



Granskning av kommunens gatuunderhåll

Revisionsrapport

Tranemo kommun

KPMG AB

2022-03-10



Tranemo kommun

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	2
2.4	Metod	2
3	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	3
3.1	Bakgrund	3
3.2	Planering och resurser till underhållet	3
3.3	Underhållsplan	6
3.4	Samordning och kostnadsfördelning	7
4	Slutsats och rekommendationer	8

1 Sammanfattning

Vi har av Tranemo kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen underhåller sina gator genom beläggning.

Vi anser sammantaget att det finns brister vad avser kommunstyrelsens styrning och planering av arbetet med underhåll av gator. Vi anser inte att kommunstyrelsen säkerställt ett tillräckligt underhåll och vi ser tydliga risker med nuvarande underhållsnivåer.

Vi anser att politiken behöver ta ställning till vilken ambitionsnivå samt målsättningar som ska finnas långsiktigt när det gäller beläggningsunderhållet av gator. Nuvarande omläggningstakt på cirka 100 år är långtifrån hållbar.

Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % per år, då detta är effektivt ur skattebetalarnas perspektiv.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen bör upprätta riktlinjer avseende kostnadsfördelning mellan VA-kollektiv och skattekollektiv vid gemensamma insatser/samordningsinsatser, i syfte att säkerställa att VA-kollektivet inte subventionerar skattefinansierad verksamhet.

Vi bedömer att ett led i att förbättra styrning och långsiktig planering inom området, är att ta fram en långsiktig underhållsplan för gatunätet. Detta är också ytterst centralt utifrån ett säkerhetsperspektiv för medborgarna.

2 Bakgrund

Vi har av Tranemo kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunen underhåller sina gator genom beläggning.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett tillräckligt underhåll eller om det finns risker som kan innebära ett ineffektivt resursutnyttjande och kostnadsfördyringar.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Vilken övergripande styrning finns för gatuunderhållet (mål, direktiv mm)
- Vilka resurser har budgeterats till gatuunderhåll de senaste 5-10 åren och hur har utfallet sett ut (omläggningstakt)?
- Vilket/vilka beslutsunderlag finns för gatuunderhållet (underhållsplaner mm)?
- Hur påverkar andra driftsposter underhållet (snöröjning och halkbekämpning)

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier och bedömningar görs utifrån:

- Kommunallag
- Tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

2.4 Metod

Genomförandet har bestått i att relevant dokumentation analyserats. Utifrån dokumentanalysen har avstämningar och intervjuer skett med kommunstyrelsens presidium, sektionschef, enhetschef och utredningsingenjör.

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av funktionerna som intervjuats.

3 Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

3.1 Bakgrund

Gatan består ytligt av en beläggning och därunder en gatukropp, som förutom uppgiften att stabilisera gatan även har ett antal ledningar som "hyresgäster" (elledningar, VA-ledningar, tele- och dataledningar, kabel-TV, fjärrvärme m.m.). Beläggningen skall skydda det större kapitalet, gatukroppen, samt skapa driftsäkerhet i ledningsnätet. Dessutom skall beläggningen givetvis vara ändamålsenlig för trafikens framkomlighet.

Underhållet av gatunätet omfattar åtgärder som avser att vidmakthålla gatunätets funktion och prestanda. Underhållet indelas allmänt i dels förebyggande underhåll dels avhjälpande underhåll (akuta åtgärder). Om underhållet varaktigt brister uppkommer behov av förnyelse/ombyggnad av gatukroppen vilket är väsentligt dyrare än normalt underhåll.

Konsekvenserna av eftersatt underhåll är, förutom kapitalförstöring även ökade samhällsekonomiska kostnader såsom: bristande trafiksäkerhet, halkolyckor för gångtrafikanter samt skador på fordon och förlängda restider.

