



Granskning av kommunens beläggningsunderhåll av gator

Revisionsrapport

Sävsjö kommun

KPMG AB

2023-03-13



Sävsjö kommun

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund, syfte och revisionsfrågor	2
3	Syfte och revisionsfrågor	2
3.1	Avgränsning	2
3.2	Metod	3
4	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	3
4.1	Bakgrund	3
4.2	Uppdrag och organisation	3
4.3	Planering och resurser till underhållet	4
4.4	Beläggningsplan och planering	6
4.5	Samordning och kostnadsfördelning	7
5	Slutsats och rekommendationer	9

1 Sammanfattning

Vi har av Sävsjö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen underhåller sina gator genom beläggning. Vi anser inte att kommunstyrelsen säkerställt ett tillräckligt beläggningsunderhåll och vi ser tydliga risker med nuvarande underhållsnivåer.

Av granskningen framgår att den genomsnittliga beläggning för perioden 2016 – 2021 motsvarar cirka 1,5 % omläggningstakt, vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 65 år jämfört med rekommenderade 20 år. Vår bedömning är att detta förhållande är långt ifrån hållbart och innebär att medborgarna i Sävsjö kommun riskerar stora kostnadsfördyringar för eftersatt underhåll framgent.

Vi bedömer att avsaknad av konsekvensanalyser och underhållsplaner påverkar förvaltningens möjligheter att redovisa behoven till kommunstyrelsen på ett relevant sätt. Detta i sin tur påverkar budgettilldelning och ytterligare förstärker det eftersatta underhållet.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi bedömer att kommunstyrelsen snarast behöver säkerställa att en underhållsplan och inventering av gatustatusen görs.
- Konkretisera målsättningar och ambitioner för beläggningsunderhållet.
- I ett mer långsiktigt perspektiv är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver ta ställning till vilken ambitionsnivå och vilka målsättningar som ska finnas långsiktigt när det gäller beläggningsunderhållet av gator. Denna ambitionsnivå behöver kopplas samman med vilka resurser som är nödvändiga både på kort och längre sikt.
- Medel behöver anslås så att en omläggningstakt på sikt närmar sig 20 år.
- Vi bedömer att förvaltningen kan upprätta rutiner för kostnadsfördelningsprinciper i gemensamma projekt för en ökad transparens.

2 Bakgrund, syfte och revisionsfrågor

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

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 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.

För att uppnå ovanstående syfte kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

- Har nämnden en tillräcklig övergripande styrning för gatuunderhållet (mål, direktiv mm)
- Vilka resurser har budgeterats till gatuunderhåll de senaste 5-10 åren och hur har utfallet sett ut (omläggningstakt)? Svarar budgeten mot behovet av underhåll?
- Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det bedömda behovet?
- Finns erforderliga beslutsunderlag för gatuunderhållet (underhållsplaner mm)? Hur långa är planerna?
- Finns en god samordning och planering tillsammans med andra aktörer kring insatser?

3.1 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen. Beläggningsunderhåll av gång- och cykelvägar har inte ingått i granskningen.

3.2 Metod

Granskningen har genomförts genom att relevant dokumentation analyserats. Utifrån dokumentanalysen har avstämningar och intervjuer skett med berörda i verksamheten.

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av förvaltningschef och enhetschef för gatuenheten i serviceförvaltningen.

4 Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

4.1 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.

4.2 Uppdrag och organisation

Iakttagelser

Under kommunstyrelsen finns serviceförvaltningen i vilken gatuenheten ingår. Enheten leds av enhetschef för de 8 anställda i enheten. Utöver anläggningsarbetare och reparatör finns en arbetsledare. Intervjuade upplever att det finns ett behov av ytterligare kompetens/personalresurs i organisationen särskilt om ambitionerna ska kunna höjas.

Gatuenheten ansvarar för beställning och kontroll av utförandet av arbeten, projekt och åtgärder kopplat till gatuunderhåll. Inventerar gatunätet och planerar åtgärder som behöver göras. Daglig drift så att vägarna är farbara. Enheten ansvarar också för trafik/trafikföreskrifter, trafiksäkerhet, parkering, enskilda vägar med statsbidrag, utfartsvägar, driften av gatubelysningen längs med enskilda-, statliga-, gång-, cykel- och kommunala vägar samt allmänna platser mm. Gatuenheten anlägger också en del av kommunens exploateringsprojekt.

