



Granskning av kommunens gatuunderhåll

Revisionsrapport

Växjö kommun

KPMG AB

2022-09-19



Växjö kommun

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte	2
2.2	Revisionskriterier, avgränsning och metod	2
3	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	3
3.1	Bakgrund	3
3.2	Organisation och verksamhet	3
3.3	Planering och resurser till underhållet	4
3.3.1	Kommentar och bedömning	6
3.4	Underhållsplan	6
3.4.1	Kommentar och bedömning	7
3.5	Samordning och kostnadsfördelning	7
3.5.1	Kommentar och bedömning	8
4	Slutsats och rekommendationer	8

1 Sammanfattning

Vi har av Växjö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen underhåller sina gator genom beläggning. Syftet med granskningen är att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt ett tillräckligt underhåll eller om det finns risker som kan innebära ett ineffektivt resursutnyttjande och kostnadsfördyringar.

Vår huvudsakliga slutsats är att det krävs ökade ambitioner för att nå en högre omläggningstakt på toppbeläggningen på gatunätet. I dagsläget är därför inte underhållet tillräckligt men vi noterar också att budgeten ökat något enskilt år under den studerade perioden vilket är ett sätt att "hämta hem" underhållsskulden. Givet att nuvarande budgetnivåer etableras under en längre tid riskerar skattekollektivet fördyrade kostnader i framtiden. Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % ny toppbeläggning per år.

Med anledning av denna slutsats rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Fastställa ambitioner och målsättningar för långsiktig nivå på omläggningstakten på toppbeläggning.
- Prioritera arbetet med att ta fram en långsiktig underhållsplan för gatunätet då detta också blir ett tydligare underlag för finansieringsbehovet.

2 Bakgrund

Ett mycket stort kapital är investerat i kommunal infrastruktur, tex. i gator. Det finns en risk för att underhåll av gator som skjuts på framtiden orsakar mycket högre kostnader i ett senare skede. Under 1960- och 70-talen byggdes mycket gator som nu med marginal passerat sin tekniska livslängd och utgör en puckel i det kommunala underhållsbehovet. Nationellt talas det om en så kallad underhållsskuld i den kommunala infrastrukturen.

Att gator underhålls och har en god standard är också en del i att skapa en attraktiv, trygg och fungerande livsmiljö. Det är också en förutsättning för att skapa en säker trafikmiljö.

Utifrån ovanstående har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning av gatuunderhållet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

2.1 Syfte

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

För att uppnå ovanstående syfte kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

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

2.2 Revisionskriterier, avgränsning och metod

Revisionskriterier och bedömningar görs utifrån:

- Kommunallag
- Tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

Genomförandet har bestått i att relevant dokumentation analyserats. Utifrån dokumentanalysen har avstämningar och intervjuer skett med avdelningschef för trafik och gator, gatuingenjör (beställare av underhållsbeläggningar och tunga fordon).

Granskningen omfattar tekniska nämnden.

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av funktionerna som intervjuats.

3 lakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

3.1 Bakgrund

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

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

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

3.2 Organisation och verksamhet

Från årsskiftet 2022/23 skapas en samhällsbyggnadsförvaltning. Intervjuade inom gatuenheten menar att för deras del blir det en sammanslagning av gata och park vilket enligt uppgift borde kunna ge en del synergier med planering och maskiner mm. I övrigt räknas intervjuade med att det inte blir några större förändringar i det operativa arbetet.

Det kommunala vägnätet i Växjö kommun uppgår till cirka 55 mil gator och 19 mil cykelvägar.

Gatuunderhåll och skötsel av gator, torg och broar ombesörjs av personal i egen regi och privata utförare anlitade av trafik- och gatuavdelningen inom tekniska förvaltningen. Totalt finns för gatudriften 22 tillsvidareanställda indelade i tre arbetslag. Av den totala driftverksamheten är cirka 60 % utlagd på upphandlade entreprenörer via ramavtal.

Intervjuade framhåller att det i huvudsak finns en bra balans mellan egenregiverksamheten och externa utförare. Från 2019 finns ett nytt ramavtal för asfalt och asfalteringsarbeten vilket minskat egenregiverksamheten till i det närmaste 0 inom asfalteringsarbeten.

Vissa arbeten framhålls vara av vikt att hålla i egen regi då uppfattningen är att detta är kostnadseffektivt.

Inom avdelningen utförs en stor variation av arbetsuppgifter: lövsopning, linjemålningar och vägmärkingar, underhållsbeläggning med tillhörande belägningsprogram, förstärkningsarbeten av överbyggnad, återställning efter grävning, plogning, bortforsling av snö, skötsel dagvattenbrunnar, renhållning, underhållsopning, mindre anläggningsarbeten vid trafikskador, kantskärning, stödkanter, reovering plattor sten och farthinder, åtgärder för att förhindra personskador, klottersanering, skötsel busskurer, broar och hissar, fundament och vägmärken, sopning av stortorget och kontroll av fri sikt och fri höjd.

