Revisionsrapport 1, 2015
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Juni 2015

Haninge kommun

Granskning av strategiskt underhåll av gator, vägar och VA-nät

Innehållsförteckning

Sammanfattning **2**

1. Inledning **3**
1.1. Bakgrund 3
1.2. Syfte 3
1.3. Avgränsning 3
1.4. Revisionsfrågor 3
1.5. Revisionskriterier 4
1.6. Metod och genomförande 4

2. Underhåll av gator, vägar och VA-nät **4**
2.1. Styrning 4
2.1.1. Ansvar för underhåll av gator, vägar och VA-nät enligt lag 4
2.1.2. Mål och åtaganden 4
2.1.3. Organisation 5
2.1.4. Finansiering 5
2.2. Underhållssituationen i Haninge kommun 6
2.2.1. Budgetprocess och prioriteringar 6
2.2.2. Konsekvensbeskrivningar och riskbedömningar 7
2.2.3. Förekomst av planeringsunderlag och planeringsverktyg för underhåll 8
2.2.4. Uppföljning och nyckeltal 11

3. Slutsatser och bedömningar **13**
3.1. Bedömning 14

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Haninge kommun genomfört en granskning med syfte att bedöma stadsbyggnadsnämndens styrning och åtgärder för att säkra att kommunens underhåll av gatu-, väg- och VA-nät är ändamålsenligt, på kort och lång sikt, samt att ett ”skuldberg” inte byggs upp som övervältras på framtida skattebetalare.

Den övergripande bedömningen är att åtgärder vidtas för att minska underhållsskulden, men att det krävs fortsatta insatser för att fortsätta minska skulden och upprätthålla en tillfredsställande underhållstakt.

Det görs kontinuerliga analyser av underhållsbehovet och kännedomen är god inom organisationen om behov och prioritering av underhåll. Dokumentation av analyser och åtgärdsplaner finns, men förekommer i olika utsträckning. Inom VA-verksamheten förekommer interna styrdokument och sammanställda, uppdaterade underlag i större utsträckning än inom vägverksamheten.

Systemstöd används både inom väg- och VA-verksamheten. Inom vägverksamheten används systemet primärt för felavhjälpande underhåll och för kommunikation. Det planerade underhållet hanteras separat. Inom VA-verksamheten integreras det planerade och felavhjälpande underhållet i det nyinstallerade drift- och underhållssystemet. Planeringsunderlagen är mer kortsiktiga inom vägverksamheten och behovet dokumenteras i mindre utsträckning. Både vägverksamhet och VA-verksamhet arbetar med uppföljningsparametrar och nyckeltal, men i olika omfattning. VA-verksamheten gör i större utsträckning jämförelser med andra kommuner än vägverksamheten. Enligt intervjuade fungerar arbetet väl.

Under 2014 tillfördes ett engångsbelopp för att åtgärda det mest akuta beläggningsbehovet inom vägverksamheten, men behovet är fortsatt stort. Den underhållsskuld inom vägverksamheten som beräknades 2009 kan ses ha minskat fram till 2013, då en ny beräkning av underhållsbehov samt kostnad för detta gjordes. Från en uppskattad skuld år 2009 uppgående till mellan 40 och 50 mnkr, visar beräkningen från 2013 på ett behov på ca 33 mnkr.

Inom VA-verksamheten beräknas förnyelsetakten i procent av ledningsnätet och detta jämförs med ett beräknat snittbehov, för att bedöma huruvida takten är tillfredsställande. Enligt beräkningar är den faktiska förnyelsetakten för spill- och dagvattenledningar något över beräknat behov, medan förnyelsetakten för vattenledningar skulle behöva vara fyra gånger högre.

I budgetdialogen mellan stadsbyggnadsnämnden och förvaltningen finns övergripande beskrivningar av behovsbilden, risker och konsekvenser. Den primära kontakten gällande underhåll sker vid den s.k. ”sommarläsningen”, som ett led i budgetdialogen. Enligt förvaltningen fungerar dialogen med nämnden väl, men att kommunikationen kring underhåll sker i begränsad omfattning. Det saknas specifika mål för underhållsarbetet i nämndens strategi och budget, en iakttagelse som även gjordes vid granskningen år 2009.

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer:

- Tydliggör vilka målsättningar som ska gälla för underhållsarbetet för att fortsätta minska underhållsskulden. Detta skulle kunna uppnås med en tydligare målstyrning gällande underhållsarbetet.
- Säkerställ en systematik i framtagande av användbara nyckeltal och jämförelser.
- Säkerställ att planeringsunderlag och riskbedömningar dokumenteras i tillräcklig omfattning inom vägverksamheten, för att undvika sårbarhet vid t.ex. personalomsättning. Detta är även viktigt ur ett uppföljningsperspektiv.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Under 2009 genomfördes en granskning av gatu- och vägunderhållet som visade på att det fanns betydande underhållsbehov avseende bland annat beläggning av gator och vägar som inte har tagits om hand av Haninge kommun.

Det finns en risk för att underhåll av vägar, viadukter, gångtunnlar samt vatten och avlopp (VA) som skjuts på framtiden orsakar mycket högre kostnader i ett senare skede. Att vägar har en god standard är också en del i att skapa en attraktiv och fungerande livsmiljö, samt även ur ett säkerhetsperspektiv.

I Haninge kommun är det stadsbyggnadsnämnden som ansvarar för underhållet av vägar, viadukter, gångtunnlar samt vatten och avlopp.

I nämndens strategi och budget 2015-2016 prioriteras gatuunderhåll. Med anledning av det underhållsbehov som påtalats ska nämndens beläggningsprogram för 2015 och 2016 utökas. Det föreskrivs vidare att egna VA-investeringar ska ske i form av ledningsförnyelse och att det nyinstallerade kartbaserade drift- och underhållssystemet VA-banken förväntas bidra till en effektivare planering av det förebyggande underhållet samt ge en bättre uppföljning.

