

Granskning av underhåll av gator och vägar

Degerfors kommun

December 2023

Daniel Brandt




Amanda Guerra

Peter Aschberg

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Degerfors kommun genomfört en granskning av underhåll av gator och vägar. Granskningens syfte är att bedöma om servicenämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att servicenämnden **inte helt** säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten och det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|---|---|
| 1. Säkerställer servicenämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt? | Delvis  |
| 2. Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas? | Ja  |
| 3. Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar servicenämnden vid behov beslut om åtgärder? | Delvis  |

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till servicenämnden:

- Säkerställ att skriftliga policys eller riktlinjer finns på förvaltningsnivå, som beskriver hur underhållsbehov identifieras och dokumenteras, så att ändamålsenliga handlingsplaner kan utarbetas.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| Revisionskriterier | 3 |
| Avgränsning | 3 |
| Metod | 4 |
| Granskningsresultat | 5 |
| Styrning av underhållsarbetet | 5 |
| lakttagelser | 5 |
| Bedömning | 6 |
| Tillgångarnas status och upprustningsbehov | 6 |
| lakttagelser | 6 |
| Bedömning | 7 |
| Uppföljning och beslutade åtgärder | 7 |
| lakttagelser | 7 |
| Bedömning | 9 |
| Samlad bedömning | 10 |
| Rekommendationer | 10 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 11 |

Inledning

Bakgrund

Kommunens gator och vägar kräver såväl löpande som periodiskt underhåll för att bevara sin standard. Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investering- och reinvesteringsbehovet måste tidigareläggas.

Det är viktigt att kommunen har en ändamålsenlig organisation och rutiner för underhåll av vägnätet både ur ett ekonomiskt och ur ett verksamhetsmässigt perspektiv. I granskningar som PwC har gjort, framkommer att det ofta saknas en strategisk styrning av underhållsplaneringen samt klara mål och styrprinciper för underhållsverksamheten. Vi ser även att det ofta finns en bristande kostnadsredovisning av genomförda underhållsåtgärder samt att underlagen som många kommuner utgår från i sina uppskattningar av underhållsbehoven är bristfälliga.

Utifrån genomförd riskanalys för år 2023 har revisionen funnit skäl att granska servicenämndens styrning och uppföljning av kommunens underhåll av gator och vägar.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om servicenämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Revisionsfrågor:

- Säkerställer servicenämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?
- Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?
- Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar servicenämnden vid behov beslut om åtgärder?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap 6, §
- Plan- och bygglagen (PBL) 6 kap 21-22 §§
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap, §1)
- Tillämpbara interna regelverk och policy

Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2023 och av kommunen förvaltade gator och vägar, i enlighet med ovanstående revisionsfrågor.

Metod

Granskningen genomförs genom studier av styrdokument, underhållsplaner, verksamhetsberättelse och liknande styrande och stödjande dokument. Intervju har genomförts med enhetschef för gata, park och renhållning.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats enligt PwC:s interna rutiner.

Granskningsresultat

Styrning av underhållsarbetet

Revisionsfråga 1: Säkerställer servicenämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?

lakttagelser

Enligt servicenämndens reglemente (fastställt av kommunfullmäktige 2014-04-28 § 16) ansvarar nämnden för kommunens gatu- och väghållning. I servicenämndens delegeringsordning (reviderad och fastställd 2022-10-13 § 72) framgår att förvaltningschef ansvarar för förvaltningsspecifika upphandlingar och avtal inom servicenämndens beslutade investering och driftbudget. Vidare framgår det enligt delegeringsordningen att trafikingenjör beslutar i trafikärenden enligt trafikförordningen (1998:1276).

Serviceförvaltningens driftenhet ansvarar för drift och underhåll av kommunens gatunät, vilket även inkluderar vinterväghållning, gatubelysning, reparationer och byggande. Det beskrivs i intervju att driftenheten består av en enhetschef, en trafikingenjör, en maskinist och fyra arbetsledare.