Gatudriften utför vissa ny, ändring och tilläggsarbeten mellan högsäsonger. Vidare ansvarar avdelningen för kommunens 24 000 belysningspunkter samt trafiksignalerna, trafikräkningsutsättningar, skyltning vid trafikavstängningar, utplacering av avstängningsmaterial vid arrangemang och transporter. Bemanning sker av anläggningen i Ekeberg där olika typer av material och massor mellanlagras och transporteras ut och in för diverse små och stora projekt både internt och externt.

Gatudriften präglas av väder samt säsongsvariationer. Det finns enligt uppgift en flexibilitet i avdelningen som innebär att personal kan flyttas runt och som kan utföra uppdrag åt andra delar av förvaltningen. Gatudriften har under en längre tid haft som mål att samtlig personal skall inneha en bredd i sin kompetens och behörighet för både maskiner och fordon. Så när beläggningen är låg hos gatuenheten är personalen tillräckligt mångsidig för att kunna användas på andra platser inom organisationen. Vid akut anmälda skador som kan vara till fara för allmänheten till exempel sönderslagna busskurer, glaskross i tunnlar, nedfallna träd och otäta brunnslock finns i avdelningen enligt uppgift alltid personal som kan rycka ut för omedelbara åtgärder.

Inom avdelningen finns tjänstemän i beredskap (TiB) för krishantering. Beredskapen och bemanning av såväl tjänstemän som yrkesarbetare är enligt uppgift schemalagd.

Avdelningens maskinpark består av de tunga fordon som krävs för att kunna utföra gatudrift i egen regi. När det gäller snöröjning och halkbekämpning är intresset från marknaden enligt uppgift svag varför kommunen har dessa fordon i egen regi till 50 %. Maskinparken servas och underhålls genom egen verkstad.

Tekniska förvaltningens fordonspark drivs på fossilfri diesel (HVO100). Det finns även fordon som är eldrivna.

Intervjuade framhåller att det finns en tydlig policy kring användandet av maskiner och utrustning utanför arbetstid. Policyn innebär att det inte är tillåtet att låna utrustning. Det finns inga kända problem kring detta men det framhålls också att det historiskt kan ha varit mer diffust kring regelverk och tillämpning inom detta område. När det gäller bilanvändning i beredskap finns i enheten skriftlig rutin för användandet.

3.3 Planering och resurser till underhållet

Sveriges kommuner och landsting beräknar att en asfaltbeläggning i genomsnitt kan ligga i 20 år innan gatan måste läggas om. Spännvidden mellan hög- lågtrafikerade gator har i en utredning bedömts till mellan 15 - 25 år och i en annan till 10 - 30 år. Det innebär att 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. Intervjuade framhåller dock att det från nämnden och dess ledamöter finns ett stort intresse för beläggning och belysningsfrågor. Nämnden har enligt uppgift nyligen ställt frågor om beläggning och status på gatunätet och krävt information om detta. Tjänstepersoner framhåller också att nämnden vissa år ökat anslagen för beläggning efter att de fått del av redovisningar gällande inventeringar om gatustatusen.

Intervjuade menar att gator och dess status är något som också särskilt bevakas av medborgare som hör av sig till verksamheten vid brister och skador som behöver åtgärdas.

Kommunens ansvar för beläggningsunderhåll uppgår till cirka 3 850 000 m² för gator (55 mil gånger cirka 7 m bredd), dvs befintlig gatuyta.

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

År	m ²
2016	51 734 m ²
2017	91 858 m ²
2018	98 539 m ²
2019	114 710 m ²
2020	50 367 m ²
2021	65 014 m ²

Ett genomsnitt för perioden blir därmed cirka 78 703 m²/år. Detta motsvarar i sin tur cirka 2 % omläggningstakt vilket i sin tur är en omläggningstakt på cirka 50 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.

	2016	2017–2019	2020	2021
Budget beläggning (tkr)	8 390	37 000	8 000	8 000
Utfall	8 296	35 392	7 790	7 910

Inför 2023 har enligt uppgift verksamheten signalerat behov av tillskott av resurser för beläggningsunderhållet. Vid tidpunkten för denna granskning har inte förvaltningen färdigställt sitt äskande inför 2023.

Intervjuade menar att det under 2023 kommer fokuseras på att ta fram en uppdaterad underhållsplan. Under senare år har budgeten enligt uppgift urholkats genom kostnadsökningar och intervjuade menar att det borde finnas en mer relevant modell för indexhöjning av budgeten. Under 2022 har aktuell entreprenör hävdade force majeure för prisökningar vilket gjorde att priserna justerats månadsvis. Efter 2022 återgår avtalet till standardavtal med årlig prisjustering.

Med expansion och ny bebyggelse följer också ett större åtagande gällande drift och beläggningsansvar. För dessa tillkommande ytor har inte verksamheten fått extra medel. Intervjuade menar att det borde finnas en tydligare koppling mellan gatuytans storlek och tilldelning av budgetmedel.

3.3.1 Kommentar och bedömning

Av granskningen framgår att omläggningstakten av toppbeläggningsen uppgår till cirka 2 %, vilket innebär att asfalten förutsatt hålla i 50 år i stället för rekommenderad nivå på 20 år. Vi anser att detta inte är långsiktigt hållbart och menar 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.

Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % per år, då detta är kostnadseffektivt ur skattebetalarnas perspektiv. Vi anser därför att nämnden inte har en tillräcklig övergripande styrning för gatuunderhållet i form av mål och direktiv.

3.4 Underhållsplan

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

prioriteringsordningar. Nuvarande inventering behöver således aktualiseras och göras webbaserad.

Nuvarande underhållsplan har enligt uppgift för kort tidshorisont. Samtidigt framhålls att någon form av årlig prioritering behöver göras utifrån hur det ser ut i verkligheten. En gata som anses vara förbrukad enligt en underhållsplan kan i verkligheten ha en fortsatt lång återstående livslängd. Intervjuade framhåller att Växjö kommun till skillnad från många andra kommuner prioriterar ny asfalt även på gångbanor och infarter i samband med ny asfaltering.

3.4.1 Kommentar och bedömning

Vi anser att förvaltningen och nämnden har erforderliga beslutsunderlag och bra kontroll över de insatser som behöver göras på gatunätet på kort sikt. Trots att det finns en bra uppfattning om insatserna på kort sikt menar vi att det är positivt att en ny och uppdaterad underhållsplan ska tas fram under 2023. Vi menar att en aktuell underhållsplan blir ett tydligt underlag för redovisning av behov och därmed ett tydligare underlag för finansieringen.

3.5 Samordning och kostnadsfördelning

Trafik- och gatuavdelningen inom tekniska förvaltningen har ett omfattande samarbete med andra avdelningar/verksamheter i kommunen samt med bolag i koncernen.

Samordning och samplanering med VA-verksamheten fungerar enligt uppgift bra. Med samplanering menas att när gatuavdelningen planerar underhåll på vissa gatusträckor så undersöks VA-ledningarna för bedömning om byte eller andra åtgärder ska ske innan gatan får ny toppbeläggning.

Enligt intervjuade konkretiseras samarbetet i s.k. gräv möten som äger rum fyra gånger årligen. På mötena redovisas de olika verksamheternas planering för de kommande årens insatser. Det finns en digital karta där gatuenheten lägger in alla sina planerade insatser minst två år framåt.

Samarbete med övriga aktörer såsom energibolaget är enligt uppgift svårare. Energibolaget har enligt uppgift svårt att redovisa sina framtida projekt innan exempelvis alla avtal är tecknade och exempel som nämns är fiber. Trots detta försöker gatuverksamheten vara öppna med sina planer och redovisar dessa till energibolaget. Exempelvis nämns att om en gatusträckning ska få ny asfalt inom det närmaste året så erbjuder energibolaget att få göra nödvändiga grävinsatser utan återställningskostnad för ny asfalt.

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 lägga ny asfalt i anslutning för att sy ihop området i sin helhet.

Vid något fall har även skattekollektivet stått för nytt toppskikt efter särskild överenskommelse då sträckningen ändå legat i underhållsplanen.

När det gäller kostnadsfördelning i gemensamma projekt, exempelvis där både skatte- och avgiftskollektiv (VA) gör insatser i gatan framhålls att det i praktiken finns en modell som följs. Frågan har enligt intervjuade diskuterats och principen uppges vara att om både gata och VA har ett behov av åtgärder avseende en viss sträcka, betalar VA, (avgiftskollektivet) för arbete och återställning kring ledningar och gata tar kostnaden för det översta skiktet. Likaså anses det vara praxis att den som tar initiativet till åtgärden, såsom VA i samband med en vattenläcka, står för hela kostnaden inkl. ny asfalt om gatan är i bra skick.

Kostnadsfördelningen gällande återställning formaliseras enligt uppgift i grävillståndet. I detta förbinder sig aktörer att med berörda samförläggare fördela kostnaden. Det finns också en prislista för olika insatser som uppdateras årligen.

3.5.1 Kommentar och bedömning

Samordning och gemensam planering bedömer vi fungerar på ett bra sätt vilket är positivt. Vi uppfattar dock att det finns potential till utökad samordning och delaktighet från energibolagets sida.

4 Slutsats och rekommendationer


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

Vår huvudsakliga slutsats är att det krävs ökade ambitioner för att nå en högre omläggningstakt på toppbeläggningen på gatunätet. I dagsläget är därför inte underhållet tillräckligt men vi noterar också att budgeten ökat något enskilt år under den studerade perioden vilket är ett sätt att "hämta hem" underhållsskulden. Givet att nuvarande budgetnivåer etableras under en längre tid riskerar skattekollektivet fördyrade kostnader i framtiden. Vi anser att budgeten för gatuunderhållet långsiktigt bör anpassas till en omläggningstakt som ligger kring 4–5 % ny toppbeläggning per år.

Med anledning av denna slutsats rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Fastställa ambitioner och målsättningar för långsiktig nivå på omläggningstakten på toppbeläggning.
- Prioritera arbetet med att ta fram en långsiktig underhållsplan för gatunätet då detta också blir ett tydligare underlag för finansieringsbehovet.

KPMG, Dag som ovan



Kristian Gunnarsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor