planera långsiktigt hållbart redan från början genom att säkra en enhetlig standard- och kvalitetsnivå på de anläggningar som ska förvaltas av gata/parkenheten, bör en teknisk handbok arbetas fram som ska gälla vid byggande av gator och parker. Syftet är att skapa en enhetlig kvalitetsstandard vid byggande av anläggningar i kommunen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Revisorerna har efter bedömning av väsentlighet och risk beslutat genomföra en fördjupad granskning av underhållet av gator och vägar. Kvaliteten på underhållsinsatserna har stor betydelse för brukarens säkerhet och framkomlighet samt upplevelse av anläggningarna. Vidare ska underhållet upprätthålla anläggningarnas förväntade livslängd. Eftersatt underhåll kan på sikt få allvarliga konsekvenser för ekonomi, säkerhet och kvalitet.

Den övergripande revisionsfråga som formulerats i projektplanen och som granskningen ska besvara är:

Finns det tydliga mål, riktlinjer och aktuella underhållsplaner samt hur förhåller sig genomfört underhåll till behoven?

Inom ramen för den övergripande revisionsfrågan har granskningen avgränsats till följande kontrollmål:

- Ändamålsenliga och uppdaterade underhållsplaner
- Omfattningen av underhållsbehov
- Förhållandet över tid mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll
- Nuvarande underhåll av gator och vägar i förhållande till verksamhetens bedömning av det egentliga behovet
- Gränsdragningen mellan investeringar och underhåll
- Andelen akut underhåll jämfört med det förebyggande och planerade
- Upphandlingsprocessen kring upphandling av underhåll

Granskningsobjekt är samhällsbyggnadsnämnden. När det gäller kommunövergripande styrande dokument är kommunstyrelsen ansvarig nämnd.

2.2 Metod

Granskningen har genomförts via en översiktlig genomgång av styrande kommunövergripande dokument samt en mer detaljerad genomgång och analys av de metoder och planeringsprocesser som tillämpas inom gata/parkenheten vad gäller underhållet. Detta material har kompletterats via intervjuer med följande personer:

- Rolf Gustafsson, chefscontroller, kommunledningsförvaltningen
- Mikael Nyberg, tf. förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen
- Ulrika Persson, park och gatuchef, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Tommy Hall, gatuingenjör, gata/parkenheten, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Peder Ricknell, controller samhällsbyggnadsförvaltningen
- Gunilla Melkersson, chef ekonomienheten, samhällsbyggnadsförvaltningen

Samtal för avstämning i speciella frågor har skett med Anna Holm, exploateringschef, kommunledningsförvaltningen och Christina Olsson, jurist, serviceförvaltningen.

3 Regelverk

Under nedanstående avsnitt redovisas de styrande dokument som har anknytning till revisionsfrågan, såsom:

- Redovisningsreglemente
- Regler och riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar
- Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt
- Reglemente för budgetansvar och intern kontroll
- Riktlinjer för kommunens upphandlingar

3.1 Redovisningsreglemente

Kommunens redovisningsreglemente är daterat 2010-10-28. För denna granskning är, § 1 nämndernas årsredovisning 4:e stycket som rör investeringsredovisningen samt § 5 klassificering mellan drift och investering, aktuella. När det gäller investeringsredovisningen stadgas följande i reglementet:

"Investeringsredovisningen ska ge en samlad bild av nämndens investeringsverksamhet. Den ska lämna information om pågående och färdigställda investeringsobjekt i förhållande till fattade beslut. Redogörelsen ska omfatta en total kalkyl för respektive investeringsprojekt, årets investeringsutgift samt en prognos för färdigställandet. För avslutade projekt över 50 basbelopp ska slutredovisning ske upprättas inom sex månader. Undantag är byggentreprenader, som ska slutredovisas inom 12 månader. Undantag är byggentreprenader, som ska slutredovisas inom 12 månader från godkänd slutbesiktning. Slutredovisningen ska bifogas närmast därpå följande årsredovisning".

När det gäller klassificering mellan drift och investering stadgas följande i reglementet:

"Med anläggningstillgång menas tillgång som är avsedd att användas för stadigvarande bruk och innehav. Anläggningstillgångar är att betrakta som investeringar. Det är avsikten med innehavet som ska styra huruvida ett förvärv är att anse som en driftkostnad eller investeringsutgift (anläggningstillgång)".

Av reglementet framgår vidare att för att klassificeras som en anläggningstillgång ska samtliga nedanstående krav vara uppfyllda:

- Ekonomisk livslängd överstigande 3 år
- Inte av ringa värde
- Stadigvarande bruk

3.2 Regler och riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar

Regler och riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar är daterade 1998-02-18. I regelverket görs en genomgång av lagstiftningen och de tillämpningar som gäller. De allmänna reglerna kring vad gäller anläggningstillgångar framgår av 6 kapitlet i lagen om kommunal redovisning.