1.2. Syfte

Granskningens syfte är att bedöma stadsbyggnadsnämndens styrning och åtgärder för att säkra att kommunens underhåll av gatu-, väg- och VA-nät är ändamålsenligt, på kort och lång sikt, samt att ett ”skuldberg” inte byggs upp som övervältras på framtida skattebetalare. I granskningen beskrivs ansvarsfrågor och organisation.

1.3. Avgränsning

Med underhåll avses sådan verksamhet som krävs för att behålla gators och vägars, samt VA-nätens byggnadstekniska kvalitet. Granskningen omfattar inte vinterunderhåll, dvs. hur kommunen arbetar för att säkra framkomlighet och säkerhet på vintern genom snöröjning, sandning och saltning.

1.4. Revisionsfrågor

- Görs en strategisk analys av den egna kommunens gatu- och vägnäts samt VA-näts behov av underhåll?
- Vilka åtgärder planeras/vidtas för att komma ifatt med eftersatt underhåll?
- Finns erforderliga nyckeltal eller andra uppföljningsparametrar för underhållsinsatser samt planeringsverktyg för att bedöma det framtida behovet?
- Påverkar konjunkturläget planeringen av underhållsinsatser i tid och pengar?
- Finns exempel på satsningar som senarelagts?
- Har ”underhållsskulden” ökat eller minskat sedan revisionens granskning år 2009?
- Hur har ”underhållsskulden” och dess konsekvenser redovisats för stadsbyggnadsnämnden under de senaste 4 åren?

1.5. Revisionskriterier

Granskningen sker med utgångspunkt i kommunallagen samt stadsbyggnadsnämndens interna styrdokument och riktlinjer.

1.6. Metod och genomförande

Granskning har skett av relevant dokumentation angående underhållsplanering och budget. Intervjuer har också genomförts med förvaltningschef, avdelningschefer för teknik samt vatten och avlopp, enhetschef samt medarbetare och ekonomicontroller vid stadsbyggnadsförvaltningen.

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2. Underhåll av gator, vägar och VA-nät

2.1. Styrning

2.1.1. Ansvar för underhåll av gator, vägar och VA-nät enligt lag

I begreppet väghållning ingår enligt väglagen (1971:948) byggande och drift av väg. I begreppet drift inräknas underhåll, reparation och andra åtgärder. Underhåll är sådan verksamhet som krävs för att behålla en gatas eller vägs byggnadstekniska kvalitet.

Staten är enligt väglagen väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun skall vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen svara för underhållet av gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen är tydlig enligt intervjuade, och viss avstämning sker gällande underhåll vid ”skarvarna” mellan ansvarsområden.

VA-verksamheten regleras i första hand av Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter och Miljöbalken.

2.1.2. Mål och åtaganden

I Haninge kommuns budget 2015-2016 fastställs en strävan efter en långsiktig ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling. Haninge ska växa och utvecklas som kommun men det ska inte ske på bekostnad av framtida generationers möjligheter att tillgodose sina behov utan utifrån ett långsiktigt hållbart perspektiv. Fullmäktiges mål delas in i tre områden utifrån de ovan nämnda perspektiven: ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Till varje mål finns en eller flera indikatorer som används för att kunna följa upp att utvecklingen går i önskad riktning.

För att prioritera och säkra det långsiktiga arbetet med gatuunderhåll som påbörjats under 2014 avsätter fullmäktige ytterligare 1 mnkr i stadsbyggnadsnämndens budget för att förstärka det fortsatta åtgärdsarbetet. VA-investeringar i mål och budget uppgår till 87 mnkr,

varav 28 mnkr gäller förnyelse och ombyggnader av verk och ledningsnät. Kostnaden för VA-investeringar finansieras via VA-taxan.

Stadsbyggnadsnämnden har utifrån de tre övergripande perspektiven ett antal mål och i nämndens strategi och budget 2015-2016 fastställs ett antal strategier för att nå dessa mål. Utifrån den granskning som gjordes av väg- och VA-underhåll 2009, och det underhållsbehov av vägnätet som konstaterades, har nämnden fattat beslut om ett engångsbelopp på 6 mnkr för att åtgärda de mest akuta beläggningsbehoven. I budgeten påtalas även att beläggningsprogrammet behöver utökas med 2 mnkr för 2015 och 2 mnkr för 2016, för att inte ytterligare öka underhållsunderskottet för belagda gator.

Inom VA beskrivs i budgeten investeringar i form av ledningsförnyelse som en del av de största kostnads- och utgiftsökningarna för 2015. Det konstateras i budgeten att kostnaderna för rörnätunderhållet har ökat de senaste åren och att de borde höjas i budgeten för 2015, men att det nyinstallerade kartbaserade drift- och underhållssystemet VA-banken förväntas bidra till en effektivare dokumentation av driftstörningar, bättre förutsättningar för planering av det förebyggande underhållet, samt ge bättre uppföljning av arbetsinsatser och kostnader. Tydligare rutiner och ansvarsgränser mot VA-kunderna förväntas också minska kostnaderna för rörnätsverksamheten.

Stadsbyggnadsförvaltningens verksamhetsplan för 2015 beskriver att teknikavdelningen ska verka för ett fortsatt utökat vägunderhåll i form av asfaltsbeläggning. Inom vatten och avlopp ska investeringar göras gällande löpande förnyelse av bl.a. ledningsnät. Under 2015 står även bl.a. drifts- och underhållsplaner för ledningsnät i fokus. En översyn ska göras av ärendehantering gällande kundärenden och driftstörningar.