3.2 Planering och resurser till underhållet

Iakttagelser

Sveriges kommuner och landsting beräknar att en asfaltbeläggning i genomsnitt kan ligga i 20 år innan gatan måste läggas om. Spännvidden mellan hög- lågtrafikerade gator har i en utredning bedömts till mellan 15 - 25 år och i en annan till 10 - 30 år. Det innebär att underhållsrytmen för omläggning av gatornas beläggning inom hela kommunen bör omfatta cirka 20 år. Det innebär att 5 % av ytan bör omläggas varje år för att motsvara den normala förslitningen. Effekten av att långsiktigt ha en lägre omläggningstakt än den rekommenderade är att underhållet skjuts upp och riskerar att bli en fördyrad kostnad för kommunen. När beläggningen inte längre förmår att skydda gatukroppen riskerar denna att skadas. Ombyggnad av gatukroppen bedöms kosta väsentligt mycket mer per kvm i jämförelse med kostnaden per kvm för det planerade underhållet.

I granskningen framkommer att det inte finns några politiskt fastställda mål eller beslutade ambitioner för vilken nivå gatuunderhållet ska uppnå.

Intervjuade tjänstepersoner framhåller att det finns en plan för utbyggnad av cykelbanor i kommunen och att det inom detta område samt gatubelysning finns en större politisk diskussion kring. När det gäller gatubelysning är det ett område som överlagts en hel del kring och det har tagits fram en särskild belysningsstrategi.

Belysningsfrågor är också tydligare kopplat till trygghetsskapande åtgärder vilket framhålls som en förklaring till att det finns en tydligare koppling till politiken, dvs det blir en tydligare politisk karaktär kring frågor om belysning.

Det uttrycks vidare att även om det saknas politiska mål för beläggningsunderhållet, är gator ett område som bevakas särskilt av medborgare som hör av sig till förvaltningen kring uppmärksammade brister, (skador i gatan och bristande snöröjning mm).

Intervjuade framhåller att det gjordes relativt stora satsningar på såväl utbyte av ledningar som ny beläggning av asfalt i samband med framdragning av fjärrvärme i en del orter för 20 år sedan. I samband med detta uppnåddes en högre gatustatus som enligt de intervjuade kanske bidrog till att frågan om gatuunderhåll inte diskuterats i någon större utsträckning.

Kommunens ansvar för beläggningsunderhåll uppgår enligt kommunens beräkningar till cirka 875 000 m² för gator, dvs befintlig gatuyta¹.

Enligt handskrivna anteckningar som vi har delgivits, framgår följande genomförd toppbeläggning för respektive år:

Tabell 4.2.1

År	m ²
2016	13 735 m ²
2017	14 860 m ²
2018	2 398 m ²
2019	7 993 m ²
2020	2 349 m ²

Ett genomsnitt för perioden blir därmed cirka 8 267 m²/år. Detta motsvarar i sin tur cirka 1 % omläggningstakt vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 100 år jämfört med rekommenderade 20 år.

Ny toppbeläggning räknas som reinvestering och resurser till detta finns därför avsatt i investeringsbudgeten (se nedan). Gatuunderhåll kan också utgöras av akut underhåll och lagning mm. vilket ingår i driften.

I driftbudget och utfall i tabell nedan ingår interna personalkostnader för anläggningsarbetare, för den del de arbetar mot gata. Här ingår även andra arbetsuppgifter än rent gatuunderhåll, men kostnaden är inte uppdelad. Summorna inom parentes är exklusive personalkostnad.

¹ 12,5 mil kommunal gata med en genomsnittsbredd på 7 m.

Tabell 4.2.2

	2016	2017	2018	2019	2020
Driftbudget	2329 (974)	2195 (792)	1926 (666)	1690 (630)	1930 (858)
Utfall	2708 (1625)	1717 (834)	1526 (608)	1714 (641)	2203 (987)
Budget investering²	3100	3000	3000	3000	3000
Utfall investering	3830	2871	3066	3790	3010
Total budget	5429 (4074)	5195 (3792)	4926 (3666)	4690 (3630)	4930 (3858)
Totalt utfall	6538 (5455)	4588 (3705)	4592 (3674)	5504 (4431)	5213 (3997)

Den årliga budgeten 3 mnkr för gator innehåller inte endast toppbeläggning utan även andra investeringar såsom gatubelysning och vägskyltar. Investeringsbudgeten har enligt uppgift legat på samma nivå de senaste åren. Intervjuade framhåller att planeringsunderlaget inte har funnits framme för att kunna motivera en ökning av budgeten. Därmed har inte heller någon ökning av budgeten till kommande år äskats.