I regelverkets avsnitt 6, som behandlar reparation och underhåll/standardhöjningar, framgår följande:

”Reparation och underhåll, dvs åtgärder som syftar till att vidmakthålla en tillgångs tekniska och funktionella status bokförs normalt som en kostnad det år som åtgärden utförs. Hit räknas även ändringsarbeten som t ex nya fönster- och dörröppningar och flyttning av innerväggar i samband med omdisponering av lokaler. Om reparationer innebär en väsentligt högre standard kan detta motivera en höjning av det bokförda värdet på tillgången. Motsvarar den högre standarden vad som är normalt förekommande bör man dock anse att man endast vidmakthåller standarden”.

I i regelverkets, avsnitt 7 som behandlar ny- och ombyggnad, framgår följande:

”Åtgärder som innebär standardförbättring genom ny-, till- och ombyggnad skall i princip bokföras som investeringsutgift. Hit hör även andra åtgärder som höjer tillgångens allmänna standard. Exempel på sådana åtgärder är installation av toalett, utbyte av två- till tre-glasfönster. Endast mellanskillnaden mellan vad som betraktas som värdehöjande och normalt underhåll skall dock betraktas som investering. Nyasfaltering av gata betraktas som investering om detta medför en ändrad utformning av gatan”.

Regelverket avslutas med följande konstaterande:

”Svårigheter uppstår emellertid i praktiken vad gäller gränsdragning mellan underhållskostnader och standardförbättrande åtgärder. Av praktiska skäl torde man kunna acceptera att standardförbättrande åtgärder delvis ingår i underhållskostnaderna om det rör sig om mindre belopp och finns en regelbundenhet i förfarandet”.

3.3 Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt

Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt gäller från och med 2010-01-01. Riktlinjerna beskriver hela exploateringsprocessen från idé/förstudiefasen via planprogram, detaljplan till genomförande och driftsättning av anläggningarna. Överlämnandet av anläggningen till den driftansvariga nämnden utgör en viktig del i riktlinjerna.

Under hela planeringsprocessen ska i projektkalkylen, de konsekvenser projektet kommer att få för kommunens driftbudget tydligt framgå. Kalkylen ska skilja på kapitaltjänstkostnader och övriga driftkostnader i form av drift och underhåll.

En central punkt i riktlinjerna gäller den långsiktiga ekonomiska planen för exploateringsverksamheten. Under rubriken Långsiktig ekonomisk plan för exploateringsverksamheten framgår följande:

"I samband med flerårsplanen och ettårsplanen ska en långsiktig ekonomisk plan för exploateringsverksamheten sammanfattas. Det gäller de exploateringsprojekt som pågår eller planeras starta. Planen omfattar samma tidsperiod som flerårsplanen, det vill säga de fyra nästkommande åren".

Av anvisningarna framgår att för att investeringsplanen ska kunna utgöra underlag för planering av driftkostnadskonsekvenser för de kommunala verksamheterna. Den ska också utgöra ett underlag för kommunens likviditetsplanering. Planen ska innehålla prognos för exploateringsprojektet som helhet, det vill säga både planeringsfas och för genomförandefas, där det är möjligt. Detaljeringsraden ligger på projektnivå med redovisning av planerat årligt netto för respektive projekt. Mer detaljerat underlag för varje projekt framgår av projektkalkyl och projektbudget.

Uppföljningen av exploateringsprojektens budget sker varje tertiäl och i bokslutet. Förändringar redovisas och kommenteras såväl på investeringssidan som driftkostnadskonsekvenser.

Projektet slutredovisas i sin helhet till kommunfullmäktige. Slutredovisningen av projektet ska alltid ske som separata ärenden.

Motsvarande regelverk finns för ansvar och ekonomisk hantering av investeringar. I och med att största delen av tillkommande projekt är knutna till kommunens nyexploateringar har detta regelverk valts att redovisas här.

3.4 Reglemente för budgetansvar och intern kontroll

Reglementet för budgetansvar och intern kontroll (senast reviderat 2006-03-01) upptar tre områden nämligen budgetansvar, intern kontroll och attestförfarande vid ekonomiska transaktioner.