Det pågår en viss uppbyggnad av organisationen med fler anställda och maskiner för att klara av att utföra arbeten på VA-sidan.

Sammantaget menar intervjuade att det finns en väl fungerande organisation även om den är mycket slimmad och i behov av förstärkningar.

Nuvarande ramavtal för asfalteringsarbeten är från våren 2021 då dåvarande entreprenör ersattes med en ny. Avtalet som kommunen hade innan 2021 var mycket förmånligt i pris och det fanns meningsskiljaktigheter mellan kommunen och leverantören i tolkning/tillämpning av avtalet¹. Avtalet förlängdes inte av kommunen, dvs optionen utnyttjades inte. Nuvarande avtal är dyrare men samarbetet med entreprenören fungerar enligt intervjuade bättre och det anses finnas ett ömsesidigt förtroende. Inför upphandlingen av nuvarande avtal hade gatuenheten hjälp av konsult. Konsulten fanns även med vid beställningar utifrån det tidigare avtalet för att få en sakkunnig expert med i processen.

4.3 Planering och resurser till underhållet

Iakttagelser

Sveriges kommuner och regioner beräknar att en asfaltbeläggning i genomsnitt kan ligga i 20 år innan gatan måste läggas om. Spännvidden mellan hög- och 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.

Kommunens ansvar för beläggningsunderhåll uppgår enligt kommunens beräkningar till cirka 555 576 kvm år 2022 för gator, dvs befintlig gatuyta².

Förvaltningen har inte någon systematik över gatuytor eller omlagd gatuyta per år utan detta är uppgifter som tagits fram med anledning av föreliggande granskning. Den totala gatuytan ovan är beräknad utifrån gatulängden totalt och där gatubredden har uppskattats.

När det gäller omlagd yta (se tabell nedan) så är det uppgifter som inte heller har funnits utan som tagits fram på vår begäran.

¹ Vid upphandlingen av det aktuella avtalet ställde kommunen officiellt frågor kring prisuppgifterna för att säkerställa att kommunen uppfattat de låga priserna korrekt.

² I denna gatuyta ingår inte gång- och cykelvägar.

Ny toppbeläggning för respektive år uttryckt i antal m2 för åren 2016–2021:

År	m2
2016	946
2017	9343
2018	3000
2019	8738
2020	2877
2021	24 645

För år 2022 har preliminärt 9433 kvm asfalt lagts.

Ett genomsnitt för perioden (7 år) blir därmed cirka 8 426 m2/år. Detta motsvarar i sin tur cirka 1,5 % omläggningstakt vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 65 år jämfört med rekommenderade 20 år.

Under 2021 utfördes väsentligt mer asfaltering vilket enligt intervjuade berodde på dåvarande avtal samt flera exploateringsprojekt³ det året.

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 och redovisas därmed inte i tabellen nedan.

Anslagsutveckling för beläggning, tkr

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Budget	1 500	3500	3500	3000	3500	2900
Utfall	81	1 446	497	1 307	672	2 444

Den årliga budgeten för beläggning varierar enligt intervjuade då medel förs mellan olika investeringskonton i gata/park-enheten. Budgetsiffrorna ovan avser således de samlade investeringarna inom enheten och det finns inte någon särskild budget avsatt för asfalt och asfaltering.

När det gäller utfallet i tabellen ovan avser dessa poster faktiskt utfört asfalteringsarbete för respektive år.

³ En viss del av den omlagda ytan 2021 utgörs således av nytilkomna ytor vilket påverkar omläggningstakten ytterligare negativt.

I granskningen framkommer att serviceförvaltningen och gatukontoret inte gjort några framställningar om resurser till beläggningsunderhållet. Intervjuade framhåller att kommunstyrelsen fått information muntligt om gatustatusen och att det finns en medvetenhet om att det finns ett eftersatt underhåll.

Det finns ingen särskilt avsatt investeringsbudget för beläggning utan den budget som finns gäller gata- och parkverksamheten som helhet och omfördelningar görs inom budget där behov finns. Enligt intervjuade skapar detta en viss flexibilitet.

Någon kompensation gällande ett dyrare entreprenadavtal har inte skett. Någon kompensation sker inte heller för de tillkommande gatuytor som blir fallet genom exempelvis exploateringsprojekt.