2.1.3. Organisation

Inom stadsbyggnadsförvaltningen är det avdelningarna Teknik samt Vatten och avlopp som ansvarar för underhållsarbetet.

Teknikavdelningen ansvarar bl.a. för underhållet av vägar, gator och broar. Ansvaret omfattar ca 25 mil vägnät. Inom avdelningen finns fyra verksamhetsområden: väghållning, trafik, anläggning samt fordon och verkstad. Antal anställda uppgår till 33 personer. Avdelningen utför merparten underhåll i egen regi men visst underhåll läggs ut på entreprenad.

VA-avdelningen ansvarar för drift, underhåll och förnyelse av ca 80 mil ledningsnät med tillhörande pumpstationer, tryckstegringsstationer och vattentorn samt tre avloppsreningsverk och tre vattenverk. På avdelningen arbetar 43 personer fördelade på fyra enheter: kundservice, projekt och utredning, rörnät och VA-verk. Underhåll sker både i egen regi och på entreprenad då större insatser krävs.

2.1.4. Finansiering

Underhållet av gator och vägar finansieras inte på samma sätt som underhållet av vatten- och avloppsnätet. VA-verksamheten är helt avgiftsfinansierad och 90 procent av kommunens invånare, dvs. drygt 74 000 personer är anslutna till kommunalt vatten. Med anslag från skattekollektivet sköter avdelningen också ledningar vid kommunens fastigheter. Underhållet av kommunens egna gator och vägar skattefinansieras.

Rätten att ta ut taxor och avgifter regleras genom bestämmelser i kommunallagen och i speciallagstiftning, bl.a. lagen om allmänna vattentjänster. Kommunallagen innehåller viktiga principer med relevans för VA-taxorna, bl.a. självkostnadsprincipen (KL 8:3c). Taxans övre gräns bestäms av vattentjänstlagen som anger att intäkterna för verksamheten inte får överstiga nödvändiga kostnader. Det innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller.

Underhållet kräver medel för såväl drift som reinvesteringar. I tabellerna nedan framgår drifts- och investeringsbudgetens storlek för vägverksamhet och VA. Uppgifterna har hämtats från stadsbyggnadsnämndens strategi och budget 2015.

Tabell 1. Driftsbudget 2015 för vägverksamhet och VA[1]

	Kostnad	Intäkt	Nettokostnad
Vägverksamhet	68,9 mnkr	4,1 mnkr	64,8 mnkr
VA	140,3 mnkr	139,4 mnkr	0,9 mnkr*

* VA har ett särskilt uppdrag att sköta vatten- och avloppsledningar på kommunal tomtmark. Kostnaden för detta täcks inte genom VA-avgifter utan genom ett särskilt budgetanslag. Därför blir inte nettokostnaden 0 kr.

Tabell 2. Investeringsbudget 2015 för vägverksamhet och VA

	Budget
Vägverksamhet	2,5 mnkr
VA, förnyelse, ombyggnad av verk och nät *	28 mnkr
VA, utbyggnad *	65 mnkr

* VA bär själva kapitalkostnaderna för gjorda investeringar

2.2. Underhållssituationen i Haninge kommun

Gränsen mellan underhåll och nyinvestering är inte helt klar. I denna granskning avses med underhåll sådana åtgärder som syftar till att helt eller delvis återställa en befintlig investering till sitt ursprungliga skick. Exempel på underhållsåtgärder kan vara reinvesteringar såsom ny asfaltsbeläggning och förnyelse av ledningsnätet. Det kan också vara underhållsinsatser såsom högtryckssspolning av ledningar. När en förnyelseåtgärd genomförs för att upprätthålla den ursprungliga standarden, kan även åtgärder som höjer standarden eller ökar kapaciteten inkluderas. Gränsen mellan enbart ”underhåll” och standardhöjande förnyelse är därmed inte helt skarp. Vidare bör det noteras att införandet av nya rekommendationer när det gäller finansiell redovisning och som rör krav på så kallad komponentavskrivningar av anläggningstillgångar, exempelvis gator och vägar, innebär förändringar av vad som betraktas som underhåll respektive investering.

2.2.1. Budgetprocess och prioriteringar

Kommunfullmäktige, stadsbyggnadsnämnden och stadsbyggnadsförvaltningen gör prioriteringar avseende underhåll. Fullmäktiges och nämndens prioriteringar rör huvudsakligen budgetens omfattning medan förvaltningen har att identifiera och prioritera de underhållsinsatser som ska utföras. Stadsbyggnadsförvaltningen gör varje år ett budgetäskande till nämnden. I äskandet inför 2016-17 gör förvaltningen en bedömning av vilka medel som behövs för att klara kostnaderna för drift, underhåll, kapitalkostnader m.m. och vilka medel som behövs för investeringar.

Det finns flera faktorer som påverkar förvaltningens möjligheter att genomföra planerat underhåll. Modellen för den årliga kompensation för pris- och kostnadsökningar i höjningen av budgetramen utgör en parameter som påverkar framtida drift. Beslut om investeringar utan

[1] Tabellen visar hela verksamheten inom väg respektive VA, och specificerar ej underhållskostnader.

samtidigt beslut om finansiering av kapitalkostnader kan hämma möjligheten att verkställa beslutade investeringar. Taxors knytning till prisbasbeloppet kan också begränsa intäktsökningar.

Såväl tekniska avdelningen som VA-avdelningen påverkas också av prisutvecklingen på tekniska entreprenader. De senaste åren har sett en stark byggkonjunktur vilket har inneburit en höjd prisbild, som förväntas balanseras under 2016. Sammantaget ställer dessa kostnadsökningar krav på förvaltningen att utifrån given budget göra prioriteringar.