Av reglementet framgår att nämnden ansvarar för utformning och utförande av den interna kontrollen inom nämndens område. Förvaltningschefen ansvarar för att initiativ tas för att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll. Under kommentarer till avsnittet intern kontroll sägs att den interna kontrollen är en del i ansvarssystemet. Utformningen av den interna kontrollen måste ske utifrån respektive nämnds behov och förutsättningar. I den interna kontrollen ingår bland annat att:

- Fastställa en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning som t ex delegationsförteckningar och budgetansvar samt ange i vilken omfattning anmälan om utövad delegation ska ske

- Utforma nämndens interna ekonomisystem
- Utföra stickprovskontroller av inköpsverksamheten, lönerapporteringen och debiteringsverksamheten
- Fastställa rutiner för attest av ekonomiska transaktioner
- Att säkerställa att personalen känner till och följer de lagar och regler som berör deras respektive verksamhetsområde

3.5 Riktlinjer för kommunens upphandlingar

I och med att det från och med 2010-07-15 infördes lagändringar som rör upphandlingsprocessen har ny upphandlings och inköbspolicy antagits i kommunen.

Under avsnittet allmänt framgår att policyn gäller alla inköp av varor, tjänster och entreprenader inom Botkyrka kommun. Vidare sägs under avsnittet att policyn kompletteras med upphandlings- och inköps-handbok som reglerar riktlinjer, beskrivningar av processer, funktioner och roller inom kommunen, samt fastställer olika normer och bestämmelser utöver vad som anges i policyn.

Under avsnittet strategi framgår att upphandlingar och inköp ska genomföras affärsmässigt och effektivt så att kommunens verksamheter får varor, tjänster och entreprenader med rätt funktion, rätt kvalitet, hög säkerhet till bästa möjliga pris och minsta möjliga miljöpåverkan. Vidare under avsnittet framgår att upphandling och inköp ska ske på ett öppet sätt och leverantörer ska behandlas likvärdigt och icke diskriminerande. De krav som ställs ska vara proportionerliga mot det som upphandlas.

Under rubriken genomförandet av upphandlingar sägs att alla upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ska hanteras av upphandlingsenheten vid serviceförvaltningen. Förvaltningarna ska utse representanter som har mandat att delta i och ansvara för framtagandet av kravspecifikationer för de varor, tjänster och entreprenader som ska upphandlas.

3.6 Bedömning

Regelverket i form av, redovisningsreglemente, regler och riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar, riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet, intern kontroll och riktlinjer för kommunens upphandlingar, är tydliga och är kända i förvaltningen. Emellertid kan konstateras att regelverket inte efterlevs i alla delar, vilket närmare behandlas i avsnitt 4.

I framåtsikten 2013-2016 för samhällsbyggnadsnämnden påtalas behovet av utveckling av exploateringsprocessen på följande sätt:

”Vad gäller effektiv organisation i kommunen av exploateringsverksamheten ligger under perioden stort fokus på att vidareutveckla och förbättra processen inte minst ur ett hållbarhetsperspektiv. Det handlar om målstyrning, uppföljning och om stödverktyg som kan förbättra beslutsunderlag och prognoser. Det handlar också om att tydliggöra enskilda projekts bidrag till måluppfyllelse och koppling till den strategiska viljeinriktningen. Effektiviseringarna handlar även om att

planera långsiktigt hållbart redan från början. Här kommer samordning mellan olika förvaltningar inom kommunen att vara avgörande”.

4 Samhällsbyggnadsnämnden, gata/parkverksamheten

4.1 Allmänt

I nedanstående avsnitt redovisas verksamheten gata/park, dels vem som ansvarar för verksamheten, hur den är organiserad och dels hur verksamheten bedrivs med inriktning mot revisionsfrågan. Avsnittet är disponerat enligt följande rubriker:

- Samhällsbyggnadsnämnden
- Organisation för gata/parkverksamheten
- Underhåll
- Intern kontroll
- Bedömning

4.2 Samhällsbyggnadsnämnden

Nuvarande reglemente för samhällsbyggnadsnämnden gäller från och med 2011-01-01. I inledningen till reglementet stagas följande;

”I anslutning till vad som sägs i plan- och bygglagen och andra författningar inom plan- och byggnadsväsendet, det som föreskrivs om en nämnd i kommunalagen och i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor ska följande gälla för samhällsbyggnadsnämnden”.

Under rubriken samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområde § 1 stadgas följande:

”Nämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och har tillsynsansvaret över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen. Nämnden fullgör också de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av kommunens inom plan- och byggnadsväsendet. Samhällsbyggnadsnämnden är också ansvarig för verksamheterna gata- park och markförvaltning. Nämnden är också kommunens trafiknämnd”.

Därefter redovisas nämndens ansvar avseende gata/parkverksamheten i reglementets punkter 6-17.