4.3.1 Kommentar och bedömning

Av granskningen framgår att en genomsnittlig beläggning för perioden 2016 - 2021 blir cirka 8 426 m²/år ny toppbeläggning. Detta motsvarar i sin tur cirka 1,5 % omläggningstakt, vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 65 år jämfört med rekommenderade 20 år. Vår bedömning är att detta förhållande är långt ifrån hållbart och innebär att medborgarna i Sävsjö kommun riskerar stora kostnadsfördringar för eftersatt underhåll framgent.

Vi bedömer också att förvaltningen och gatukontoret behöver arbeta mer systematiskt med strategisk planering, underhållsplaner (se vidare nedan), statistik och uppgifter gällande den beläggning som utförs.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att kommande år göra succesiva utökningar av budgeten för gatuunderhåll. I ett mer långsiktigt perspektiv är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver ta ställning till vilken ambitionsnivå och målsättningar som ska finnas långsiktigt när det gäller beläggningsunderhållet av gator. Denna ambitionsnivå behöver kopplas samman med vilka resurser som är nödvändiga både på kort och längre sikt.

4.4 Beläggningsplan och planering

lakttagelser

En underhållsplan och inventering av gatustatusen ger information om olika typer av gator som ligger till grund för kommande års insatser och vilka prioriteringar som behöver göras.

I granskningen framkommer att det inte finns någon underhållsutredning eller inventering av gatustatusen i kommunen. Detta innebär också att det i dagsläget saknas en underhållsplan.

I kommunstyrelsen behandlades i september 2020 en skrivelse från kommunrevisionen angående beläggning av gator och vägar. I skrivelsen från revisionen framgår att det saknas en underhållsplan för gatunätet. I tjänsteskrivelse från serviceförvaltningen framgår att förvaltningen under 2019 tog in offerter från företag gällande

tillståndsbedömningar. Kostnaden för utredningen bedömdes för hög varför arbetet pausades.

Kommunstyrelsen beslutade i september 2019 med anledning av ovan att gatuenheten ges i uppdrag att ta fram en plan för underhåll av kommunens gator och gång- och cykelvägar.

Trots beslutet ovan har det inte tagits fram någon underhållsplan. Enligt intervjuade gjordes vissa förfrågningar till olika konsulter men kostnaden bedömdes för hög. Någon formell återrapportering till kommunstyrelsen har inte skett gällande detta förhållande utan information har getts informellt om att beslutet inte verkställts.

Även om underhållsplan saknas finns en årlig planering av vilka gator som är mest prioriterade. I det korta perspektivet finns enligt uppgift en god kunskap om vilka gator som är mest prioriterade att åtgärda. Problemet är att budgeten inte räcker och under 2023 planeras omläggning på en gata som budgetmedlen räcker till. Samordning och kostnadsfördelning sker också med Njudungs Energi AB i vissa projekt vilket framhålls som en bra lösning kostnadsmässigt för kommunen.

Ytterst är det budgetmedlen som sätter gränsen för planeringen och de projekt som inte klaras av med tillgängliga medel skjuts till nästa årsplan.

3.3.1 **Kommentar och bedömning**

I Sävsjö finns inga inventeringar om gatustatus och konsekvensanalyser av eftersatt underhåll. Det finns inte heller någon egen framtagen underhållsplan av långsiktig karaktär. Avsaknad av konsekvensanalyser och underhållsplaner bedömer vi påverkar förvaltningens möjligheter att redovisa behoven till kommunstyrelsen på ett relevant sätt vilket också påverkar budgettilldelning och ytterligare förstärker det eftersatta underhållet.

Vi finner det anmärkningsvärt hanterat att kommunstyrelsens uppdrag om att ta fram en underhållsplan inte har hörtsammats. Detta är självklart en brist i förvaltningen men också en brist i kommunstyrelsens styrning och uppsikt över sin egen verksamhet.

Vi bedömer att kommunstyrelsen snarast behöver säkerställa att en underhållsplan och inventering av gatustatusen görs. Vi menar också att kommunstyrelsen behöver ta beslut om mål för beläggningsunderhållet för att långsiktigt säkra finansiering och undvikande av kostnadsfördyringar för medborgarna i Sävsjö kommun.

