



Granskning av kommunens gatuunderhåll

Revisionsrapport

Alingsås kommun

KPMG AB

2022-10-19



Alingsås kommun

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	3
3	Syfte och revisionsfrågor	3
4	Avgränsning	4
5	Metod	4
6	Resultat av granskningen	4
6.1	Bakgrund	4
6.2	Planering och resurser till underhållet	4
6.2.1	Kommentar och bedömning	6
6.3	Beläggningsplan och planering	7
6.4	Samordning och kostnadsfördelning	9
6.4.1	Kommentar och bedömning	10
7	Slutsats och rekommendationer	10

1 Sammanfattning

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

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

Av granskningen framgår att den genomsnittliga omläggningstakten uppgår till cirka 1,2 % omläggningstakt, vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 80 år jämfört med rekommenderade 20 år. Detta är långt ifrån långsiktigt hållbart. Budgeten för beläggningsunderhåll skulle minst behöva fördubblas men på sikt mer än så. Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % per år, då detta är effektivt ur skattebetalarnas perspektiv.

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

Nämnden behöver också ställa krav på förvaltningen att inkomma med konsekvensanalyser för att nämnden med trovärdighet ska kunna förhandla om mer budgetmedel inför kommande år.

Det finns i grunden ett gott planeringsunderlag men inventeringen totalt sett över gatornas status behöver aktualiseras. Med nuvarande budgetmedel blir det oavsett svårt att ha en planering av insatser utifrån de behov som finns. De identifierade behoven får således skjutas på framtiden.

En ny genomarbetad underhållsplan för gatubeläggningen kan vara det underlag som behövs för en förändring i finansieringen i ett långsiktigt perspektiv.

Vi anser att samplanering av insatser i gatan mellan olika kommunala organ kan bli bättre. Detta gäller framför allt mellan gatuenheten och det kommunala energibolaget. Såväl nämnden som kommunstyrelsen behöver tillse att det kommunala energibolaget svarar på de remisser som skickas från gatuenheten.

Trots att planeringen och samordningen mellan gata och VA uppges fungera väl och sorterar under samma organisation och ledning ser vi en fördel i att ha nedtecknade riktlinjer för kostnadsfördelning mellan VA-kollektiv och skattekollektiv vid gemensamma insatser/samordningsinsatser.

Utifrån gjorda iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Konkretisera målsättningar och ambitioner.
- Medel behöver anslås så att en omläggningstakt på sikt närmar sig 20 år.
- Aktualisera och förnya inventeringen av gatustatusen (restlevnadstid). Den senaste gjordes 2015.

- Vidta åtgärder för att samtliga samhällsbyggande organ svarar på gatukontorets remisser för att samplanera insatserna på ett relevant sätt.
- Upprätta riktlinjer eller rutiner för kostnadsfördelningsprinciper mellan VA-kollektiv och skattekollektiv i olika former av gemensamma projekt.

2 Bakgrund

Vi har av Alingsås 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. I granskningen ska följande revisionsfrågor 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)?
- Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det bedömda behovet?
- Finns erforderliga beslutsunderlag för gatuunderhållet (underhållsplaner mm)? Hur långa är planerna?
- Hur påverkar andra driftsposter underhållet (snöröjning och halkbekämpning)?
- Finns en god samordning och planering tillsammans med andra aktörer kring insatser?
- Genomförs risk- och konsekvensbedömningar inför förändringar i gatunätet i syfte att förhindra onödiga kostnader för omlägningsarbete? (Exempelvis: Kristineholm och Kungsängsgatan Bolltorp)
- Finns ett arbete samt beredskap med beaktande av påverkan av klimatförändringar?

4 Avgränsning

Granskningen omfattar samhällsbyggnadsnämnden.

5 Metod

Granskningen har genomförts genom att relevant dokumentation analyserats. Utifrån dokumentanalysen har avstämningar och intervjuer skett med gatuchef, avdelningschef och vice ordförande i nämnden (vid tidpunkt för granskningen saknades ordförande).

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av gatuchefen.

6 Resultat av granskningen

6.1 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.

6.2 Planering och resurser till underhållet

lakttagelser

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 underhållscykeln 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 1 492 765m² år 2021 för gator, dvs befintlig gatuyta.

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

År	m ²
2016	19 425 m ²
2017	11 266 m ²
2018	23 362 m ²
2019	13 420 m ²
2020	28 428 m ²
2021	12 607 m ²

Ett genomsnitt för perioden blir därmed cirka 18 000 m²/år. Detta motsvarar i sin tur cirka 1,2 % omläggningstakt vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 80 år jämfört med rekommenderade 20 år.