I reglementets § 2 redovisas kommunfullmäktiges delegation till samhällsbyggnadsnämnden. I detta sammanhang bör påpekas att samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning till förvaltningen är under utarbetande med hjälp av jurist på serviceförvaltningen. Ett förslag till delegationsordning för samhällsbyggnadsförvaltningen föreligger.

4.3 Organisation gata/parkenhet

Gata/parkenheten ingår som en del i samhällsbyggnadsförvaltningen, som består av åtta enheter samt förvaltningsledning. Samhällsbyggnadsförvaltningen arbetar under tre nämnder, samhällsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt tekniska nämnden. Samhällsbyggnadsnämnden är ansvarig för gata/parkenheten, stadsbyggnadsenheten och kart- och mätenheten.

Samhällsbyggnadsnämnden är personalansvarig för hela samhällsbyggnadsförvaltningen.

Gata/parkenhetens organisation är utformad så att under enhetschefen (park- och gatuchefen) finns tre avdelningar/grupper i linjefunktion enligt följande:

- En grupp ansvarar för park- och natur, bestående av parkförvaltning, skogsförvaltning och landskapsplanering
- En grupp ansvarar för gata- och trafik bestående av gatuförvaltning, belysning, trafikplanering och tillstånd samt
- En grupp ansvarar för byggledning.

För de två första grupperna finns för närvarande en verksamhetsföreståndare om 0,25 vardera. Denna lösning har varit ett tvåårigt försök som kommer att avvecklas till kommande årsskifte. Inom gata/parkenheten pågår en översyn av organisationen i syfte att förstärka enhetschefens verksamhetsstöd och att förstärka enheten personalmässigt i förhållande till uppdragets omfattning. Dagens organisation omfattar ca 17 tjänster.

Verksamhetens omfattning kan sammanfattas enligt följande (underlag vid utbildning av nämnden våren 2011).

Enheten förvaltar:

- 22 mil väg
- 57 lekplatser och 2000 ha parkmark
- 12300 belysningspunkter
- 3000 ha skog inklusive naturreservat (varav 50 % är bostadsnära)
- 100 betongkonstruktioner
- Gångbroarna i Tumba centrum

Enheten utfärdar/handlägger/utför:

- Utfärdar lokala trafikföreskrifter och dispenser
- Utsmyckningar i offentlig utemiljö
- Handlägger ca 500 skrotbilsärenden/år
- Upplåter mark och ger schaktlov
- Bygger ut samhället
- Parkeringsbevakning
- Handlägger ca 60-80 medborgarförslag/år
- Deltar och organiserar olika typer av medborgarmöten, områdesvandringar och deltar i dialogforum

Utbildningsmaterialet avslutas med rubriken Utmaningar som sammanfattas i tre delar eftersatt underhåll, hög arbetsbelastning/höga ambitioner och många stadsdelar/hög utbyggnadstakt.

4.4 Underhåll

Nedanstående beskrivning av underhållet har inriktning på hur underhållsbehovet har dokumenterats och hur förvaltningen arbetar med planering och uppföljning av underhållsinsatserna.

4.4.1 Underhållsutredning 2009

På uppdrag av budgetberedningen våren 2009, vid behandling av samhällsbyggnadsnämndens framåtsikt, väcktes två frågor nämligen gränsdragningen mellan investeringar och underhåll (drift) och vilken nivå underhållet bör ligga på för att utföras enligt vedertagna nyckeltal och underhållsplaner. Behovet av att aktualisera underhållsfrågan är också föranlett av kommunens mål för ekonomiskt hållbar verksamhet.

Utredningen omfattar underhållet av fastigheter, VA och gata/parkområdet. Utredningen sammanfattas i nedanstående två styrcken.

"Målet för underhållet är att kommunens byggnader och anläggningar ska underhållas så att deras funktionalitet säkerställs och värde består. Strategin för att så effektivt som möjligt nå målet är att underhållet ska optimeras genom att utföras som planerat underhåll. Det innebär att det skall finnas en underhållsplan som är anpassad för varje objekt. Det innebär även att underhållet i hög grad utförs förebyggande eftersom det är mer ekonomiskt än avhjälpande (akut) underhåll och inte påverkar verksamheten på samma sätt".

"Vi kan konstatera att både inom fastighetsområdet och va-området har vi sett en positiv utveckling och här är det nu i första hand en fråga om att fortsätta och systematiskt komma ikapp med det underhållsarbete som under ett antal år varit eftersatt. Ännu återstår en hel del innan vi uppnår de underhållsnivåer som rekommenderas inom respektive bransch. Vi kan även konstatera att inom gata/parkområdet saknas denna positiva utveckling".

