

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

Revisionsrapport

Salems kommun

KPMG AB

2020-09-22

Antal sidor 18



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
1.1	Revisionell bedömning	1
1.2	Rekommendationer	2
2	Bakgrund	3
3	Syfte och revisionsfrågor	3
3.1	Avgränsning	4
3.2	Ansvarig nämnd	4
3.3	Revisionskriterier	4
3.4	Metod	4
3.5	Projektorganisation	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Salems kommuns styrning av underhåll	6
4.1.1	Ansvar och roller	6
4.1.2	Mål och budget – Övergripande mål – Infrastruktur och hållbar miljö	6
4.1.3	Rutiner och processer kring styrning av underhåll	7
4.1.4	Måluppfyllelse och nyckeltal	8
4.1.5	Kommentarer och bedömning	9
4.2	Planering av underhåll	9
4.2.1	Gator & vägar	9
4.2.2	Fastigheter & anläggningar	11
4.2.3	Övriga iakttagelser	13
4.2.4	Kommentarer och bedömning	13
5	Slutsatser	15
5.1	Svar på revisionsfrågor	15
5.2	Sammanfattning	17
5.3	Revisionell bedömning	17
5.4	Rekommendationer	18

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Salems kommun har vi granskat kommunens rutiner och processer vad gäller underhåll av fastigheter/anläggningar och gator/vägar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har ett ändamålsenligt underhåll vad gäller fastigheter och anläggningar samt gator och vägar eller om det innebär risker för kommunen i ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

Granskningen visar att Salems kommuns underhållsarbete styrs genom att Fastighetsavdelningen samt Gatuavdelningen tilldelas budgetramar som är fördelade på driftskostnader och investeringsutgifter. För gator och vägar avser de ekonomiska medlen beläggningsarbeten enligt miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens förslag till gatubeläggningsplan. Vad gäller kommunens fastighetsunderhåll har en fastighetsstrategi upprättats och antagits i fullmäktige i juni 2020.

Vidare visar granskningen att kommunen arbetar aktivt med målstyrning och nyckeltalsarbete vad gäller underhåll, men att kommunen bör systematisera sitt uppföljningsarbete och nyckeltalsjämförelsearbete genom att i större utsträckning jämföra och analysera med jämförbara kommuner, till exempel Södertörnskommunerna.

Rutinerna och processerna beträffande kommunens gatu-/vägunderhåll bedöms överlag fungera väl i dagsläget i och med den årliga beläggningsplanen. Gatu-avdelningen utför årligen statusbedömning på det kommunala vägnätet utifrån okulära besiktningar. Bedömningen är avgörande för den prioritering som föreslås till kommun-styrelsens tekniska utskott och bör därför på ett konsekvent sätt bedöma det kommunala vägnätet. Enligt vår mening är okulära besiktningar personberoende och inte ett ändamålsenligt sätt att planera underhåll vad gäller gator/vägar och att det innebär vissa risker ur både ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Istället bör en gemensam framtagna mall utgöra underlag vid varje bedömningstillfälle.

Granskningen visar även att kommunens fastighetsunderhåll, till följd av avsaknaden av styrdokument, har skett enligt en i huvudsak informell process. Det arbete som kommunen bedriver vid tillfället för denna granskning i och med fastighetsstrategin är en god riktning för att säkerställa ett ändamålsenligt underhållsarbete. I arbetet med fastighetsstrategin ingår också att få en överblick över de fastigheter kommunen äger och aktuell underhållsskuld. Strategin ska även fungera som ett verktyg för att skapa underhållsplaner på kort och lång sikt.

1.1 Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen delvis har ett ändamålsenligt underhåll av fastigheter/anläggningar och gator/vägar. Granskningen visar att kommunens underhållsarbete bedrivs på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt vad gäller gator/vägar, men att arbetet beträffande fastighetsunderhåll kan innebära risker för kommunen i ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Vi bedömer dock att kommunen, i och med upprättandet av en fastighetsstrategi, vidtar åtgärder för att komma till rätta med riskerna vad gäller fastighetsunderhållet.

1.2 Rekommendationer



Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

Följaktligen rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- Upprättar en mall för bedömning av det kommunala vägnätets skick och som ska fungera som planeringsverktyg.
- Systematiserar uppföljningen för avslutade underhållsprojekt, särskilt vad gäller fastigheter och anläggningar.
- Preciserar befintlig underhållsskuld avseende gator/vägar i ett mindre intervall för att möjliggöra ett ytterligare mer ändamålsenligt underhållsarbete.
- Efter inventering av fastigheter jämför fastigheter i anläggningsregistret mot uppgifter som finns hos Lantmäteriet och Skatteverket.
- Tillser att de rutiner och processer som finns i fastighetsstrategin och underhållsplanerna implementeras i det fortsatta arbetet för att göra underhållsarbetet ytterligare ändamålsenligt.

2 Bakgrund

Vi har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner vad gäller underhåll kring fastigheter/anläggningar samt gator/vägar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Kostnader för lokaler och anläggningar är en väsentlig post i kommunens budget. Därför är det viktigt att kommunen har en ändamålsenlig och tillräcklig styrning och kontroll av att fastigheternas och anläggningarnas underhållsbehov tillgodoses. Detsamma gäller gatu-/vägunderhållet som omfattar åtgärder som avser att vidmakthålla gatu-/vägnätets funktion och prestanda. Underhållet indelas allmänt i dels före-byggande underhåll, dels avhjälpande underhåll (akuta åtgärder). Om kommunen investerar för lite i underhållet över tid uppkommer behov av förnyelse/ombyggnad av till exempel gatukroppar vilket är väsentligt dyrare än normalt underhåll.