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

Anslagsutveckling för beläggning, tkr

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Budget	1 800	2 000	4 000	2 500	3 000	3 000
Utfall	2 198	1 375	3 321	2 346	4 367	2 685

Den årliga budgeten för beläggning varierar mellan åren men ligger relativt stabilt.

Intervjuade menar att en nackdel har varit att samhällsbyggnadsnämnden under senare år haft för mycket fokus på bygglov och mindre på kommunal teknik. Efter valet kommer samhällsbyggnadsnämnden delas upp på två nämnder med en särskild teknisk nämnd. Detta ser de intervjuade positivt på.

I princip har det inte funnits några diskussioner med nämnden kring budget och resurser för beläggningsunderhåll. Tjänstemännen har inte heller skrivit fram ärenden eller äskat mer medel till beläggningsunderhåll. En förklaring till detta som framhålls är den turbulens som varit i nämnden under senaste åren.

All asfaltering och toppbeläggning, åtminstone större insatser, görs av extern entreprenör, medan i princip övriga insatser såväl gällande gata som VA görs i egen regi, inklusive planering och projektledning. Organisationen har successivt byggts upp under senare år med projektledarkompetens vilket framhålls som en styrka att ha inhouse. Intervjuade ser behov av ytterligare en resurs för planering av gatuunderhåll.

Alingsås växer med nya bostadsområden och därmed gatuytan. Intervjuade framhåller att budgeten för beläggningsunderhåll inte blir kompenserad för denna tillkommande yta. Några extra medel har inte heller äskats för detta.

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

Gatuenheten består av totalt 23 personer fördelat enligt följande: en enhetschef, en produktionsassistent, två arbetsledare med fokus på investeringsprojekt, en gatuingenjör/arbetsledare med fokus på drift och underhåll, en mättekniker, elva anläggare som är uppdelade på sex stycken arbetslag som utför investeringsarbeten, fem anläggare som arbetar med drift och underhåll, en anläggare som sköter om verkstad och fordonspark.

När det gäller externa utförare finns totalt sex externa grävmaskiner med maskinförare kontrakterade.

Intervjuade framhåller att det i dagsläget råder en bra balans mellan den egna regin och anlitate entreprenörer.

6.2.1 Kommentar och bedömning

Av granskningen framgår att ett genomsnitt för perioden 2016 - 2021 blir cirka 18 000 m²/år ny toppbeläggning. Detta motsvarar i sin tur cirka 1,2 % omläggningstakt, vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 80 år jämfört med rekommenderade 20 år. Detta är långt ifrån långsiktigt hållbart. Budgeten för beläggningsunderhåll skulle minst behöva fördubblas men på sikt mer än så. Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % per år, då detta är effektivt ur skattebetalarnas perspektiv.

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

Nämnden behöver också ställa krav på förvaltningen att inkomma med konsekvensanalyser för att nämnden med trovärdighet ska kunna förhandla om mer budgetmedel inför kommande år. Tjänstemannaorganisationen behöver också på eget initiativ hålla nämnden informerad och tillhandahålla beslutsunderlag.