Enligt de intervjuade inom stadsbyggnadsförvaltningen fungerar dialogen med nämnden väl kring prioriteringar och behov. Den primära kontakten mellan respektive avdelningschef och nämnd gällande underhåll sker under den s.k. ”sommarläsningen” i juni månad, som ett led i budgetdialogen.

2.2.2. Konsekvensbeskrivningar och riskbedömningar

Förvaltningen har i budgetäskandet för 2016-17 beskrivit förutsättningar utifrån t.ex. ekonomi och konjunktur, volymökningar, väderlek och investeringar. Inom respektive avdelning görs en nulägesanalys samt översiktlig riskanalys. Förvaltningen erhåller en ramuppräkning för pris- och löneökningar, men påtalar att denna inte motsvarar den beräknade ökningen. Taxorna, som kopplas till prisbasbeloppet, har i det närmaste legat still de senaste åren. I rådande ekonomiskt läge, med obefintlig inflation, beskrivs det som en utmaning att höja taxorna i erforderlig omfattning. Förvaltningen beskriver i budgetäskandet att dessa omständigheter tillsammans riskerar att urholka budgetramen successivt om samma ramuppräkningsmodell fortsätter att tillämpas.

Nämnden har också en ambition om utveckling av t.ex. infrastruktur, vilket innebär investeringar inom en rad områden och ökade kapitalkostnader. Om ramuppräkning inte ges i motsvarande grad kommer kapitalkostnaderna i längden urholka driftsbudgeten. Förvaltningen påtalar också att den preliminära volymkompensationen för förvaltningen inte räcker för de tillkommande ytor som är planerade.

2.2.2.1 Teknikavdelningen

Teknikavdelningen hade 2014 en positiv avvikelse mot budget på 7,2 mnkr, vilken till största del kunde hänföras till de snöfattiga vintrarna 2013/14 och 2014/15. Trots de 6 mnkr av engångskaraktär som tillfördes 2014, är beläggningsbehovet stort. För att uppnå en godtagbar förnyelsetakt krävs en budget på 9 mnkr mot dagens 6 mnkr, vilka äskas inför 2016-17. Framtida investeringar belastar avdelningens drift med kapitalkostnader. Erhålls inte kostnadsersättning för dessa påverkar det de resurser som finns för drift och underhåll.

Enligt intervjuade är det svårt att bedöma den exakta risken vid en given tidpunkt för en vägsträckning där underhåll behövs, men inte genomförts. Utifrån erfarenhet och kompetens i arbetslaget görs kontinuerliga uppskattningar och riskbedömningar av status, som sedan ligger till grund för prioritering av åtgärder.

2.2.2.2 VA-avdelningen

VA-avdelningen hade en positiv avvikelse mot budget 2014, som justerats med 5,2 mnkr mot VA-fonden. Överskottet beror främst på ökade intäkter från en varm sommar samt fler inve-

steringsprojekt och planuppdrag.[2] Avdelningen konstaterar ett fortsatt stort investeringsbehov i VA-verksamheten, både i den befintliga anläggningen och för utbyggnad.

VA-taxan höjdes med 3 procent inför 2015 för att täcka ökade kostnader för främst kapitalkostnader och ökade avgifter till Stockholm Vatten för köp av tjänster samt kapitalkostnader för Nynäsledningen. Trots taxehöjningen är verksamheten 2015 budgeterad med ett underskott på 3,9 mnkr, vilket kommer att täckas av medel från VA-fonden.

En lägre standard på ledningsnätet innebär enligt de intervjuade att vissa risker ökar, t.ex. avseende driftsstörningar i form av ledningsstopp samt läckage. Branschorganisationen Svenskt Vatten samlar årligen in statistik avseende bl.a. stopp och läckor som sedan sammanställs i en statistikdatabas.

2.2.3. Förekomst av planeringsunderlag och planeringsverktyg för underhåll

Det planerade och felavhjälpande underhåll som utförs inom väg och VA bygger på ett flertal underlag. När underhållsplanerna tas fram beaktas politiska prioriteringar, tillgängliga medel, underhållsbehov samt risk- och konsekvensbedömningar. När det planeras för reinvesteringar och nyinvesteringar beaktas också kostnader för framtida underhåll och kapitalkostnader.

Teknik- och VA-avdelningen använder systemstöd med delvis olika funktion. De intervjuade upplever att underhållsplaneringen fungerar på ett bra sätt i dag utifrån rådande förutsättningar. Informationen i systemstöden och information från andra källor används av tjänstemännen som med grund i dessa underlag upprättar åtgärdsplaner för underhållet.

2.2.3.1 Vägunderhåll

Vägverksamheten arbetar, förutom utifrån strategi och budget samt verksamhetsplan, utifrån dokumentation kring funktion och standard i vägnätet, riktlinjer för arbetet samt ett beläggningsprogram. Teknikavdelningen har gjort en uppskattning av kostnaden för den underhållstakt som skulle krävas för att behålla den nuvarande standarden på vägnätet. Detta skulle kräva ett beläggningsprogram i storleksordningen 9 mnkr per år. Den nuvarande budgeten för beläggningsarbeten är 6 mnkr.

Vägverksamheten gjorde under 2013 en inventering av det totala underhållsbehovet för belagda gator och denna uppgick då till ca 33 mnkr. I den granskning som gjordes 2009 uppskattades underhållsskulden till mellan 40 och 50 mnkr. Nedan framgår beläggningskostnaden 2012-2014.