I utredningen påtalas vidare vikten av att underhållet redovisas, på ett korrekt sätt enligt kommunens centrala anvisningar, som driftkostnad. Effekten av att underhållsätgärder felaktigt redovisas som investering innebär ökade kapitaltjänstkostnader för verksamheten, som ytterligare försvårar prioriteringen av underhållsätgärder i framtiden.

Under rubriken, Behov av underhåll och förnyelse, redovisas för fastighetsområdet och va-området en relativt positiv utveckling, vilken då saknas inom gata/parkområdet.

I det specifika avsnittet för gata/park beskrivs åldersstrukturen på anläggningarna, det eftersatta underhållet och pågående och kommande exploateringar samt inve-

steringar som kommer att innebära nya åtaganden i form av drift, underhåll och kapitaltjänstkostnader. Vidare redovisas underhållets utveckling åren kring utredningen, inkluderande hur underhållskostnader bokförts som investeringsutgift. Avsnittet avslutas med följande beskrivning:

"Idag utförs mycket litet planerat underhåll. Felavhjälpande underhåll räcker enbart till akuta insatser som ofta berör hälsa och säkerhet. Vad gäller driften så sker ingen underhållssopning under sommaren, ingen skötsel av diken och trummor samt inga driftsätgärder på våra konstruktionsbyggnader. 2008 bekostade va-enheten sugning av rännstensbrunnar. Brist på driftmedel gör att tillsyn och skötsel inte kan utföras på önskvärt sätt och underhållet begränsar sig till att lappa och laga akuta problem. Det gör att anläggningens livscykel kortas ned och investeringsbehovet ökar, vilket inte är förenligt med målet en hållbar ekonomisk utveckling".

Vidare upptar utredningen en fördjupning av enbart gata/parks verksamhetsområde som redovisas i följande avsnitt:

- Hur man vill arbeta med underhållet inom förvaltningen
- Fördjupning i gata/parkverksamhetens underhållsbehov

Den senare rubriken upptar följande områden som i detalj beskrivs och åskådliggörs genom data i diagram, tabeller och fotografier:

- Beläggningsunderhåll
- Beläggningsunderhåll grusade ytor
- Dagvattenavledning
- Gatubelysning
- Lekplatser
- Konstbyggnader

Av de båda avsnitten framgår att det finns ett ackumulerat underhållsbehov som är mycket stort. För att kunna komma ikapp och undvika ytterligare kapitalförstöring så redovisas i tabellen en strategi för det planerade underhållet, såsom:

- Beläggningsunderhåll på all hårdgjord yta på allmän mark, 5,0 mkr under 10 år och sedan en minskning till ca 2,7 mkr/år.
- Dagvattenavledning, förnyelse av diken, trummor och brunnar, 1,2 mkr/år.
- Belysning, utbyte av sönderrostade stolpar och kabel, 8,0 mkr under 5 år och sedan en minskning till 3,5 mkr/år.
- Konstbyggnader, impregnering, räckesreparationer och betongarbeten, 5,8 mkr under 10 år därefter 3,5 mkr/år
- Trafikmärken, gatunamn, vägvisning och förnyelse, 0,6 mkr/år.
- Trafiksignaler, förnyelse (lagkrav) 0,4 mkr/år

- Vägmarkeringar, förnyelse (lagkrav) 0,6 mkr/år
- Lekplatser, 7,0 mkr under 4 år därefter 3,5 mkr/år
- Parkmark, förnyelse, 2,0 mkr under 5 år därefter 1,5 mkr/år
- Park/gatuträd, 0,4 mkr/år

Summa är ca 31 mkr/år under 5 år, därefter ca 21 mkr under 5 år och därefter ca 15 mkr/år vid konstanta mängder.

4.4.2 Efter utredning

Efter utredningen har resurser ställts till förfogande för upprustning av lekplatser och inom belysningsviden för utbyte av belysningsstolpar och energibesparande åtgärder. Vid sidan av de energibesparande åtgärderna som är lönsamma ska åtgärderna kategoriseras som åtgärder för att garantera hälsa och säkerhet. Standarden på lekplatser och belysning har innan åtgärd utgjort en fara för allmänheten.

4.4.3 Framåtsikt 2013-2016

Av framåtsikten för samhällsbyggnadsnämnden 2013-2016, daterad 2012-01-27, framgår under rubriken utveckling gator och parker att nämnden de senaste åren fått ökade resurser för underhåll och skötsel. Dessa medel motsvarar till viss del ökade åtaganden och kapitalkostnader. Det finns fortsatt ett stort behov för att motsvara medborgarnas förväntan inom detta område där underhållet av gator, parker och grönområden är fortsatt viktig.