Revisorerna har i revisionsplaneringen för 2020 uppmärksammat risker beträffande kommunens underhåll av fastigheter/anläggningar samt gator/vägar. Revisionen upplever att det finns ett behov av att klarlägga ett antal frågeställningar avseende investeringar, drift och underhåll och vad det kan innebära för kommunen i ekonomiskt- och verksamhetsmässigt perspektiv.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende underhåll av fastigheter/anläggningar samt gator/vägar behöver granskas.

2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har ett ändamålsenligt underhåll vad gäller fastigheter/anläggningar och gator/vägar eller om det innebär risker för kommunen i ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

I syftesformuleringen ingår att besvara följande revisionsfrågor:

- Hur sker styrning, ledning och ansvar beträffande underhåll av fastigheter/anläggningar samt gator/vägar?
- Vilken statistik och vilka nyckeltal följer verksamheten?
- Finns dokumenterade rutiner och tillförlitliga planeringsverktyg för att bedöma underhållsbehov på fastigheter/anläggningar och gator/vägar?
- Uppdateras planeringsverktygen löpande?
- Vilket beslutsunderlag finns? (Finns aktuella underhållsplaner för fastigheter/anläggningar och gator/vägar?)
- På vilka grunder görs prioriteringar avseende underhållsarbetet?
- Vilken omläggningstakt har kommunen på vägnas/gatornas toppbeläggning?
- Finns dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov (konsekvensbeskrivningar/beslutsunderlag)?

Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

- Vilken samordning sker mellan gata/VA vid ledningsgrävningar (skattekollektiv respektive avgiftskollektiv, projektredovisningar)?
- Finns rutiner för uppföljning och analys av genomförda underhållsprojekt?

2.1 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens underhållsarbete avseende fastigheter/anläggningar och gator/vägar under 2019-2020.

2.2 Ansvarig nämnd

Granskningen avser främst kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med:
 - Förvaltningschef, Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen
 - Drift- och underhållschef Utemiljö/VA
 - Gatu- och VA-chef
 - Gatu- och trafikingenjör
 - Fastighetschef
 - Kommunstyrelsens ordförande
 - Kommunstyrelsens andre vice ordförande
- Genomgång av styrande och stödjande dokument:
 - Reglemente för kommunstyrelsen
 - Reglemente för kultur- och fritidsnämnden
 - Budget 2020 och ekonomisk plan 2021-2022
 - Asfalteringsprocess
 - Gatubeläggningsplan 2019
 - Uppdaterad prioriteringslista gatubeläggningsarbete 2019
 - Projektlista Gata och VA 2020
 - Fastighetsstrategi
 - Utkast – Underhållsplan/fastighetsstrategi förskolor



Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

Kvalitetssäkring av granskningen och revisionsrapporten har skett i enlighet med KPMGs gällande rutiner.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anders Petersson, kundansvarig och certifierad kommunal yrkesrevisor, och Max Kollberg, granskare.

3 Resultat av granskningen

3.1 Salems kommuns styrning av underhåll

3.1.1 Ansvar och roller

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ansvarar för samtliga kommunägda fastigheter med tillhör. Därtill ansvarar kommunstyrelsen för gatu-renhållning och skyltning.

Kultur- och fritidsnämnden ansvarar för drift och uthyrning av kommunala idrottsanläggningar, dock ej elljusspår, utegym, båtbygggar och liknande anläggningar. Nämnden ska även verka för bevarandet av estetiskt och kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer i kommunen. Utöver detta förväntas nämnden förvalta övrig egendom som är avsedd för kulturell verksamhet.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen (MSB) har i uppdrag att arbeta med samhällsbyggnadsprocessens alla delar. MSB är en verkställande förvaltning med tillsynsansvar inom miljö- och samhällsbyggnadsområdet i Salems kommun. I förvaltningens uppdrag ingår bland annat:

- Drift, underhåll och nyproduktion av infrastruktur och kommunala fastigheter samt drift och underhåll av parker och övrig kommunal mark.
- Myndighetsutövning rörande miljöfarliga verksamheter, hälsoskydd- och livsmedelsverksamhet, plan- och byggverksamhet och naturvård samt myndighetsutövning inom trafik och bostadsanpassning.

3.1.2 Mål och budget – Övergripande mål – Infrastruktur och hållbar miljö

Salems kommun ska enligt Budget 2020 och ekonomisk plan 2021-2022 ha en infrastruktur som sköts och underhålls så att dess nytta och funktion bibehålls och utvecklas. I detta ingår delmålen att kommunens anläggningskapital (till exempel gator och fastigheter) ska öka i värde samt att det kommunala vägnätet ska erbjuda en säker trafikmiljö.

Kommunens övergripande mål avseende infrastruktur och hållbar miljö

Infrastruktur	Indikatormålvärde ¹	Vikt
Infrastruktur – Tekniska utskottets mål – Kommunens anläggningskapital	2	33 %
Infrastruktur – Tekniska utskottets mål – Säker trafikmiljö	2	33 %
Infrastruktur – Tekniska utskottets mål – VA-verksamhet	2	33 %
Hållbar miljö		

¹ Målen följs upp med hjälp av ett av kommunen framräknat index, där 2 = målvärdet uppfyllt, 1 = målvärdet nära uppfyllt och 0 = målvärdet ej uppfyllt.

Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

MSB – Energiförbrukning 2017	2	33 %
------------------------------	---	------

Uppgifter från Budget 2020 och ekonomisk plan 2021-2022

Av kommunens Budget 2020 framgår flera mål och indikatorer kopplat till denna gransknings syfte. Bland annat ska det genomsnittliga fastighetsunderhållet av kommunens fastigheter uppgå till 75 kr/kvm, drift och reinvestering sammanslaget.

Av inkomna felanmälningar ska 90 procent vara påbörjade inom 48 timmar. En fel-anmälan anses vara påbörjad då ärendet är registrerat i systemet Pondus samt då åtgärden är inplanerad, felsökning påbörjad eller reservdel är beställd.

Vidare ska kommunens budget för vägbeläggningsunderhåll minst uppgå till 600 tkr per år. Kommunen har även ett mål att Salembornas nöjdhet med vinterunderhåll av gator och vägar ska ligga över Södertörns genomsnittet i SCB:s medborgarundersökning.

Avseende hållbar miljö ingår ett delmål för underhållet av kommunens fastigheter, där målet är att energiåtgången för uppvärmning per kvadratmeter inte ska öka.

Indikatorer för infrastruktur och energiförbrukning

Infrastruktur	Indikatormålvärde 2020	Vikt
MSB - Fastighetsunderhåll	75,00 kr/kvm	25 %
MSB – Felanmälan	90,00 %	25 %
MSB - Infrastruktur	600 000,00 kr	25 %
MSB – Vinterunderhåll	-	25 %
Energiförbrukning		
MSB – Energiförbrukning 2017	2.00	100 %

Uppgifter från Budget och ekonomisk plan 2020-2022

3.1.3 Rutiner och processer kring styrning av underhåll

Kommunens underhåll av fastigheter/anläggningar samt gator/vägar styrs främst genom att kommunstyrelsens tekniska utskott (KSTU) tilldelar Fastighetsavdelningen samt Gatuavdelningen budgetramar som är fördelade på driftskostnader och investeringsutgifter. För gator och vägar avses de ekonomiska medlen användas till beläggningsarbeten enligt miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens förslag till gatubeläggningsplan (se avsnitt 4.2.1). Utifrån tilldelade ekonomiska medel ska de två avdelningarna prioritera för att nå lägre driftskostnader genom att göra smarta reinvesteringar.

För 2020 har KSTU en rambudget för drift på 69,1 mkr, varav 48,3 mkr är avsedda för fastighet. KSTUs investeringsram 2020 uppgår till 190,2 mkr, varav 170 mkr är avsedda för fastigheter. Under 2020-2022 planeras flera större investeringsprojekt att genomföras.

Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

Däribland ny skola och idrottshall i Fågelsången, grundrenovering av Säby sim- och sporthall, renovering av befintliga förskolor samt generellt fastighetsunderhåll.

Tekniska utskottets investeringsbudget för underhåll av gator och vägar uppgår 2020 till 14,5 mkr. Av Tekniska utskottets rambudget för drift är 11,8 mkr avsedda för gata.

Vid akuta behov och oplanerade händelser, såsom översvämningar, hanteras dessa äskanden som separata ärenden, det vill säga att Fastighetsavdelningen samt Gatuavdelningen begär ekonomiska medel som går utöver de medel som ursprungligen tilldelats verksamheten.

I kommunens fastighetsstrategi, fastställd i kommunfullmäktige 2020-06-11, framgår att strategin är tänkt att fungera som länk mellan kommunens vision, mål och övergripande styrdokument, och den planering och löpande verksamhet som ska ske på medellång sikt. Således avser fastighetsstrategin ge styrning åt arbetet med kommunens lokalförsörjning. En grundläggande del i förslaget till fastighetsstrategin är en "guiding policy" som kan verka i vägledande syfte för ledningsgrupp och organisation.

I fastighetsstrategin finns också ett utkast till beräkningsmodell som ska underlätta och vägleda hur prioriteringar kan göras vid fördelning av medel vid investeringar och underhållsarbete av fastigheter.

3.1.4 Måluppfyllelse och nyckeltal

Nedan följer en presentation av kommunens mål, tillhörande nyckeltal och måluppfyllelse för 2019.

Kommunens övergripande mål

Infrastruktur	Indikatormålvärde ²	Utfall 2019	Vikt
Infrastruktur – Tekniska utskottets mål – Kommunens anläggningskapital	2	2	33 %
Infrastruktur – Tekniska utskottets mål – Säker trafikmiljö	2	2	33 %
Infrastruktur – Tekniska utskottets mål – VA-verksamhet	2	2	34 %
Hållbar miljö ³			
MSB – Energiförbrukning 2017	2	0	33 %

Uppgifter från Salems kommuns årsredovisning 2019

Av årsredovisningen 2019 framgår att kommunens fastigheter ska hållas på en viss miniminivå, vilket kommunen har kunnat uppfylla väl över målsättningen. Likaså underhållet för kommunens vägnät. Dessutom uppger kommunen att Salembornas nöjdhet med underhållet för gator och vägar har uppnått samma nivå som Södertörns-kommunerna vid mätning i SCBs medborgarundersökning.

² Målen följs upp med hjälp av ett av kommunen framräknat index, där 2 = målvärdet uppfyllt, 1 = målvärdet nära uppfyllt och 0 = målvärdet ej uppfyllt.

³ KSTU har ytterligare två indikatorer kopplat till hållbar miljö, men endast ett bedöms ha koppling till denna gransknings syfte.

Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

Vidare framgår att energiförbrukningen mellan 2018 och 2019 ökade med 1,2 procent och att kommunen därmed inte uppfyller målet om energiförbrukningen. Kommunen framför dock att de sett till en tvåårsperiod ändå har minskat sin energiförbrukning med 2,4 procent. Kommunens arbete med fastighetsstrategin bedöms som nödvändigt för att en ny genomgripande inventering av energibesparingsmöjligheter ska kunna tas fram.