Tabell 3. Kostnad för beläggning 2012-2014, enligt beläggningsprogram (mnkr)[3]

	2012	2013	2014
Kostnad för beläggning	6,7	6,1	15,6

De medel som förvaltningen erhåller för underhållet av kommunens vägar är lägre än det uppskattade behovet. Under 2013 uppgick kostnaden för beläggning till 6,1 mnkr och 2014

[2] När projektledare i organisationen arbetar i investeringsprojekt, debiteras denna kostnad investeringsbudgeten istället för driftsbudgeten. För planuppdrag erhålls ersättning för tjänster utförda av tjänstemän inom VA-verksamheten.

[3] Siffror för 2013 och 2014 har kompletterats med information från intervjuade.

15,6 mnkr. Medlen räcker i dag endast till att åtgärda det mest akuta samt de mest trafikerade vägarna. Enligt intervjuade går mycket av utrymmet för underhåll åt till de stora lederna, där risk och trafik är som störst, medan de mindre vägarna prioriteras lägre. Det beskrivs som ”lite konstgjord andning” på vissa vägsträckningar. Det finns i dagsläget vägsträckningar som skulle behöva beläggas på nytt i sin helhet, men där ”större lappar” läggs istället. När förvaltningen fick medel för att öka beläggningen 2014, hade behovet påtalats för nämnden under ett flertal år. Enligt intervjuade kommer tidigare överskott om 6 mnkr ytterligare tillföras verksamheten under 2015. De 6 mnkr som tillfördes 2014 användes för att köpa in beläggningsarbete på entreprenad.

Vilka beläggningsarbeten som kommer att göras varje år bestäms på våren. Planeringen startar dock redan på hösten. Efter den s.k. beläggningssäsongen, som sträcker sig från våren till hösten, görs en okulärbesiktning av de vägar där ett underhållsbehov antas föreligga. Med grund i denna besiktning görs en preliminär prioriteringsordning för underhållsinsatser. Efter vintern, då det går att se vilka skador som uppstått till följd av köldsprängningar m.m., görs en ny okulärbesiktning. Skador som spårbildning i vägbanan kräver t.ex. åtgärd i form av fräsning, vilket är en dyrare åtgärd. Efter ny besiktning revideras prioriteringslistan för beläggningsarbetet varefter den ligger till grund för planeringen av årets underhållsarbeten. Detaljerade åtgärdsplaner görs således för ett år i taget.

Inom teknikavdelningen används ett GPS-anknutet system, MobiWin Primo Plus, för felavhjälpande underhåll och för arbetsorderhantering inom ansvariga team. I systemet kan funktionsbrister rapporteras och dokumenteras vid upptäckt och åtgärd kan sättas in. En asfaltscontainer eller s.k. hotbox används tillsammans med en potmix, en asfaltsblandning, för att effektivt kunna laga potthål. Genom att asfaltsblandningen genom denna hotbox går att värma mer än en gång kan den återanvändas, vilket inte är möjligt med vanlig beläggning. Denna insats möjliggör en effektiv åtgärd av potthål.

Det planerade underhållet, som utgår ifrån beläggningsprogrammet, ingår enligt uppgift inte i systemet för felavhjälpande underhåll. Det utgår istället från listor i Excel med olika prioriteringsgrad för olika vägsträckningar. Dessa listor gås igenom löpande av vägmästare samt arbetslag och uppdateras utifrån tillkommande uppgifter. Listorna bildar underlag för det planerade, långsiktiga underhållet.

Enligt intervjuade prioriteras ”att komma ikapp” med det underhåll som är identifierat framför att med hjälp av konsult kartlägga och dokumentera behovet. Då kunskapen om behovet finns hos personalen, satsas resurserna istället på underhållsinsatser. I ett utgångsläge då underhållet ligger på en mer tillfredställande nivå, kan mer omfattande kartläggning utgöra en god grund för underhållsplanering.

2.2.3.2 VA-underhåll

Haninge kommun har utifrån genomförd VA-översikt skapat en VA-policy. VA-policyn stadgar att kommunens VA-anläggning, för en hållbar utveckling, ska förnyas i en takt som anpassas till anläggningens livslängd och kondition. Med policyn som grund har kommunen tagit fram en VA-plan, som i sin tur omsätts konkret i en årlig handlingsplan/budget. VA-planen beslutades i stadsbyggnadsnämnden i mars 2015 men är ännu inte antagen i kommunfullmäktige.

Den föreslagna VA-planen lyfter fram vad Haninge kommun behöver planera för framöver. VA-utbyggnadsplanen är prioriterad och tidsatt medan planen för den allmänna VA-anläggningen i första hand är en bruttolista på behov av åtgärder utan inbördes prioritering. Den senare utgör ett underlag till kommunens årliga mål och budgetprocess. Planen redogör för vad kommunen behöver planera för i form av t.ex. underhållsinsatser baserat på ledningsnätets kvalitet, ålder och driftsstörningar samt specificerar sträckningar vars standard bör ses över.

En realistisk livslängd av ledningsnätet är 75-100 år. I Sverige strävar man efter en förnyelsetakt på 100 år. Haninges mål att förnya ledningsnätet var 100:e år, innebär att ca 15 mnkr/år bör budgeteras. Under en längre tid har 15 mnkr per år avsatts för förnyelse av VA-ledningsnätet. Förnyelsebehovet under perioden fram till år 2030 kommer dock att förändras. Långsiktigt bör en förnyelsetakt eftersträvas som svarar mot ett teoretiskt uträknad förnyelsebehov baserat på ledningsnätets material- och åldersfördelning.

För vattenledningar är förnyelsebehovet som störst i dagsläget med 1,12 procent av den totala ledningslängden, och avtar sedan för att stabiliseras på 0,6 procent från år 2050. Detta beror på ett stort antal segjärnsledningar lagda före 1980, för vilka den förväntade medelåldern är betydligt lägre än för övriga vattenledningar.