Det framgår att gata/parkverksamheten känner ett stort tryck och höga förväntningar från medborgarna att fokusera på grundläggande uppgifter som att trygga och utveckla ett långsiktigt väg- och trafiksystem.

Under rubriken måluppfyllelse, medborgarnas Botkyrka, framgår att En stor del av kommunens anläggningar inom gata/parkområdet är åldersstigna vilket ökar underhållsbehovet för att behålla funktionaliteten. I stadsdelarna Hallunda, Norsborg, Fittja och Alby är detta särskilt påtagligt, eftersom samhället byggdes ut under relativt kort tid för ca 40 år sedan. I Tumba, Tullinge och Vårsta/Grödinge dominerar frågor om dålig bärighet och vattenproblem avseende vägar. Detta är extra tydligt i bl.a. Tullinge. I kommunens utvecklingsprogram för Tullinge framgår tydligt att vägunderhållet och vägstandard är en viktig fråga.

Under rubriken måluppfyllelse, en effektiv och kreativ kommunal organisation, framgår att gata/parkverksamheten har en mycket slimmad organisation och allt fler arbetsuppgifter läggs på samtidigt som volymerna ökar och förändras. Under perioden kan antalet tjänster behöva utökas ytterligare. Stora och många projekt tar mycket resurser i anspråk från kärnverksamheten som är kopplad till samhällsbyggnadsnämnden. Förvaltningen kan komma att behöva utöka antalet anställda för att ha bättre beredskap för så stora mängder projekt. Samhället fortsätter också att växa och vi får fler vägar och parker att förvalta vilket kräver mer resurser från oss inom all sorts arbete med markförvaltning och bemötande av brukarna. Sam-

hället fortsätter växa och vi får fler vägar och parker att förvalta vilket kräver mer resurser inom markskötselkompetensområdet.

Under samma rubrik framgår att vad gäller effektiv organisation i kommunen av exploateringsverksamheten ligger under perioden stort fokus på att vidareutveckla och förbättra processen inte minst ur ett hållbarhetsperspektiv. Det handlar om målstyrning, uppföljning och om stödverktyg som kan förbättra beslutsunderlag och prognoser. Det handlar också om att tydliggöra enskilda projekts bidrag till måluppfyllelse och koppling till den strategiska viljeinriktningen. Effektiviseringarna handlar även om att planera långsiktigt hållbart redan från början. Här kommer samordning mellan olika förvaltningar inom kommunen att vara avgörande.

Följande lista är en preliminär prognos för när kommunledningsförvaltningens exploateringsprojekt, innehållande allmänna anläggningar, slutredovisas:

- 2012 redovisas 6 projekt (redovisas med namn på respektive exploatering)
- 2013 redovisas 5 projekt
- 2014 och senare redovisas 21 projekt.

Under rubriken verksamhetsförändringar beträffande gata/parkverksamheten framgår att ramen för gata/parkverksamheten har utökats under 2011 och 2012 men ökade kapitaltjänstkostnader urholkar ramen i stor utsträckning. Investeringstakten gör att kapitaltjänstkostnaderna ökar under planperioden med ca 3 mkr per år. Det ackumulerade eftersatta underhållet är fortfarande stort. För att klara drift och planerat underhåll även av de nya anläggningarna krävs en utökning av driftbudget i motsvarande takt som samhället växer. De viktigaste insatserna bör göras på konstbyggnader, vägarnas beläggningsunderhåll, gatubelysning och lekplatser. Förnyelsen av gatubelysningen har påbörjats.

För att få en ekonomisk hållbar utveckling och säkra anläggningarnas funktion beräknas, enligt flerårsplanen, behövas ett tillskott till drift- och underhållsbudgeten på i storleksordningen 15-20 mkr/år. En förbättring som, under 2010-2012, finansierats och påbörjats är förnyelsen av gatubelysningen vilket, om den får fortsätta, kommer att vara en positiv utveckling för både energieffektivisering och trygghet i den offentliga utemiljön.

4.4.4 Beskrivning av planering och arbetssätt

I detta delavsnitt har utredningar och budgethandlingar studerats för att få en helhetsbild av verksamheten. I detta avsnitt ska en mer detaljerad bild av hur arbetet planeras och bedrivs studeras.

När det gäller beläggningsidan utgör beläggningsregistret underlag för planering. Beläggningsregistret består en förteckning av vägnamn, vägens längd och vägens yta. Registret går tillbaka till 1973 och fylls på med kommande planeringsperiod. Nuvarande register omfattar således åren 1973-2015. Registret innefattar samtliga åtgärder som vidtagits på respektive väg sedan 1973 och framåt. Vidtagen åtgärd markeras med ett kryss på den väg som avses och det år som åtgärden vidtogs. Genom att trycka på krysset kommer en beskrivning av vidtagen åtgärd fram samt vilken som utfört åtgärden och till vilken kostnad.