Under året har kommunen i området Solliden, västra Rönninge, färdigställt arbete för att förbättra och komplettera gatunätet samt försett området med kommunalt vatten och avlopp.

Av våra dialoger framkommer att Fastighetsavdelningen har ett samarbete med Södertörnskommunerna. Dock beskriver intervjuade att kommunens underhållsarbete generellt präglas av för lite arbete utifrån nyckeltal.

3.1.5 Kommentarer och bedömning

Granskningen visar att kommunen arbetar aktivt med målstyrning och nyckeltalsarbete. Vi bedömer detta som positivt, men menar att kommunen bör systematisera sitt uppföljningsarbete och nyckeltalsjämförelsearbete genom att i större utsträckning jämföra och analysera med jämförbara kommuner, till exempel Södertörns-kommunerna.

Rutinerna och processerna beträffande kommunens gatu-/vägunderhåll bedöms överlag fungera väl i dagsläget i och med den årliga beläggningsplanen. Däremot finns brister i kommunens styrning av fastighetsunderhållet, vilket kan innebära risker för kommunen i ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Vi bedömer dock att kommunen, i och med upprättandet av en fastighetsstrategi, vidtar åtgärder för att komma till rätta med dessa risker.

3.2 Planering av underhåll

3.2.1 Gator & vägar

I Salems kommun finns det ett cirka 5,5 mil långt vägnät och 4 mil gång- och cykelvägar som kommunen ansvarar för.

Kommunen ansvarar för planering av nya vägsträckor, barmarks- och vinterunderhållning samt skyltsättning av vägar. I barmarksunderhåll ingår exempelvis åtgärder som sandupptagning efter en vintersäsong, tömning av papperskorgar, rengöring vid busshållplatser med mera. Det finns alltså planerade periodiska drift- och underhålls-åtgärder och även löpande underhåll som genomförs. Dessutom ansvarar Gatuavdelningen för alla typer av trafikärenden.

Vägar och gator som kommunen ansvarar för finns inom bland annat tätbebyggda områden; Salem och Rönninge. Inom dessa finns det flera områden där samfällighetsföreningar som själva ansvarar för drift- och underhållsåtgärder samt skyltsättning (vanligtvis handlar det om små, lokala gator inom dessa områden).

För att prioritera gatu- och vägunderhållet upprättar Gatuavdelningen årligen ett förslag till beläggningsplan. Planen utgår från okulära besiktningar och prioriteringar. I figuren nedan framgår kommunens asfalteringsprocess. Processen inleds med en inventering av kommunens behov och utifrån det upprättas beslutsunderlag till KSTU. Gatuenheten ska därefter informera VA om KSTU-beslutet, besiktiga beteckningar på beslutade gator, VA och utemiljöer och därefter ska beslut tas om beteckningsarbeten⁴ och stämmas av med

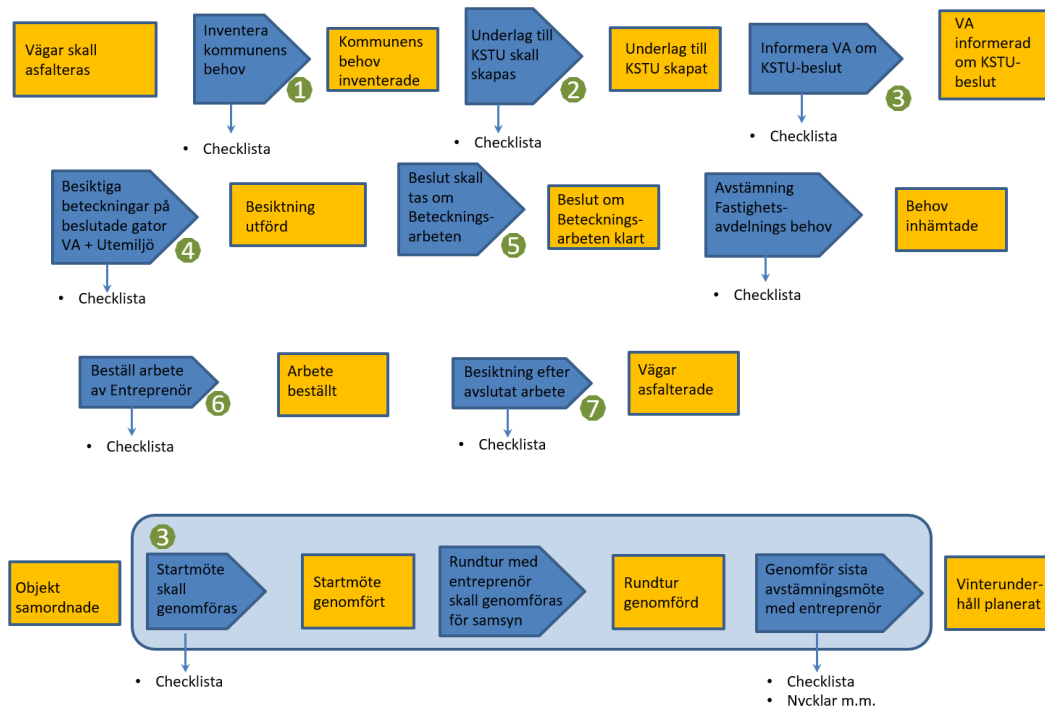
Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

Fastighetsavdelningens behov. Slutligen beställs arbete av entreprenör, arbetet genomförs och besiktigas.