För spill- och dagvatten är förnyelsebehovet idag omkring 0,31 respektive 0,25 procent av den totala ledningslängden och ökar sedan relativt stabilt till 0,93 respektive 0,78 procent år 2100. Enligt dessa beräkningar ligger förnyelsetakten idag för spill- och dagvattenledningar något högre än behovet medan förnyelsen av vattenledningar borde ligga på en takt som är fyra gånger högre än idag. Om förnyelsetakten ses utifrån samtliga ledningstyper, håller takten en god nivå totalt sett enligt intervjuade. Vattenledningar är de ledningar där behovet är svårast att bedöma och insatser därför svårast att planera.

Tabell 4. Beräknat förnyelsebehov VA-ledningar till 2030 samt aktuell förnyelsetakt (medel 2008-2011).

	Beräknat förnyelsebehov i % av totala ledningslängden inklusive ledningar med okänt läggningsår och material (exklusive ledningar med okänt läggningsår och material)			Förnyelsetakt i % av totala ledningslängden (medel i Haninge 2008-2011)
	2010	2020	2030	
Vatten	1,12 (1,03)	0,93 (0,89)	0,76 (0,75)	0,33
Spillvatten	0,31 (0,25)	0,34 (0,28)	0,39 (0,32)	0,58
Dagvatten	0,25 (0,10)	0,34 (0,20)	0,45 (0,34)	0,37

Presenterade värden i tabellen ger en indikation om hur förnyelsebehovet kommer att utvecklas de närmaste årtiondena. För de närmaste åren styrs förnyelsebehovet till stor del av att vissa generationer av äldre ledningar har sämre kvalitet och därmed kortare förväntad livslängd. Det är inte ålder utan dokumenterad kondition och funktion som styr valet av vilka ledningssträckor som behöver förnyas. Vilka enskilda ledningar som förnyas enligt åtgärdsplanen bör styras av driftstörningar, filmningar och riskanalyser, men där är även ambitionsnivån för verksamheten vägledande. Det konstateras att förnyelsetakten för vattenledningar behöver ökas. Avdelningens handlingsplan för 2015 specificerar t.ex. drifts- och underhållsplan för ledningsnät samt utveckling av avdelnings- och enhetstavlor för uppföljning av verksamhet, aktiviteter och nyckeltal som fokus under året.

Det nya drift- och underhållssystemet VA-banken, som installerades 2013, är kartbaserat och samlar uppgifter utifrån både planerat och felavhjälpande underhåll. Det är ett centralt verktyg i förnyelseplaneringen och i VA-planen påtalas vikten av att systemet integreras fullt ut i verksamheten för att åstadkomma en funktionell och effektiv planering. VA-banken är idag uppdaterad med all befintlig information. Viss information kan släpa i helt nybyggda områden där avdelningen ännu inte fått in inmätningsunderlaget. Det rör sig då enligt uppgift om ett par månaders släp. Systemet visar aktuella driftsstörningar samt planer för planerat underhåll såsom t.ex. spolningsplan och rotskärningsplan. Det sker utifrån systemet även identifiering av s.k. riskledningar och konsekvensledningar för att bedöma vilka ledningar som är i

störst behov av åtgärd. Objekt för förnyelse bestäms för 3-5 år framöver och prioriteras sedan även per år. Objekt som är föremål för förnyelse står under ständig omprövning på grund av nya iakttagelser och problem som uppstår på ledningsnätet.

Det finns olika underhållsplaner för olika typer av åtgärder, som t.ex. den nämnda spolningsplanen och rotskärningsplanen. Planeringen av underhållet baseras på uppgifter såsom filmning av spillvattenledningar, vattenprovtagning, inspektioner och besiktningar, driftsstörningar, TV-inspektion av självfallsledningar, muntlig information från rörnätspersonal, inläckage, okulära observationer, dagvatteninventeringar samt hantering av synpunkter från medborgare via kommunens verktyg för felanmälan, C2. Hänsyn tas även till anläggningsår, vattenkvalitet, antal serviser på en sträcka samt framtida exploatering.

En indikation på underhållsnivån kan erhållas från uppgifter avseende driftsstörningar. Vissa mått, såsom antal läckor i vattenledningar, är tydliga indikatorer på ledningens kvalitet medan andra, som antal avloppsstopp i spillvattenledningar kan bero på många orsaker och därför inte är lika tillförlitlig som indikator på ledningarnas kondition.

2.2.4. Uppföljning och nyckeltal

2.2.4.1 Teknikavdelningen

Teknikavdelningen har en kvalitetsdeklarerad tjänst[4] och arbetar med ytterligare en, dessa gäller parkering samt belysning. Inom ramen för SCB:s medborgarenkät mäts invånarnas nöjdhet gällande tre områden; gång- och cykelvägar, gator och vägar samt renhållning och sophämtning.

I avdelningens verksamhetsplan för 2014[5] specificeras ett antal nyckeltal som är fokus under året, dessa framgår i tabellen nedan. År 2009 sammanställdes nyckeltal för gator och vägar inom ramen för Södertörns nyckeltal, men statistik har inte sammanställts för jämförelse av gator och vägar sedan dess. Teknikavdelningen har enligt uppgift skickat in information till Södertörns nyckeltal även för åren 2009, 2010 och 2011, men samarbetet beskrivs som vilande. Exempel på nyckeltal framgår nedan.

Tabell 5. Urval nyckeltal 2014, vägverksamheten

Nyckeltal (urval)	Utfall 2013	Mål 2014
Kostnad beläggningsunderhåll per kvm	3,47	3,39
Kostnad vinterväghållning per kvm	10,26	9,80
Antal trafiksäkra GCM-passager/år	Start 2014	4

[4] En kvalitetsdeklarerad tjänst i kommunen innebär att medborgaren får veta vad denne har rätt till och kan vänta sig av kommunens tjänster inom olika områden.