All asfaltering och toppbeläggning görs av extern entreprenör, medan i princip övriga insatser såväl gällande gata som VA görs i egen regi, inklusive planering och projektledning. Detta framhålls av intervjuade som en styrka för den lite mindre kommunen att all kunskap kan finnas i verksamheten. Det uttrycks vidare att det nya i Tranemo, vid jämförelse med hur det har varit, är att kommunen växer och expanderar genom nybyggnation och därmed projekt som berör gata och VA. Detta gör att mycket interna resurser tas i anspråk till nyinvesteringar vilket kan gå ut över drift och underhåll i det korta perspektivet. En ramavtalsleverantör kopplat till nyinvesteringar (planeringsfrågor) är något som intervjuade ser ett behov av.

Med expansion och ny bebyggelse följer också ett större åtagande i driftperspektiv, dvs gatuytan som ska underhållas ökar. För dessa tillkommande ytor har inte verksamheten fått extra medel. Intervjuade framhåller också att de inte heller äskat medel utifrån det perspektivet.

² Gällande investeringskostnaden så ingår även t ex åtgärder på gatubelysningen. Budgeten är inte uppdelad så därför finns samtliga kostnader med i sammanställningen.

En svår vinter med mycket snöröjning och halkbekämpning påverkar inte toppbeläggningen då det enligt intervjuade finns en tydlig gräns mellan drift och investering i dessa avseenden.

3.2.1 Kommentar och bedömning

Av granskningen framgår att ett genomsnitt för perioden 2016 - 2020 blir cirka 8 267 m²/år. Detta motsvarar i sin tur cirka 1 % omläggningstakt, vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 100 år jämfört med rekommenderade 20 år.

Vi anser att politiken behöver ta ställning till vilken ambitionsnivå och målsättningar som ska finnas långsiktigt när det gäller beläggningsunderhållet av gator. Denna ambitionsnivå behöver också kopplas samman med vilka resurser som är nödvändiga både på kort och längre sikt.

Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % per år, då detta är effektivt ur skattebetalarnas perspektiv.

3.3 Underhållsplan

lakttagelser

Intervjuade framhåller att förvaltningen behöver utreda behovet av toppbeläggning och underhåll i ett längre perspektiv. Med detta planeringsunderlag skapas bättre förutsättningar för att långsiktigt tillse att det eftersatta underhållet inte växer. I en sådan utredning behöver alla gator synas genom fotografering och kategoriseras i olika prioriteringsordningar.

Arbete med en underhållsplan är något som diskuterats och behovet finns men berörda menar att det inte hunnits med. Samtidigt framhålls att i det korta perspektivet finns en god kunskap om vilka gator som är mest prioriterade att åtgärda.

Rent allmänt framhåller intervjuade att det finns utvecklingspotential även på tjänstepersonplanet att bli mer professionella när det gäller att ta fram analyser, konsekvensanalyser och strategiskt underlag. Cykelbanor och belysning har avdelningen kommit en bra bit på väg i detta perspektiv men framhåller att det återstår en helhetssyn avseende gator och gatuunderhållet.

3.3.1 Kommentar och bedömning

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen arbetar fram en underhållsplan för gator och underhåll. Underhållsplanen blir ett tydligare underlag för redovisning av behov och därmed ett tydligare underlag för finansieringen.

3.4 Samordning och kostnadsfördelning

lakttagelser

Samordning och samsyn med VA-verksamheten fungerar enligt uppgift mycket bra och har blivit bättre sedan sammanslagningen av gatuavdelningen och VA-avdelningen (mars 2021). Med samplanering menas att när gatuavdelningen planerar underhåll på vissa gatusträckor så undersöks VA-ledningarna för bedömning om byte eller andra åtgärder ska ske innan gatan får ny toppbeläggning. Samarbetet med andra aktörer, (ledningsägare) som har intressen i gatan uppges också vara bra.

Gator och dess underhåll finansieras av skattemedel. Ledningsnätet finansieras av VA-avgifter. Lagstiftningen medför att det inte är tillåtet att överföra medel från VA-kollektivet till verksamhet inom skattekollektivet. Vid samordnade insatser i gatukroppen, d v s när gatukontoret ska återställa gatan vid ledningsgrävning uppges kostnadsfördelningsrutinerna vara att VA-kollektivet bekostar återställning när det handlar om VA-arbeten, men att skattekollektivet kan betala ny asfalt, om den aktuella sträckan ändå var i behov av ny toppbeläggning.