Med utgångspunkt från vissa grundantaganden för beläggnings livslängd besiktigas hela vägnätet en gång per år för att fastställa ett aktuellt behov. Grundantagandena kring hållbarheten för vägbeläggningsarna är följande:

- Lokalgata/väg 20-25 år
- Kollektivtrafikgata/väg 12-13 år

När det gäller konstbyggnader finns motsvarande register som för beläggningsidan. Registret upptar samtliga grunddata kring byggnaden och vilka åtgärder som vidtagits genom åren. Konstbyggnaderna besiktigas en gång per år. Besiktningen genomförs av egen personal på enheten. Vart 5-7 år anlitas utomstående expert (lagkrav) för att göra en opartisk värdering av byggnadens kondition.

Utifrån data i registren, antaganden kring teoretiska hållbarhetstider och årliga besiktningar fastställs underhållsbehovet.

När det gäller gata/parkverksamheten utförs underhållsarbetena genom upphandlade entreprenörer. En av dessa entreprenörer är kommunens serviceförvaltning. Gata/parkenheten anlitar serviceförvaltningen upphandlingsenhet i enlighet med centrala direktiv i form av riktlinjer för kommunens upphandlingar. Upphandlingsenheten har förstärkts med entreprenadkunnig kompetens.

4.4.5 Intern kontroll

Som framgår av delavsnitt 3.4 ska utformningen av den interna kontrollen ske utifrån respektive nämnds behov och förutsättningar. Att säkerställa att personalen känner till och följer de lagar och regler som berör deras respektive verksamhetsområde är en viktig punkt i den interna kontrollen.

4.5 Bedömning

Det saknas mål i form av volymmässiga mått hur mycket som ska avsättas till underhåll. Däremot finns det tydliga centrala riktlinjer och anvisningar för hur underhållsåtgärder ska hanteras, men dessa följs inte i alla delar. Vidare finns det dokumenterade aktuella underhållsplaner inom gata/parkenheten. Emellertid framgår av granskade dokument och genomförda intervjuer att medel avsatta till underhåll är otillräckliga idag. Detta har uttalats av samtliga intervjuade och det råder även enighet om att kommunens övergripande mål om ekonomisk hållbar utveckling för att säkra anläggningarnas funktion i dagsläget inte uppnås.

I samhällsbyggnadsnämndens framåtsikt för åren 2013-2016 redovisas att för att få en ekonomisk hållbar utveckling och säkra anläggningarnas funktion beräknas behovet på ett tillskott till drift- och underhållsbudgeten på i storleksordningen 15-20 mkr/år.”

Behovet av ökade underhållsinsatser inom gata/park finns väl dokumenterat i samhällsbyggnadsförvaltningens utredning från 2009, i olika informations- och utbildningsmaterial, i samhällsbyggnadsnämndens årsredovisning, verksamhetsplan och senast i framåtsikten för 2013-2016. Som underlag ligger gata/parkenhetens detal-

jerade beräkningar som bygger dels på teoretiska antaganden om anläggningens livslängd samt antagande om slitage och dels på underlag från årliga besiktningar.

Situationen blir otillfredsställande i jämförelse med hur underhållsinsatserna hanteras inom fastighets- samt vatten och avloppsverksamheterna. När det gäller fastighetsförvaltningen har uttalats att målet är att uppnå ett underhåll om 100 kronor/kvm i stort uppnåtts. När det gäller va-verksamheten är underhållet på en nivå som behåller anläggningarnas standard på en tillfredsställande nivå, vilket framgår av revisionsrapport från februari 2011. När det gäller va-verksamheten har uppmärksamheten kring händelserna i Östersund och någon ytterligare kommun, där parasitintrång i ledningssystemet, inneburit omfattande hälsoproblem för invånarna, varit en orsak till ökade underhållsinsatser.

Orsakerna till denna olikhet i hantering av underhållsinsatser, mellan olika verksamheter i kommunen, kan med stor sannolikhet bero på dels vem som är brukare av tjänsten och dels hur verksamheten är organiserad. När det gäller fastighetsverksamheten är de största brukarna utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden, vilka med stort inflytande kunna hävda behoven av underhållsinsatser för sin egen verksamhets kvalitet. När det gäller va-verksamheten är sårbarheten och de omedelbara hälsoproblemen för invånarna vid smittointrängning en trolig orsak. När det gäller gata/parkverksamheten är det brukarna, de enskilda medborgarna, som via medborgarförslag och andra kanaler, uppenbarligen haft en mycket begränsad påverkan på kommunens prioriteringsprocess.