[5] Teknikavdelningens verksamhetsplan för 2015 är under arbete när rapporten skrivs.

Tabell 6. Urval nyckeltal 2010-2012, vägverksamheten

Nyckeltal (urval)	2010	2011	2012
Beläggningskostnad per invånare (kr)	42	44	84
Beläggningskostnad totalt (mnkr)	3,2	3,4	6,7
Akut beläggning/potthålslagning (tkr)	750	800	1025

Enligt intervjuade finns vissa nyckeltal som lämpar sig för jämförelse mellan Haninge och andra kommuner, som t.ex. beläggningskostnad per kvm och invånare. I övrigt är det svårt att jämföra nyckeltal för beläggningsarbete med andra kommuner, då förutsättningarna skiljer sig åt. Det är enklare att jämföra nyckeltal inom exempelvis belysning.

2.2.4.2 VA-avdelningen

VA-verksamheten har två kvalitetsdeklarerade tjänster, leverans av dricksvatten och omhändertagande av avlopp. Hur nöjda kommuninvånarna är med VA-verksamheten mäts genom tre frågor i SCB:s medborgarundersökning, där frågor ställs om hur invånarna uppfattar dricksvatten, vattenförsörjning och avlopp.

VA-verksamheten mäts även och följs upp med avseende på ett antal parametrar som i sin tur utgör underlag för olika nyckeltal. Avdelningen bidrar årligen med underlag till Svenskt Vattens statistikinsamlingssystem, VASS. Sedan några år deltar avdelningen också i Södertörnskommunernas arbete med nyckeltal. Nyckeltal, tillsammans med mätetal, redovisas i avdelningens och enheternas månadsrapporter. Ett urval av verksamhetens nyckeltal redovisas nedan.

Tabell 7. Urval nyckeltal 2015, VA-verksamheten

Nyckeltal för VA-verksamheten (urval)	2014	2013	2012
Dricksvattenprover (andel tjänliga %)	98	96	95
Vattenläckor per km huvudledning	0,05	0,08	0,08
Avloppstopp, antal per km huvudspilledning	0,07	0,08	0,18

Tabell 8. Urval nyckeltal VA Södertörn 2013 (uppgifter från 2012)

Nyckeltal	Mått	Haninge	Medel kommuner Södertörn
Sålt vatten/levererat vatten	procent	85	81,2
Läckor på huvudvattenledning	st/km ledning	0,08	0,11
Elförbrukning avloppsnät	kWh/m3	0,12	0,18

I jämförelse med övriga Södertörnskommuner står sig Haninge kommun bra. Det är dock inte alltid enkelt att göra jämförelser mellan kommuner avseende VA-verksamhet eftersom kommunernas förutsättningar kan skilja sig väldigt mycket åt gällande t.ex. geografi och topografi. Enligt intervjuade är det också svårt att förlita sig på statistik, då allt inte mäts. Trots bra statistik kan det finnas stora utmaningar.

3. Slutsatser och bedömningar

Syftet med granskningen är att analysera och bedöma om stadsbyggnadsnämndens styrning och åtgärder för att säkra att kommunens underhåll av gatu-, väg- och VA-nät är ändamålsenligt, på kort och lång sikt, samt att ett ”skuldberg” inte byggs upp som övervältras på framtida skattebetalare.

Nedan beskrivs kortfattat svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för slutsatser och svar på den övergripande revisionsfrågan.

Delfråga	Svar
1. Görs en strategisk analys av den egna kommunens gatu- och vägnäts samt VA-näts underhåll?	Strategisk analys görs inom både vägverksamhet samt VA-verksamhet. Det finns underlag kring nuläge, en önskvärd underhållstakt samt risk- och konsekvensbedömningar. VA-avdelningen arbetar utifrån dokumentation i större omfattning än vägverksamheten, vars planering förlitar sig mer på personalens kompetens och erfarenhet, vilket kan utgöra en risk med avseende på personberoende.
2. Vilka åtgärder planeras/vidtas för att komma ifatt med eftersatt underhåll?	Inom vägverksamheten har 6 mnkr tillförts 2014 för ökad beläggning av gator. Genom en inköpt s.k. hotbox för asfaltsvärmning möjliggörs effektiv åtgärd vid potthål. Förnyelsetakten för VA-nät kartläggs och det budgeteras för att kunna bibehålla en godtagbar takt. Det planeras för åtgärder av dokumenterad låg förnyelsetakt för vattenledningar under kommande år.
3. Finns erforderliga nyckeltal eller andra uppföljningsparametrar för underhållsinsatser samt planeringsverktyg för det framtida behovet?	VA-verksamheten arbetar utifrån ett stort antal mått som bildar nyckeltal för verksamheten, t.ex. antal läckor per km huvudvattenledning. Vägverksamheten arbetar utifrån ett antal nyckeltal, t.ex. kostnad beläggningsunderhåll per kvm, samt personalens kompetens och erfarenheter som underlag för bedömningar, vilket kan utgöra en viss risk i samband med planering av långsiktigt underhåll.
4. Påverkar konjunkturläget planeringen av underhållsinsatser i tid och pengar?	Konjunkturen påverkar mycket av förvaltningens verksamhet, exempelvis gällande investeringar, medan drift och underhållsarbete påverkas i mindre utsträckning.
5. Finns exempel på satsningar som senarelagts?	Då de beräkningar som gjorts visar att en underhållsskuld finns, så finns en löpande ”senareläggning” av underhåll.
6. Har ”underhållsskulden” ökat eller minskat sedan revisionens granskning år 2009?	Enligt de beräkningar som gjorts har underhållsskulden minskat.
7. Hur har ”underhållsskulden” och dess konsekvenser redovisats för stadsbyggnadsnämnden under de senaste 4 åren?	I budgetdialogen kommunicerar respektive avdelningschef samt förvaltningschef underhållsbehov samt risk- och konsekvensanalyser till nämnden. Denna kontakt fungerar enligt intervjuade väl, men är begränsad.