I servicenämndens verksamhetsplan (beslutad 2023-02-16 § 9) finns fyra fokusområden med tillhörande nämndmål, indikatorer och aktiviteter. Totalt finns sju nämndmål som ska bidra till måluppfyllelsen av de kommungemensamma målen och fokusområdena. Vi har identifierat följande nämndmål med bäring på granskningsområdet:

- Fler barn och unga ska uppleva att våra anläggningar¹ är välunderhållna, tillgängliga och trygga.
- Fler äldre ska uppleva att våra anläggningar är välunderhållna, tillgängliga och trygga.

För att mäta måluppfyllelsen för ovanstående mål används indikatorer från SKR:s undersökning Kritik på teknik². Indikatorerna har inga specifika målvärden kopplade till sig, utan det framgår endast att de ska öka. Inga aktiviteter finns med koppling till underhåll av gator och vägar.

Servicenämndens budget för 2023 redovisas i kommunens budget 2023 med plan för 2024-2025 (beslutad av kommunfullmäktige 2022-11-28 § 110). Servicenämnden har år 2023 en driftbudget om 22,8 mnkr och en investeringsbudget om 36,7 mnkr. 4 mnkr avsätts för gatuöverbyggnad och 0,5 mnkr för återställning av gator efter

¹ Med anläggningar avses exempelvis gator och vägar, parkanläggningar och idrottsanläggningar.

² Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) erbjuder Sveriges samtliga kommuner att delta i en enkätundersökning där kommuninvånarna får tycka till om hur den kommunala tekniken – skötseln av gator, parker, vatten och avlopp, avfallshantering samt kommun kommunikationen – fungerar.

ledningsdragande, utöver det finns inga mer medel budgeterade för underhåll av gator och vägar.

Serviceförvaltningen har tagit fram dokumentet *Regler för arbete på väg i Degerfors kommun* (odaterat), som vänder sig till entreprenörer/utförare som utför schakt- och ledningsarbeten på kommunal mark. Bland annat innehåller dokumentet praktisk information och anvisningar om hur beläggningsarbeten ska genomföras på kommunala gator och vägar. Utöver detta dokument saknas riktlinjer och rutiner för underhåll av gator och vägar.

Bedömning

Säkerställer servicenämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Delvis.

Det finns reglering genom antaget reglemente och delegationsordning som tydliggör ansvarsfördelning för underhållsåtgärder. Det finns mål och indikatorer för underhåll av gator och vägar. Däremot saknas skriftliga rutiner eller riktlinjer på förvaltningsnivå som beskriver hur underhållsbehov ska identifieras och dokumenteras.

Tillgångarnas status och upprustningsbehov

Revisionsfråga 2: Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?

lakttagelser

Vid intervjuer beskrivs att det saknas underhållsplaner för gator och vägar. Förvaltningen har tidigare försökt ta fram underhållsplaner, men eftersom kommunen har ett stort eftersatt underhåll och en liten budget att arbeta utifrån ville förvaltningen först arbeta ikapp det eftersatta underhållet innan underhållsplaner upprättas. Istället för använda underhållsplaner används statusbesiktningar för att upptäcka underhållsbehov och uppskatta underhållskostnader.

Dokumentet *Beläggningsstillstånd inom Degerfors kommun* (daterad 2022-10-13), som tagits fram av en extern konsult, innehåller en sammanfattning av de statusbesiktningar som gjorts av kommunens gatunät. Av dokumentet framgår att den totala vägsträckan inom kommunen för 2023 är 591 699 kvm, varav 66 100 kvm är gator- och cykelvägar. Enligt intervju genomförs statusbesiktning av kommunens gatunät varje år av en extern konsult.

I dokumentet beskrivs vidare att statusbesiktning av kommunens gator och vägar genomförs med hjälp av vägförvaltningssystemet RoSy. I systemet görs en bedömning av vilket år beläggningsåtgärder på specifika vägsträckor bör utföras. Det framgår att, av totalt asfalterat gatunät, är det 47 procent av ytan som i någon form borde ha varit åtgärdat enligt beräknad restleveranstid senast under 2022, alltså före 2023. Inom den närmaste 5-årsperioden, fram till och med 2027, bör 65 procent av ytan av det totala

asfalterade gatunätet, motsvarande ca 49,5 km gator, ha någon form av beläggnings-åtgärd. Jämfört med drygt 50-tal andra RoSy-kommuner, så är statusen på Degerfors gatunät mycket sämre än genomsnittet.