6.3 Beläggningsplan och planering


lakttagelser

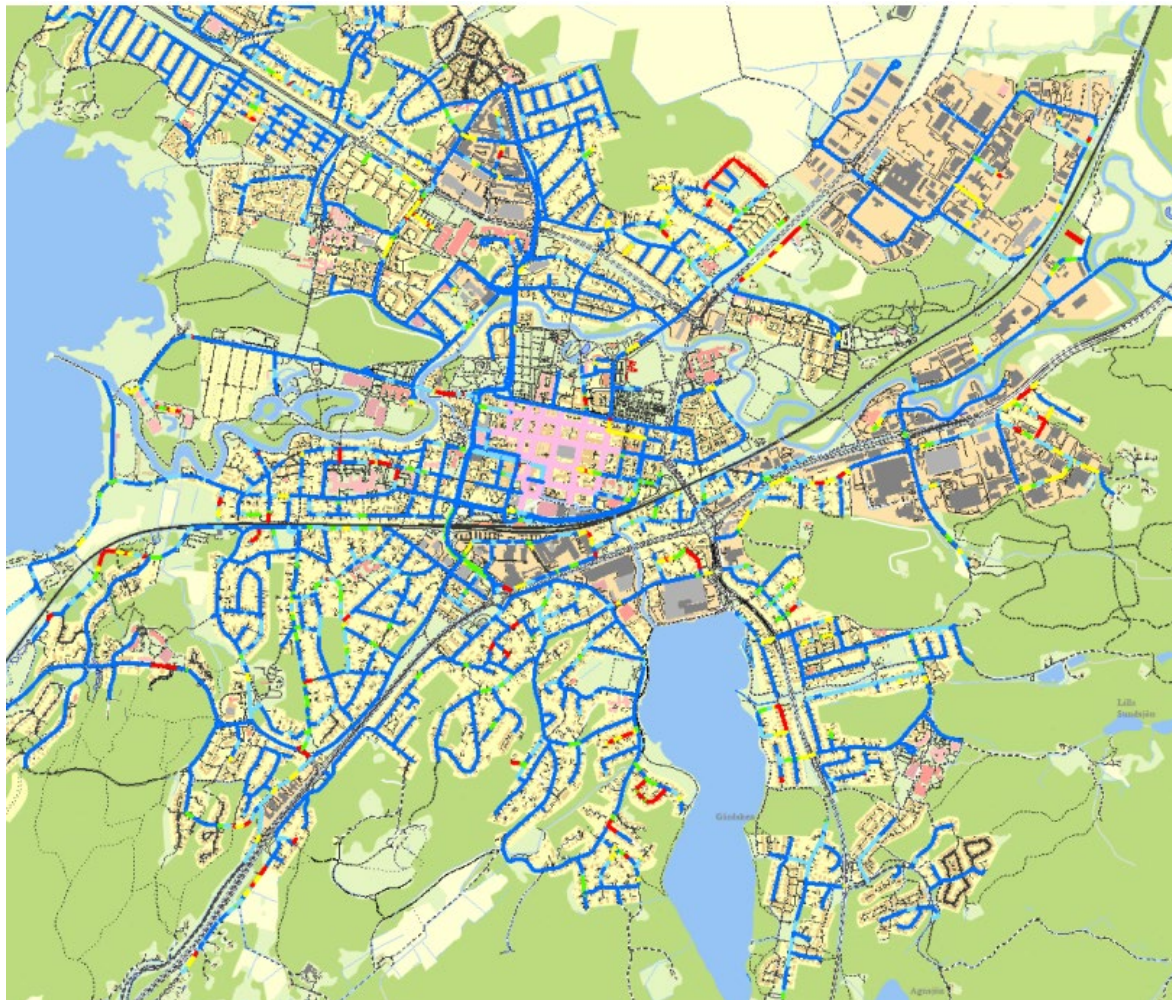
I granskningen redovisas att det under 2015 gjordes en underhållsinventering av alla gator. Inventeringen utfördes av konsultbolaget WSP och i resultatet fick förvaltningen ut restlevnadstid på beläggningsarna. Alla uppgifterna lades in i förvaltningens GIS-system.

Utifrån dessa uppgifter samt en årlig okulär kontroll efter varje vinterperiod sätts årets planer för underhållsbeläggnings. I det korta perspektivet finns enligt uppgift en god kunskap om vilka gator som är mest prioriterade att åtgärda. Verksamheten arbetar med en 1-årsplan men planerar för tre år i taget. Ytterst är det budgetmedlen som sätter gränsen för planeringen och de projekt som inte klaras av med tillgängliga medel skjuts till nästa årsplan osv.

Med WSP:s kartläggning fick verksamheten bedömningar gällande kvarstående år på beläggnings (se bild nedan). När verksamheten lagt ny beläggnings har också uppdatering skett i kartsystemet. Intervjuade framhåller dock att en ny inventering är nödvändig då den tidigare är 7 år gammal.

I planeringen av beläggningsinsatser skickar enligt uppgift förvaltningen ut förslag på insatser ut på remiss till berörda ledningsägare med en lista på vilka gator som verksamheten har tänkt att underhållsbelägga kommande år. Syftet med remissen är att förvaltningen vill få in svar om det är några arbeten som ska ske på berörda sträckor, detta för att förhindra lagningar och insatser i en nygjord toppbeläggnings. I granskningen framkommer att det kommunala energibolaget inte svarar tillfredsställande på den utskickade remissen från gatuenheten. Energibolaget är en stor aktör som påverkar gatan genom el, fiber, fjärrvärme och gatubelysning. Intervjuade framhåller att påminnelser får ges och svar kan trots detta utebli.

Bilden nedan visar den senaste inventeringen från 2015 avseende återstående levnadstid. Viktigt att påpeka är att en gata som markerar rött fortfarande kan ha lång återstående tid då den kanske inte är hårt trafikerad. Många av de blåmarkerade gatorna har fått en annan färg då bedömningen gjordes 2015. Färgerna ska annars förstås enligt följande:  0 år, 1-3 år, 4-5 år, 6-10 år och >10 år.



Inför 2023 finns enligt uppgift behov av en ny underhållsinventering då det har gått 7år sedan den senaste genomfördes.

6.3.1 **Kommentar och bedömning**

Vi bedömer att nämnden behöver ta beslut om mål för beläggningsunderhållet och redovisa konsekvensanalyser som grund för en ökad budget.