Salems kommuns asfalteringsprocess



Som framgår av figuren ovan har Gatuavdelningen upprättat checklistor för de olika processtegen, bland annat när kommunens asfalteringsbehov ska inventeras. Vid inventering av asfalteringsbehov ska följande process följas:

1. Inventera vägar och beläggning (efter vintern).
2. Dokumentera skador.
3. Mäta längd och bredd på vägar som behöver åtgärdas.
4. Behov ska dokumenteras.
5. Inventera beteckningar på avsedda vägar.
6. Rekommendation på prioritering.

Det underlag som Gatuavdelningen upprättar till KSTU ska upprättas i enlighet med processen nedan. Det är KSTU som beslutar om prioritering.

1. Prisförfrågan ska skickas till entreprenör (beläggning, stödremsor, beteckningar, målning och utförandetid).
2. Inhämta offerter för arbete (PEAB).
3. Sammanställa offerter med prisbild.
4. Rekommenderad prioritering.

⁴ Med beteckningar avses lock i asfalten till avloppsbrunnar och ventiler som ägs av VA-enheten. Då dessa lock slits behöver de med jämna mellanrum bytas ut, vilket vanligtvis sker i samband med asfaltering.

Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

5. Tjänsteskrivelse (Driftchef utemiljö).

Kommunens beläggningsplan beskrivs av intervjuade som en "lista med vägar som kommunen vill åtgärda." De vägar som inte ingår i beläggningsplanen bedöms inte vara av akut karaktär och beaktas i nästkommande års beläggningsplaner.

Tabellen nedan visar Gatuavdelningens uppdaterade förslag till prioritering av gatubeläggningsarbete 2019.

Förslag till prioritering av gatubeläggningsarbete 2019						
Gatunamn	Från	Till	Längd ca. (m)	Utemiljös prio bedömning 1-3	Kommentarer	Offertpris
Söderby gårdsväg	Två "lappningar" från kurvan	Gamla Södertäljevägen	460	1	Väldigt dåligt skick med många och långa sprickor, stora pothål, sättningar... STOR RISK	630 000 kr
Säbytorpsvägen	Korsningen med Säbyvägen	Säbyhallsvägen (infarten till parkeringen Salem C)	250	1	Väldigt dåligt skick med gamla lagningar och djupa och långa spårbildningar – STOR RISK	410 000 kr
Uttringevägen	Dånviksvägen	Vägavsmalningen (nya vägen)	200	1	Väldigt dåligt skick med många och långa sprickor, gamla pothål, sättningar och ojämn vägunderlag... STOR RISK	280 000 kr
Rönningevägen	Tvillingvägen	Vägens slut. Vändplats för bussarna.	450	1	Dåligt skick med många och långa sprickor och gamla lagningar.	710 000 kr
Sandbäcksvägen	Ca 20 m innan tunneln	Dånviksvägen	60	2	Dåligt skick med många lagningar och ojämn vägunderlag	140 000 kr
Skyttorpsvägen	Målarstigen	Rondellen	150	2	Dåligt skick, gamla lagningar, ojämn vägunderlag	340 000 kr
Dånviksvägen	Uttringevägen	ca 500m mot Rönninge C.	500	2	Dåligt skick med många lagningar, sprickor och ojämn vägunderlag.	675 000 kr
Fredriksbergsvägen	Ca 50 m från Säbyvägen	Kurvan – Fredriksbergsvägen	250	3	Dåligt skick med många och långa sprickor och gamla lagningar.	310 000 kr
Svampstigen	Säbyvägen	Vändplatsen på Svampstigen	130	3	Dåligt skick med många lagningar och sprickor i asfalten. Har prioriterats bort flera år i rad.	215 000 kr
Prästbodavägen	Skyttorpsvägen	Skyttorpsvägen	2300	3	Svårt att prioritera någon del av vägen eftersom i princip hela vägen ser likadant ut. Om vi ska laga absolut det värsta, handlar det om ca 400m eller ca 2500kvm	450 000 kr
Dånviksvägen	Stationsvägen	Tunneln	450	?	Mycket dåligt skick med många och långa sprickor, många pothålslagningar. Avvakts med tanke på pågående projekt i Rönninge C?	672 000 kr
Total kostnad för samtliga objekt, enligt offert						4 832 000 kr
Total kostnad för prio 1 objekt – grönmarkerade, enligt offert						2 030 000 kr
Investeringsmedel för gatubeläggningsarbete 2019						2 000 000 kr

Enligt uppgift erhåller Gatuavdelningen även 100 tkr årligen för "potthålslagning".

Vid slutförandet av projekt uppdaterar ansvarig projektledare den så kallade verkställighetslistan. Ansvariga funktioner har även avstämningar för att diskutera hur projektet har gått och om budgeten har hållits. Vid de fall budgeten överskridits ska dialog föras med ansvarig entreprenör.

3.2.2 Fastigheter & anläggningar

Underhåll av fastigheter består dels av daglig drift och löpande underhåll, dels lång-siktiga underhållsåtgärder. Vid våra dialoger framkommer att driftbudgeten för fastighet årligen uppgår till ca 29 mkr. Driftbudgeten avser täcka löpande reparationsbehov av kommunens fastigheter, men i händelse av att enskilda löpande behov uppgår till större belopp faller de inom ramen för investeringsbudgeten. Investeringsbudgeten förbrukas således genom både löpande underhåll och enstaka investeringar.

Kommunen har inlett en inventering av kommunens fastigheter och anläggningar och enligt uppgift har samtliga förskolors skick inventerats. En del i inventeringsarbetet är att anordna fastighetsmöten per objekt, där diskussioner förs kring vilka behov som ska prioriteras i "äskandeprocessen".

Prioriteringen av underhållsbehoven gällande fastigheter sker enligt en viss process, vilken tar hänsyn till olika perspektiv. De tre huvudsakliga perspektiven som beaktas är det tekniska perspektivet, verksamheternas perspektiv och fastighetsekonomiska perspektiv. Processen som sådan består dels i äskande från miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, dels äskande från andra förvaltningar. I ett första steg sker en viss

Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

gallring på tjänstemannanivå och i nästa steg behandlas ärenden på politisk nivå i rambereidningen där fördelningen av finansiering för ärenden/projekt sker.

Vid våra dialoger framkommer att uppföljning sker i viss utsträckning. Uppföljningen beskrivs dock som inkonsekvent och att det inte finns en särskild dokumenterad rutin, i synnerhet vad gäller den löpande uppföljningen. I slutredovisningen sker en återrapportering till KSTU där det framgår vilka projekt som genomförts samt årets budget-utfall. Återrapporteringen går sedermera vidare och behandlas av kommunstyrelsen. I övrigt menar intervjuade att underhållsarbetet i mångt och mycket har byggts på de anställdas erfarenheter.

Fastighetsstrategi för Salems kommun

Kommunens fastighetsstrategi presenterades först för kommunstyrelsens tekniska utskott i oktober 2019. Strategin presenterades för andra gången i KSTU i maj 2020, där den godkändes. Strategin godkändes därefter av kommunfullmäktige den 11 juni 2020.

Strategin syftar till att ge vägledning och svar på hur fastighetsbeståndet kan utvecklas, underhållas och anpassas utifrån fastigheternas underhållsbehov och verksamheter-nas behov av tillkommande, avgående och anpassade ytor. Vidare ska strategin fungera som en länk mellan kommunens vision, mål och övergripande styrdokument, och den planering och löpande verksamhet som ska ske på medellång sikt.

Till kommunfullmäktige den 11 juni 2020 var ett utkast till underhållsplan bilagt. Underhållsplanen sträcker sig från 2021 till och med 2040 och innehåller en schematisk uppställning utifrån:

- Byggnadsdelar, t.ex. mark, utvändig och invändig bygg och VVS.
- Procentuell fördelning utifrån komponentavskrivningar
- Schablonbelopp utifrån nyproduktionskostnad
- Bruttototalarea (BTA)

För respektive byggdel återfinns en delsumma (kr) för respektive år mellan 2021 och 2033. För samma period specificerar underhållsplanen även kostnaden per år per projekt.

Utifrån den tjänsteskrivelse som medföljde fastighetsstrategin till kommunfullmäktige den 11 juni 2020, vilken redovisade tänkbara nivåer för fastighetsunderhåll i kommunens investeringsbudget mellan åren 2021 och 2030, beslutade kommunfullmäktige att anslå 30 mkr per år i investeringsbudget. KSTU ska därefter fastställa vilka insatser som ska göras mot bakgrund av underhållsplaner och prioriteringar.

Fastighetsstrategin tydliggör att underhåll och investeringar ska ske utifrån teknik, ekonomi och helhetsgrepp, vilket innebär att kommunen börjar med de fastigheter där behoven är störst, vissa förskolor och simhallen.

Utkast till underhållsplan/fastighetsstrategi förskolor

Vi har tagit del av ett utkast till fastighetsstrategi och underhållsplanering. Utkastet beskriver ändamålsenligheten i de olika typer av fastigheter där kommunen i dagsläget bedriver förskoleverksamhet. Vidare framgår att förskoleverksamheten bör koncentreras till stora och mellanstora förskolor, istället för villor och små förskolor. De senare föreslås istället att så småningom avvecklas/avyttras alternativt byggas till. För kommunens stora och mellanstora förskolor framgår vilka investeringsbehov som finns per förskola mellan åren 2022 och 2031. Investeringsbeloppen utgår från nyckeltal av en nyproduktionskostnad på 40 tkr per

Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

kvm och för en grundlig upprustning med uppdateringar till dagens standard bedöms kostnaden till 30 tkr per kvm.

3.2.3 Övriga iakttagelser

Under granskningen har vi gjort följande iakttagelser beträffande kommunens underhållsarbete:

- Vad gäller underhåll av gator och vägar framför intervjuade att kommunens Gatuavdelning samarbetar med VA och att parterna för dialog vid planering av schaktning.
- Av våra intervjuer framkommer att man från ledningsnivå ser positivt på den nya fastighetsstrategin, dels då den underlättar tjänstepersoners arbete och kan minska KSTU:s grad av detaljstyrning, dels utifrån att kommunen i och med strategin kan få en överblick över de vilka fastigheter kommunen äger och förvaltar, även de fastigheter som för närvarande inte kräver underhåll.
- Att kommunen sedan 2016-2017 har försökt att strukturera arbetet med underhåll av fastigheter. Enligt uppgift avser fastighetsstrategin öka kontrollen på skicket på kommunens fastigheter och underlätta arbetet med underhållsplaner framöver.
- Kommunen betraktar inte vägarnas/gatornas toppbeläggning utifrån ett årsintervall. Enligt uppgift sammanställer kommunen behov utifrån hur gator påverkas av slitage. 2020 ämnar kommunen åtgärda ca två km gator med ny asfalt. 2021 ämnar kommunen, utöver ordinarie investering, att lägga om toppbeläggningen på 2,5 km gata/väg.

3.2.4 Kommentarer och bedömning

Gatuavdelningen utför årligen statusbedömning på det kommunala vägnätet utifrån okulära besiktningar. Bedömningen är avgörande för den prioritering som föreslås till KSTU och bör därför på ett konsekvent sätt bedöma det kommunala vägnätet. Enligt vår mening är okulära besiktningar personberoende och inte ett ändamålsenligt sätt att planera underhåll vad gäller gator/vägar och att det innebär vissa risker ur både ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Istället bör en gemensam framtagna mall utgöra underlag vid varje bedömningstillfälle.

Det är ansvarig projektledare som uppdaterar den så kallade verkställighetslistan vid slutförandet av projekt och ansvariga funktioner ska även ha avstämningar för att diskutera hur projektet har gått och om budgeten har hållits. Enligt vår bedömning är det en god uppföljningsprocess men att processen skulle kunna dokumenteras som ett eget moment i flödet för kommunens asfalteringsprocess.

Kommunens prioritering av underhållsarbetet gällande fastigheter har skett enligt en i huvudsak informell process. Vi ställer oss således positiva till det arbete som kommunen bedriver vid tillfället för denna granskning med fastighetsstrategi och underhållsplaner. Vår bedömning är att det pågående arbetet är en god riktning för att säkerställa ett ändamålsenligt underhållsarbete och menar därför att arbetet bör intensifieras.

4 Slutsatser

4.1 Svar på revisionsfrågor

Nedan följer en genomgång av de revisionsfrågor som var aktuella i samband med granskningen och den bedömning som görs av dessa.

Hur sker styrning, ledning och ansvar beträffande underhåll av fastigheter/anläggningar samt gator/vägar?

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ansvarar för samtliga kommunägda fastigheter med tillbehör. Därtill ansvarar kommunstyrelsen för gaturenthållning och skyltning. Kultur- och fritidsnämnden ansvarar för drift och uthyrning av kommunala idrottsanläggningar, dock ej elljusspår, utegym, båtbygggar och liknande anläggningar. Nämnden ska även verka för bevarandet av estetiskt och kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer i kommunen.

Kommunens underhåll av fastigheter/anläggningar samt gator/vägar styrs främst genom att Fastighetsavdelningen samt Gatuavdelningen tilldelas budgetramar som är fördelade på driftskostnader och investeringsutgifter. För gator och vägar avses de ekonomiska medlen för beläggningsarbeten enligt miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens förslag till gatubeläggningsplan (se avsnitt 4.2.1). Utifrån tilldelade ekonomiska medel ska de två avdelningarna prioritera för att nå lägre driftskostnader genom att göra smarta reinvesteringar.

Vilken statistik och vilka nyckeltal följer verksamheten?

De nyckeltal som är centrala för verksamheten regleras i Budget och ekonomisk plan. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon löpande uppföljning av nyckeltalen, utan statistik och nyckeltal följs främst upp i och med årsredovisningen och verksamheternas slutredovisningar till KSTU. Utifrån verksamhetsmålen följs bland annat den genomsnittliga kostnaden för fastighetsunderhåll, hållbarhetsmål m.m. upp.

Av våra dialoger framkommer att Fastighetsavdelningen har ett samarbete med Södertörns kommunerna. Dock beskriver intervjuade att kommunens underhållsarbete generellt präglas av för lite arbete utifrån nyckeltal.

Enligt uppgift ska underhållsplanerna utgå från en beräkningsmodell som PWC upprättar vid tillfället för denna granskning.

Finns dokumenterade rutiner och tillförlitliga planeringsverktyg för att bedöma underhållsbehov på fastigheter/anläggningar och gator/vägar?

Delvis. Gatuavdelningen tillhandahåller en årlig beläggningsplan som ligger till grund för KSTU:s prioritering av underhållsarbetet. Till denna finns en checklista som fungerar som stöd vid bedömningarna.

Gällande fastigheter saknas dokumenterade rutiner och tillförlitliga planeringsverktyg för att bedöma underhållsbehovet. Dock har kommunfullmäktige i juni 2020 godkänt en fastighetsstrategi. I och med fastighetsstrategin bedömer vi att kommunen vidtar åtgärder för att förebygga verksamhetsmässiga och ekonomiska risker vad gäller fastighetsunderhållet. Fastighetsavdelningen arbetar vid tillfället för denna granskning med att upprätta underhållsplaner.



Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

Uppdateras planeringsverktygen löpande?

Ja, beläggningsplanen för gator och vägar revideras på en årlig basis. Gällande fastigheter finns ett utkast till underhållsplan 2021-2040.

Vilket beslutsunderlag finns? (Finns aktuella underhållsplaner för fastigheter/anläggningar och gator/vägar?)

Gatuavdelningen tillhandahåller en årlig beläggningsplan som ligger till grund för KSTU:s prioritering av underhållsbehov.

Beträffande fastigheter antogs en fastighetsstrategi av kommunfullmäktige 11 juni 2020. Enligt uppgift ska underhållsplaner upprättas som en följd av fastighetsstrategin. Vi har tagit del av ett utkast till underhållsplan för fastigheter som sträcker sig från 2021 till 2040 samt ett utkast till underhållsplan för kommunens förskolor 2022-2031.

På vilka grunder görs prioriteringar avseende underhållsarbetet?

För att prioritera gatu- och vägunderhållet upprättar Gatuavdelningen årligen ett förslag till beläggningsplan. Planen utgår från okulära besiktningar och prioriteringar. Kommunens asfalteringsprocess inleds med en inventering av kommunens behov och utifrån det upprättas beslutsunderlag till KSTU.