3.1. Bedömning

För att uppnå god underhållsplanering behövs en tydlig bild av status på väg- och ledningsnät samt planering av en ändamålsenlig underhållstakt för att inte bygga på en underhållsskuld. Det krävs även en analys av resursbehovet och att denna kommuniceras tydligt, samt att risker och konsekvenser av en för låg underhållstakt synliggörs.

Det görs kontinuerliga analyser av underhållsbehovet inom stadsbyggnadsförvaltningen och kännedomen är god inom respektive avdelning om behov och prioritering av underhåll. Underlag och åtgärdsplaner finns, men förekommer i olika utsträckning. Inom VA-verksamheten finns sammanställda, uppdaterade underlag i större utsträckning än inom vägverksamheten. Inom vägverksamheten läggs mer tyngd på kompetens hos personalen gällande bedömningar av underhållsbehovet, vilket kan utgöra en risk vid t.ex. personalomsättning.

Systemstöd används både inom väg- och VA-verksamheten, i större utsträckning än vidgranskningen år 2009. Inom vägverksamheten används system primärt för felavhjälpande underhåll, det planerade underhållet hanteras separat. Inom VA-verksamheten integreras det planerade och felavhjälpande underhållet i ett drift- och underhållssystem. Både vägverksamhet och VA-verksamhet arbetar med uppföljningsparametrar och nyckeltal, men i olika omfattning. VA-verksamheten gör i större utsträckning jämförelser med andra kommuner än vägverksamheten och arbetar utifrån ett större antal dokumenterade nyckeltal.

Under 2014 tillfördes ett engångsbelopp för att åtgärda det mest akuta beläggningsbehovet inom vägverksamheten, men behovet är fortsatt stort. Den underhållsskuld inom vägverksamheten som beräknades år 2009 bedöms ha minskat fram till 2013, då en ny beräkning av underhållsbehov samt kostnad för detta gjordes. Från en uppskattad skuld år 2009 uppgående till ca 40 till 50 mnkr, visar beräkningen från 2013 på ett behov uppgående till ca 33 mnkr.

Inom VA-verksamheten beräknas förnyelsetakten i procent av ledningsnätet och detta jämförs med ett beräknat snittbehov, för att bedömt huruvida takten är tillfredsställande. Enligt VA-planens beräkningar av nuläget är den faktiska förnyelsetakten för spill- och dagvattenledningar något över beräknat behov, medan förnyelsetakten för vattenledningar skulle behöva vara fyra gånger högre.

I budgetdialogen mellan stadsbyggnadsnämnden och förvaltningen finns övergripande beskrivningar av behovsbilden, risker och konsekvenser, vilket framkom i bedömningen även vid granskningen år 2009. Den primära kontakten gällande underhåll sker vid den s.k. ”sommarläsningen”, som ett led i budgetdialogen. Enligt förvaltningen fungerar dialogen med nämnden väl, men att kommunikationen kring underhåll sker i begränsad omfattning. Det finns inga specifika mål för underhållet i nämndens strategi och budget, även om ett antal delmål indirekt omfattar underhållsarbete. Denna iakttagelse kvarstår sedan granskningen år 2009.

Vår bedömning är att åtgärder vidtas för att minska underhållsskulden, men att det krävs fortsatta insatser för att ytterligare minska skulden och upprätthålla en tillfredsställande underhållstakt. Underhållsbehovet för beläggning är fortsatt stort, trots tillförda medel. Inom VA-verksamheten är förnyelsetakten god för spill- och dagvattenledningar, men det krävs en ökad förnyelsetakt för vattenledningarna för att uppnå övergripande mål på lång sikt.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer:

- Tydliggör vilka målsättningar som ska gälla för underhållsarbetet för att fortsätta minska underhållsskulden. Detta uppnås med en tydligare målstyrning gällande underhållsarbetet.
- Säkerställ en systematik i framtagande av användbara nyckeltal och jämförelser.
- Säkerställ att planeringsunderlag och riskbedömningar dokumenteras i tillräcklig omfattning inom vägverksamheten, för att undvika sårbarhet vid t.ex. personalomsättning. Detta är även viktigt ur ett uppföljningsperspektiv.

Stockholm, 10 juni 2015

Anders Hellqvist

Anja Zetterberg

Bilaga 1. Källförteckning

- Haninge kommuns Mål och budget 2015-2016
- Stadsbyggnadsnämndens strategi och budget 2015-2016
- Stadsbyggnadsförvaltningens verksamhetsplan 2015
- Stadsbyggnadsförvaltningens budgetäskade 2016-17
- Verksamhetsplan 2014, Vägverksamheten
- Funktion och standardbeskrivning, Vägverksamheten
- Beläggningsprogram 2012, 2013, 2014
- Beläggningsbehov, inventering 2013
- Handlingsplan 2015, Vatten och avlopp
- Haninge kommuns VA-policy
- Haninge kommuns VA-plan
- Rotskärningsplan
- Spolningsplan
- Drift- och underhållsplan, VA-avdelningen
- Resurs- och genomförandeplan, Teknikavdelningen
- Presentation VA Södertörn, Nyckeltalskonferens 2013
- Indata, Gata och Park Södertörn, 2010-2012
- Delårsrapport 1 Stadsbyggnadsförvaltningen 2015
- Informationsblad, MobiWin Primo Plus
- Sammanställning nyckeltal, VA-avdelningen