När det gäller kostnadsfördelning i gemensamma projekt, exempelvis där både skatte- och avgiftskollektiv (VA) gör insatser i gatan framhålls att det i praktiken finns en modell som följs. Det finns dock ingen beslutad eller på annat vis formaliserad överenskommelse om hur kostnader ska fördelas. Frågan har enligt intervjuade diskuterats och principen uppges vara att om både gata och VA har ett behov av åtgärder avseende en viss sträcka, betalar VA, (avgiftskollektivet) för arbete och återställning kring ledningar och gata tar kostnaden för det översta skiktet.

Likaså anses det vara praxis att den som tar initiativet till åtgärden, såsom VA i samband med en vattenläcka, står för hela kostnaden. Att verksamheten ligger i samma organisation under samma ledning antas enligt intervjuade bidra till att det sällan uppstår några meningsskiljaktigheter kring kostnadsfördelningen.

Intervjuade framhåller att när andra ledningsägare, (externa aktörer) tar initiativ till åtgärd i gatukroppen finns en princip om självkostnad plus 50 % påslag för det ingrepp som åsamkats gatan. Motsvarande påslag görs inte på VA-kollektivet.

Vid ledningsflyttningar på grund av exempelvis expansion och nybebyggelse ska kostnaderna fördelas mellan VA-kollektivet och skattekollektivet. Av skriften *"Vatten- och avloppsanläggningar i allmän mark – Utgångspunkter för fördelning av ansvar och kostnader mellan skatte- och avgiftskollektiv"* framgår att om kommunen tar initiativ till att VA-anläggning flyttas, ska kommunen ersätta VA-kollektivet om anläggningen är högst 5 år gammal.

Om VA-anläggningen är mellan 5 och 15 år gammal delas kostnaderna lika mellan kommunen och VA-kollektivet.

Om VA-anläggningen är äldre än 15 år skall VA-kollektivet betala hela kostnaden för omläggningen.

I Tranemo finns inget nedtecknat om vilka regler som ska gälla beträffande kostnadsfördelning vid ledningsflyttningar.

VA-verksamheten skall årligen ersätta kommunens kostnader på grund av att den allmänna VA-anläggningen är förlagd i kommunalt förvaltd mark. VA-avdelningen betalar enligt uppgift sådan avgift.

3.4.1 **Kommentar och bedömning**

Samordning och gemensam planering förefaller fungera på ett bra sätt vilket är positivt. Trots att planeringen och samordningen mellan gata och VA uppges fungera väl och sorterar under samma organisation och ledning ser vi en fördel i att ha nedtecknade riktlinjer för kostnadsfördelning mellan VA-kollektiv och skattekollektiv vid gemensamma insatser/samordningsinsatser. Vi anser att kommunstyrelsen bör upprätta riktlinjer för att säkerställa att VA-kollektivet inte subventionerar skattefinansierad verksamhet.

4 **Slutsats och rekommendationer**

Vi anser sammantaget att det finns brister vad avser kommunstyrelsens styrning och planering av arbetet med underhåll av gator. Vi anser inte att kommunstyrelsen säkerställt ett tillräckligt underhåll och vi ser tydliga risker med nuvarande underhållsnivåer.

Vi anser att politiken behöver ta ställning till vilken ambitionsnivå samt målsättningar som ska finnas långsiktigt när det gäller beläggningsunderhållet av gator. Nuvarande omläggningstakt på cirka 100 år är långtifrån hållbar.

Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % per år, då detta är effektivt ur skattebetalarnas perspektiv.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen bör upprätta riktlinjer avseende kostnadsfördelning mellan VA-kollektiv och skattekollektiv vid gemensamma insatser/samordningsinsatser, i syfte att säkerställa att VA-kollektivet inte subventionerar skattefinansierad verksamhet.

Vi bedömer att ett led i att förbättra styrning och långsiktig planering inom området, är att ta fram en långsiktig underhållsplan för gatunätet. Detta är också ytterst centralt utifrån ett säkerhetsperspektiv för medborgarna.

KPMG, Dag som ovan

Kristian Gunnarsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Viktoria Bernstam
Kundansvarig/Certifierad
kommunal revisor