En annan orsak till olikheten av prioriteringar av underhållsinsatser kan sökas i den politiska organisationen. Fastighetsenheten och va-enheten är organiserade under tekniska nämnden, medan gata/parkenheten är organiserad under samhällsbyggnadsnämnden. Detta förhållande ska avspegla att gata/park är mer knuten till kommunens samhällsplanering än till den mer försörjningsinriktade verksamhet som tekniska nämnden ansvarar för. Detta har medfört att prioriteringar inom samhällsbyggnadsnämnden inte varit till fördel för underhållet av gata/parkenhetens anläggningar. I det fall att kommunens samlade resurser inte tillåter ett utvidgat underhåll hindrar nuvarande nämndsindelning en optimering av kommunens totala underhållsinsatser, det vill säga att nuvarande samlade underhållsåtgärder kunde spridas mellan fastighets-, va- och gata/parkenheterna. Överväganden bör ske kring frågan om gata/parkenhetens verksamhet ska ses som en del i kommunens försörjning av gata/park tjänster eller om dess vikt i samhällsplaneringen är så omfattande att den ska ligga kvar under samhällsbyggnadsnämnden.

En ytterligare orsak går att söka i att kommunens investeringsprocess och exploateringsprocess inte tillämpas i de delar som avser förkalkylering, slutredovisning, efterkalkylering och överlämnandeförfarandet till den förvaltning som ansvarar för verksamheten. Av intervjuerna och av dokumentation framgår att delar av underhållsanslaget urholkas av ökade kapitaltjänstkostnader eller att ett viss utökat underhållsanslag till stor del ianspråkts av ökade kapitaltjänstkostnader. Detta är inte tillfredsställande. Hela investeringsprocessen och exploateringsprocessen har till uppgift att i beslutsunderlag tydligt informera kommunfullmäktige varför investeringen görs, till vilken utgift och till vilka driftkostnadseffekter. Kommunfullmäktige tar genom sitt beslut ställning till dels investeringsutgiften och dels till drift och

underhållskostnaderna, inklusive kapitaltjänst. Förvaltningen ansvarar för att kommunfullmäktiges beslutsunderlag innehåller dessa fakta och att besluten följs upp i verksamhetsplaner och i genomförandet. Ansvaret för att investeringsprocessen och exploateringsprocessen fungerar ligger på kommunledningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen.

Av intervjuerna framgår vidare att gata/parkenheten har för avsikt att uppdatera underhållsutredningen från 2009 i de delar som är aktuella för enhetens verksamhet. Underhållsfrågorna inom enheten är så centrala för verksamheten att utredningen bör tas fram årligen och följas upp som underlag för verksamhetsplanen och framåtsikten. Utredningen bör struktureras med tydligt fokus på dels att belysa det eftersatt underhållet och dels i detalj (projektvis) redovisa tillkommande ytor/enheter. Som en utveckling i utredningen bör jämförelser göras mot andra kommuner och med branschjämförelser i de fall detta kan göras. Syftet med utredningen är att strukturera mängden av detaljdata till ett informationsmaterial att använda för att åskådliggöra problematiken och följa upp utvecklingen.

Underhållet inom gata/parkenheten bör ingå som en del i förvaltningens internkontrollplan, med underhållsutredningen som grund. Internkontrollplanen bör vidare innefatta kontroll av att gällande regler och anvisningar är kända och efterlevs. Detta gäller särskilt kommunens redovisningsreglemente, regler och riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar, riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet och riktlinjer för kommunens upphandlingar.

För att planera långsiktigt hållbart redan från början genom att säkra en enhetlig standard- och kvalitetsnivå på de anläggningar som ska förvaltas av gata/parkenheten bör en teknisk handbok arbetas fram som ska gälla vid byggande av gator och parker. Syftet är att skapa en enhetlig kvalitetsstandard vid byggande av anläggningar i kommunen.

Gata/parkverkenheten har vidare i framåtsikten 2013-2016 påtalat behovet av utökade personalresurser. Detta gäller dels verksamhetsstöd till enhetschefen och dels resurser till pågående projekt. Bakgrunden till detta är att kommunen har omfattande expansionsplaner.

Riktlinjerna för kommunens upphandlingar är kända inom av gata/parkenheten. Upphandlingar inom området genomförs av serviceförvaltningens upphandlingsenhet. Upphandlingsenheten har förstärkts med entreprenadkompetens.

2012-08-31

Jan-Olov Larsen

Projektleddare

Jan Nilsson

Uppdragsledare