Vidare framgår av dokumentet att för att bibehålla nuvarande standard på gatu- och GC-nätet i kommunen krävs det en årlig budget på cirka 3 mnkr. För att höja och även nå upp till en optimal nivå på standarden och därmed också en optimal ekonomisk underhållssituation, krävs en årlig budget på cirka 7 mnkr. Under 2023 är det ett beräknat underhållsbehov på ca 32,5 mnkr. Vid ingången av 2022 låg behovet på ca 33,3 mnkr så underhållsskulden har minskat något under året. Underhållsbehovet 2023-2032 är totalt 50,0 mnkr.

Vi har tagit del av en prioriteringslista för underhåll av gator och vägar år 2022-2031. Uppgifter som framgår är bland annat år, vägnamn, startpunkt, prioritering, status, restlevnadstid, längd, vägklass, beläggning, mängd, uppskattat pris på investering och summa.

Vi har även tagit del av en lista med toppbeläggningar som måste genomföras under 2023. Av listan framgår endast namnet på de gator och vägar som ska toppbeläggas.

Vid intervjuer beskrivs att förvaltningen utgår från statusbesiktningar, kommuninvånarnas synpunkter och budget vid prioritering av underhållsåtgärder. Förvaltningen koordinerar och prioriterar även underhåll av gator och vägar, där underhåll av ledningsnät görs. Statusbesiktningen ligger även till grund för uppskattning av kostnader. Inför budgetäskande gör förvaltningen en prioritering av vilka gator och vägar som behöver underhållas nästkommande år.

Bedömning

Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?

Ja.

Kommunen utför regelbundna statusbesiktningar av gatunätet. Kommunen tar extern hjälp med att bedöma gatunätets standard och vilka åtgärder som krävs för att upprätthålla en acceptabel nivå. Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Uppföljning och beslutade åtgärder

Revisionsfråga 3: Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar servicenämnden vid behov beslut om åtgärder?

lakttagelser

Uppföljning av underhållskostnader

Det framkommer vid intervjuer att uppföljning av underhållskostnader till servicenämnden sker i månadsrapporter, delårsrapporter och i verksamhetsberättelsen.

Månadsrapporterna innehåller en beskrivning av läget i förvaltningens verksamhet. Vidare följs även ekonomi och sjukfrånvaro upp.

Servicekommitténs delårsrapport för januari-juli 2023 (beslutad 2023-09-14 § 74) och verksamhetsberättelse 2022 (beslutad 2023-02-16 § 11) innehåller budget, utfall för perioden samt prognos/avvikelse för verksamheterna *Skattekollektivet* och *Avgiftskollektivet*. Skattekollektivet omfattar underhåll av gator och vägar, park- och grönområden, fritidsanläggningar, vaktmästeri, verkstad och fordonspark samt administration av kommunens fastigheter. Avgiftskollektivet omfattar vatten och avlopp (VA) och renhållning som finansieras fullt ut med abonnentavgifter. Det går inte att utläsa vilka kostnader som omfattar underhåll av gator och vägar.

I delårsrapporten och verksamhetsberättelsen följs även mål upp. Bland annat framgår att nämndmålen; *Fler barn och unga ska uppleva att våra anläggningar är välunderhållna, tillgängliga och trygga* och *Fler äldre ska uppleva att våra anläggningar är välunderhållna, tillgängliga och trygga* är delvis uppfyllda vid helåret. Indikatorer för dessa mål följs endast upp i verksamhetsberättelsen efter årets slut. I verksamhetsberättelsen 2022 visar indikatorn från SKR:s undersökning Kritik på teknik ett utfall på 85 % för förstnämnda målet och 80 % för sistnämnda. Inget målvärde eller utfall för tidigare år finns att jämföra med. Servicekommittén tar även del av redovisningen av *Beläggningstillstånd inom Degerfors kommun* som sker årligen.

Vidtagna åtgärder

Det framgår av delårsrapport 2023 att under 2023 och de närmaste kommande åren har budget för gatuunderhåll återgått till en alltför låg nivå för att möta takten av utdömd vägbeläggning. Detta kommer att innebära risk för oönskade kostnader och konsekvenser. En riskanalys är framtagen där dessa risker har preciserats, och redovisas i dokumentet *Risk- och konsekvensrapport av beläggningsavbrott 2023*.