Det finns i grunden ett gott planeringsunderlag men inventeringen totalt sett över gatornas status behöver aktualiseras. Med nuvarande budgetmedel blir det oavsett svårt att ha en planering av insatser utifrån de behov som finns. De identifierade behoven får således skjutas på framtiden.

En ny genomarbetad underhållsplan för gatubeläggningsen kan vara det underlag som behövs för en förändring i finansieringen i ett långsiktigt perspektiv.

6.4 Samordning och kostnadsfördelning

Lakttagelser

Samordning och samplanering med VA-verksamheten fungerar enligt uppgift bra då det finns regelbundna planeringsträffar.

Med samplanering menas att när gatuenheten planerar underhåll på vissa gatusträckor så undersöks VA-ledningarna för bedömning om byte eller andra åtgärder ska ske innan gatan får ny toppbeläggning (se kommentar ovan). Samarbetet med andra aktörer, (ledningsägare) som har intressen i gatan uppges kunna bli bättre (se ovan angående elbolaget).

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

När VA tar initiativ till insats, tex grävning för reparation av läcka så är praxis att VA-kollektivet står för hela kostnaden. Att verksamheten ligger i samma organisation under samma ledning antas enligt intervjuade bidra till att det sällan uppstår några meningsskiljaktigheter kring kostnadsfördelningen.

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

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

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

I Alingsås finns inget nedtecknat om vilka regler som ska gälla beträffande kostnadsfördelning vid ledningsflyttningar. Intervjuade framhåller utifrån intervjuerna i denna granskning att frågan kommer diskuteras i förvaltningen.

Under senare år finns enligt uppgift ett exempel på där planeringen brustit i ett projekt. Det gällde byggnation av cirkulationsplats i Kristineholm. Ingen av nuvarande chefer deltog i det projektet men framhåller att projektet är ett exempel på när planeringsunderlaget hade brister. Byggnationen fick rivas och återställas då cirkulationsplatsen var för liten för den tunga trafik som skulle ta sig runt.

Andra anpassningsåtgärder fick göras på Kungsängsgatan där det även i den rondellen fanns vissa framkomlighetsproblem för tyngre trafik. Situationen förbättrades dock genom att några refuger togs bort vilket ökade framkomligheten.

Intervjuade menar att organisationen under de år sedan ovanstående händelser inträffade har växt med mer projektledarresurser och planeringskapacitet och håller det därför osannolikt att något liknande skulle kunna inträffa på nytt.

I granskningen framkommer att riskbedömningar inför olika projekt görs enligt projektmodell i ett tidigt skede. I riskbedömningen görs en arbetsmiljöplan med riskbedömningar som sedan uppdateras med arbetsmiljöriskbedömningar i utförandeskedet.

När det gäller arbete och beredskap utifrån klimatförändringar framhålls att kommunen i stort har gjort stora arbeten dom sista åren med bland annat skyfallskartering och dagvattenhantering. Det som enligt uppgift görs i nya projekt idag är framför allt ett stort fokus på dagvattenhantering genom att titta på lösningar med fördröjningsmagasin och naturliga avrinningsområden och även att man väljer rätt typ av material på ytor som ej är körbana, material som kan hantera dagvatten på ett effektivt sätt mm. Andra åtgärder som arbetas med är att skapa förutsättningar för en hållbar mobilitet genom användning av cykel eller för möjligheten att gå till fots.

6.4.1 **Kommentar och bedömning**

Vi bedömer att samplanering av insatser i gatan mellan olika kommunala organ kan bli bättre. Detta gäller framför allt mellan gatuenheten och det kommunala energibolaget. Såväl nämnden som kommunstyrelsen behöver tillse att det kommunala energibolaget svarar på de remisser som skickas från gatuenheten.

Trots att planeringen och samordningen mellan gata och VA uppges fungera väl och sorterar under samma organisation och ledning ser vi en fördel i att ha nedtecknade riktlinjer för kostnadsfördelning mellan VA-kollektiv och skattekollektiv vid gemensamma insatser/samordningsinsatser.

7 **Slutsats och rekommendationer**

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

Utifrån gjorda iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Konkretisera målsättningar och ambitioner.
- Medel behöver anslås så att en omläggningstakt på sikt närmar sig 20 år.

- Aktualisera och förnya inventeringen av gatustatusen (restlevnadstid). Den senaste gjordes 2015.
- Vidta åtgärder för att samtliga samhällsbyggande organ svarar på gatukontorets remisser för att samplanera insatserna på ett relevant sätt.
- Upprätta riktlinjer eller rutiner för kostnadsfördelningsprinciper mellan VA-kollektiv och skattekollektiv i olika former av gemensamma projekt.

KPMG, Dag som ovan

Kristian Gunnarsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Viktoria Bernstam
Kundansvarig/ Certifierad
kommunal yrkesrevisor