Vad gäller fastigheter har kommunen tidigare inte gjort systematiska prioriteringar, utan underhållsarbetet har behandlats löpande efter identifierade behov och akuta ärenden. Enligt intervjuer har kommunen informellt arbetat utifrån målet att beakta tre perspektiv i prioriteringen av underhållsarbetet: Tekniska, fastighetsekonomiska och verksamhetsmässiga. Vid tidpunkten för denna granskning finns ett utkast till underhållsplan för kommunens fastigheter.

Vilken omläggningstakt har kommunen på vägarnas/gatornas toppbeläggning?

Kommunen betraktar inte vägarnas/gatornas toppbeläggning utifrån ett årsintervall. Enligt uppgift sammanställer kommunen behov utifrån hur gator påverkas av slitage. 2020 ämnar kommunen åtgärda ca två km gator med ny asfalt. 2021 ämnar kommunen, utöver ordinarie investering, att lägga om toppbeläggningen på 2,5 km gata/väg.

Finns dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov (konsekvensbeskrivningar/beslutsunderlag)?

Det finns dokumentation angående kort- och långsiktigt underhållsbehov för gator/vägar. Underhållsbehoven finns beskrivna i kommunens beläggningsplan. Kommunen har för fastigheter upprättat en övergripande underhållsplan som sträcker sig 2021-2040. Vi har även tagit del av ett utkast till underhållsplan för kommunens förskolor 2022-2031.

Vilken samordning sker mellan gata/VA vid ledningsgrävningar (skattekollektiv respektive avgiftskollektiv, projektredovisningar)?

Vad gäller underhåll av gator och vägar framför intervjuade att kommunens Gatuavdelning samarbetar med VA och att parterna för dialog vid planering av schaktning.

Finns rutiner för uppföljning och analys av genomförda underhållsprojekt?

Uppföljning och analys av genomförda underhållsprojekt för gator/vägar sker i och med revision av beläggningsplanen. I övrigt har vi inte tagit del av några dokumenterade rutiner för uppföljning och analys av genomförda underhållsprojekt.

4.2 Sammanfattning

Granskningen visar att Salems kommuns underhållsarbete styrs genom att Fastighetsavdelningen samt Gatuavdelningen tilldelas budgetramar som är fördelade på driftskostnader och investeringsutgifter. För gator och vägar avser de ekonomiska medlen beläggningsarbeten enligt miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens förslag till gatubeläggningsplan. Vad gäller kommunens fastighetsunderhåll har en fastighetsstrategi upprättats och antagits i fullmäktige i juni 2020.

Vidare visar granskningen att kommunen arbetar aktivt med målstyrning och nyckeltalsarbete vad gäller underhåll, men att kommunen bör systematisera sitt uppföljningsarbete och nyckeltalsjämförelsearbete genom att i större utsträckning jämföra och analysera med jämförbara kommuner, till exempel Södertörnskommunerna.

Rutinerna och processerna beträffande kommunens gatu-/vägunderhåll bedöms överlag fungera väl i dagsläget i och med den årliga beläggningsplanen. Gatu-avdelningen utför årligen statusbedömning på det kommunala vägnätet utifrån okulära besiktningar. Bedömningen är avgörande för den prioritering som föreslås till kommun-styrelsens tekniska utskott och bör därför på ett konsekvent sätt bedöma det kommunala vägnätet. Enligt vår mening är okulära besiktningar personberoende och inte ett ändamålsenligt sätt att planera underhåll vad gäller gator/vägar och att det innebär vissa risker ur både ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Istället bör en gemensam framtagna mall utgöra underlag vid varje bedömningstillfälle.

Granskningen visar även att kommunens fastighetsunderhåll, till följd av avsaknaden av styrdokument, har skett enligt en i huvudsak informell process. Det arbete som kommunen bedriver vid tillfället för denna granskning i och med fastighetsstrategin är en god riktning för att säkerställa ett ändamålsenligt underhållsarbete. I arbetet med fastighetsstrategin ingår också att få en överblick över de fastigheter kommunen äger och aktuell underhållsskuld. Strategin ska även fungera som ett verktyg för att skapa underhållsplaner på kort och lång sikt.

4.3 Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen delvis har ett ändamålsenligt underhåll av fastigheter/anläggningar och gator/vägar. Granskningen visar att kommunens underhållsarbete bedrivs på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt vad gäller gator/vägar, men att arbetet beträffande fastighetsunderhåll kan innebära risker för kommunen i ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Vi bedömer dock att kommunen, i och med upprättandet av en fastighetsstrategi, vidtar åtgärder för att komma till rätta med riskerna vad gäller fastighetsunderhållet.

4.4 Rekommendationer

Följaktligen rekommenderar vi att kommunstyrelsen:



Salems kommun

Granskning av kommunens underhåll av fastigheter & anläggningar samt gator & vägar

2020-09-22

- Upprättar en mall för bedömning av det kommunala vägnätets skick och som ska fungera som planeringsverktyg.
- Systematiserar uppföljningen för avslutade underhållsprojekt, särskilt vad gäller fastigheter och anläggningar.
- Preciserar befintlig underhållsskuld avseende gator/vägar i ett mindre intervall för att möjliggöra ett ytterligare mer ändamålsenligt underhållsarbete.
- Efter inventering av fastigheter jämför fastigheter i anläggningsregistret mot uppgifter som finns hos Lantmäteriet och Skatteverket.
- Tillser att de rutiner och processer som finns i fastighetsstrategin och underhållsplanerna implementeras i det fortsatta arbetet för att göra underhållsarbetet ytterligare ändamålsenligt.

2020-09-22

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor och kundansvarig

Max Kollberg
Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.