I *Risk och konsekvensrapport av beläggningsavbrott 2023* redovisas riskanalysen tillsammans med en konsekvensanalys och ett antal rekommendationer. Av rapporten framgår att det eftersatta underhållet medför en kraftig risk för skador på tredje man samt en oöverblickbar kostnadsökning för beläggningsarbetet, då underhåll övergår från toppbeläggning till omläggning av asfalt.³ Rekommendationen är att inte behålla nuvarande standard utan förbättra den de kommande åren och för det krävs en budget för asfaltsunderhållet någonstans mellan 3 och 7 miljoner kronor årligen.

Vi har inom ramen för granskningen granskat servicekommitténs protokoll från september 2022 till oktober 2023. Vi kan inte i vår protokollgranskning se att risk- och konsekvensrapporten redovisats för nämnden. Vi noterar även att nämnden vid behandling av månads-, delårs- och årsrapport inte fattat några beslut om åtgärder.

2022-12-15 § 99, beslutade servicekommittén att sända till kommunstyrelsen att utreda och besluta om ansökan om större ekonomiskt bidrag till en enskild väg som kräver ett omfattande underhållsarbete för att nå rimlig vägstandard. Enligt intervju diskuteras

³ Omläggning innebär att hela ytskiktet tas bort och hela beläggningslagret med asfalt byts ut.

frågan om finansiering av ytterligare underhållsåtgärder i samband med budgetarbetet i budgetdialoger.

Bedömning

Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar servicenämnden vid behov beslut om åtgärder?

Delvis.

Servicenämnden tar regelbundet del av verksamhetsuppföljning i samband med den ordinarie budgetuppföljningsprocessen. Nämnden har även tagit del av skriftlig rapportering som berör underhållsåtgärder och statusbeskrivningar av gatunätet inom kommunen. 2022-12-15 § 99, beslutade servicenämnden att sända till kommunstyrelsen att utreda och besluta om ansökan om större ekonomiskt bidrag till en enskild väg. Dock framgår inte att nämnden har tagit del av rapporten "*Risk och konsekvensrapport av beläggingsavbrott*". Vi kan inte se i vår granskning att nämnden vidtagit några ytterligare åtgärder eller fattat några särskilda beslut kopplat till underhållsåtgärder och den uppföljning som nämnden tagit del av.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Degerfors kommun genomfört en granskning av underhåll av gator och vägar. Granskningens syfte var att bedöma om servicenämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.




Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att servicenämnden **inte helt** säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till servicenämnden:

- Säkerställ att skriftliga policys eller riktlinjer finns på förvaltningsnivå, som beskriver hur underhållsbehov identifieras och dokumenteras, så att ändamålsenliga handlingsplaner kan utarbetas.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|--|--|---|
| <i>1. Säkerställer servicenämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?</i> | Delvis Det finns reglering genom antaget reglemente och delegationsordning som tydliggör ansvarsfördelning för underhållsåtgärder. Det finns mål och indikatorer för underhåll av gator och vägar, däremot saknas skriftliga rutiner eller riktlinjer på förvaltningsnivå som beskriver hur underhållsbehov identifieras eller dokumenteras |  |
| <i>2. Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas?</i> | Ja Kommunen utför regelbundna statusbesiktningar av gatunätet. Kommunen tar extern hjälp med att bedöma gatunätets standard och vilka åtgärder som krävs för att upprätthålla en acceptabel nivå. |  |
| <i>3. Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar servicenämnden vid behov beslut om åtgärder?</i> | Delvis Servicenämnden tar regelbundet del av verksamhetsuppföljning i samband med den ordinarie budgetuppföljningsprocessen. Nämnden har även tagit del av skriftlig rapportering som berör underhållsåtgärder och statusbeskrivningar av gatunätet inom kommunen. Vi kan inte se i vår granskning att nämnden vidtagit några ytterligare åtgärder eller fattat några särskilda beslut kopplat till underhållsåtgärder och den uppföljning som nämnden tagit del av. |  |

2023-12-11

Peter Aschberg

Daniel Brandt

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Degerfors kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 13 juni 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.