4.5 **Samordning och kostnadsfördelning**

lakttagelser

Generellt är det av största vikt i kommunerna att det finns en god och etablerad samverkan och dialog mellan VA, gata och andra aktörer med intressen i gatan för att uppnå största samordningsvinst.

I Sävsjö kommun ligger ansvaret för VA-verksamheten i det kommunala bolaget Njudungs Energi AB. Inom gatuenheten finns enligt uppgift kontinuerlig och daglig kontakt med projektörer och drifttekniker på VA-sidan. Utöver den dagliga kontakten

finns ambitionen att ha två dialogmöten kring planering per halvår där VA-chef och projektörer från Njudungs Energi AB medverkar tillsammans med enhetschef, arbetsledare och en produktionspersonal från Sävsjö kommun. Träffarna genomförs cirka 4 gånger per år.

Det finns enligt uppgift även ett etablerat och kontinuerligt samverkansforum på strategisk nivå mellan olika aktörer såsom kommunen och bolag gällande VA, el, fjärrvärme, fiber och fastighetsbolag. Vid dessa möten medverkar projektörer och ansvariga chefer från respektive kommunala bolag. Från Sävsjö kommun medverkar samhällsbyggnadschef med div planförfattare, från Serviceförvaltningen deltar förvaltningschef och enhetschef för gata/park. Även dessa träffar sker fyra gånger per år.

Intervjuade inom serviceförvaltningen uppger att de tycker att samverkan och dialog med andra intressenter fungerar väl.

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, dvs när gatukontoret ska återställa gatan efter 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 VA tar initiativ till insats, tex grävning för reparation av läcka så är praxis att VA-kollektivet står för hela kostnaden.

I granskningen framkommer att samordning och kostnadsfördelning i olika projekt fungerar bra. Det finns dock inga nedtecknade rutiner/riktlinjer kring kostnadsfördelningsprinciper. I gemensamma projekt brukar kostnadsfördelningen innebära att kommunen tar cirka 40 % av kostnaden i gemensamma projekt där gatan sedan tidigare var i behov av ny asfalt.

4.5.1 Kommentar och bedömning

Vi bedömer att avsaknad av en underhållsplan rimligen försvårar samarbete och samordning med andra aktörer om kommande års insatser, vilka som ska prioriteras, vilka insatser som kan göras tillsammans mm.

I övrigt bedömer vi att det finns förutsättningar och ett arbetsätt kring samordning kring insatser i gatan då dialog och samordningsträffar genomförs regelbundet.

Vi bedömer att förvaltningen kan upprätta rutiner för kostnadsfördelningsprinciper i gemensamma projekt för en ökad transparens.

5 Slutsats och rekommendationer

Vi har av Sävsjö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen underhåller sina gator genom beläggning. Vi anser inte att kommunstyrelsen säkerställt ett tillräckligt beläggningsunderhåll och vi ser tydliga risker med nuvarande underhållsnivåer.


Av granskningen framgår att den genomsnittliga beläggningsperioden för perioden 2016 – 2021 motsvarar cirka 1,5 % omläggningstakt, vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 65 år jämfört med rekommenderade 20 år. Vår bedömning är att detta förhållande är långt ifrån hållbart och innebär att medborgarna i Sävsjö kommun riskerar stora kostnadsfördyringar för eftersatt underhåll framgent.

Vi bedömer att avsaknad av konsekvensanalyser och underhållsplaner påverkar förvaltningens möjligheter att redovisa behoven till kommunstyrelsen på ett relevant sätt. Detta i sin tur påverkar budgettilldelning och ytterligare förstärker det eftersatta underhållet.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi bedömer att kommunstyrelsen snarast behöver säkerställa att en underhållsplan och inventering av gatustatusen görs.
- Konkretisera målsättningar och ambitioner för beläggningsunderhållet.
- I ett mer långsiktigt perspektiv är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver ta ställning till vilken ambitionsnivå och vilka målsättningar som ska finnas långsiktigt när det gäller beläggningsunderhållet av gator. Denna ambitionsnivå behöver kopplas samman med vilka resurser som är nödvändiga både på kort och längre sikt.
- Medel behöver anslås så att en omläggningstakt på sikt närmar sig 20 år.
- Vi bedömer att förvaltningen kan upprätta rutiner för kostnadsfördelningsprinciper i gemensamma projekt för en ökad transparens.

KPMG, Dag som ovan



Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor