

Uppföljning av underhåll av gator, vägar och fastigheter

Karlstads kommuns revisorer

Februari 2021

Rebecca Lindström

Sara Sommarin

Daniel Brandt

Sara Ljungberg



Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Avgränsning	3
1.5. Metod	3
2. Begrepp och orsakssamband kopplat till underhåll	4
3. Tidigare granskningar	5
4. Granskningsresultat	6
4.1. Underhållskostnader	6
4.2. Teknik- och fastighetsnämndens styrning	8
4.3. Överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och utfall	11
4.4. Strukturerad uppföljning	13
4.5. Vidtagna åtgärder	14
5. Revisionell bedömning	15
5.1. Rekommendationer	16
6. Dokumentförteckning	17

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun genomfört en uppföljning av två granskningar som gjordes under perioden 2014 - 2015. Granskningen syftar till att bedöma huruvida teknik- och fastighetsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av gator, vägar och fastigheter.

Efter genomförd granskning är vår sammanvägda bedömning att teknik- och fastighetsnämnden **i allt väsentligt** säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av gator, vägar och fastigheter. Bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga, vilka framkommer i sin helhet av rapporten.

Revisionsfråga 1: Beräknas kostnader för underhåll utifrån tillräckliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Revisionsfråga 2: Säkerställer teknik- och fastighetsnämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

Revisionsfråga 3: Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Revisionsfråga 4: Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld** avseende gator och vägar. Avseende fastighet lämnas **ingen bedömning** då uppgifter om underhållsplanens bedömda kostnader för respektive år inte varit tillgängligt.

Revisionsfråga 5: Finns det en strukturerad uppföljning av underhållskostnader?

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

Revisionsfråga 6: Fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder utifrån uppföljningen?

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

Rekommendationer

Utifrån iakttagelserna i granskningen lämnas följande rekommendationer till teknik- och fastighetsnämnden:

- Säkerställa att Pythagoras och Sokigo fungerar ändamålsenligt.
- Säkerställa att kartläggningarna gällande underhållsskulden färdigställs och används vid beräkning av underhållskostnader.
- Fortsätta att prioritera arbetet med att minska underhållsskulden.
- Säkerställa att underhållshållskostnaderna tydligt framgår i uppföljningarna till nämnden.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Under år 2014 genomfördes en granskning gällande underhåll av fastigheter som påvisade att den dåvarande underhållsnivån för fastigheter understeg de nivåer som kommunen själv bedömt som relevanta samt vedertagna branschnyckeltal. Det framgick också att större delen av underhållskostnaderna utgjordes av akut avhjälpande underhåll istället för planerat underhåll. Under år 2015 genomfördes en granskning av gatu- och vägunderhåll där det framgick att en ändamålsenlig underhållsplan saknades och att budgetunderlaget inte var tillräckligt för att återge en rättvisande bild av behovet. Slutligen framgick det att dåvarande underhåll inte var tillräckligt för att komma tillrätta med underhållsskulden gällande gator och vägar.

Om underhållsnivån är otillräcklig kan det leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investeringar- och reinvesteringar måste tidigareläggas. Det finns även en risk att planerat underhåll bortprioriteras till förmån för akut underhåll. Det är därför av stor betydelse att styrning och planering av underhållet fungerar väl.

Revisorerna har utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en uppföljande granskning för att bedöma huruvida teknik- och fastighetsnämnden åtgärdat de förbättringsområden som noterades i ovan granskningar. De olika förbättringsområdena framgick i det missivbrev och revisionsrapport som skickades efter genomförd granskning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om teknik- och fastighetsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator, vägar och fastigheter.

Revisionsfrågor:

- Beräknas kostnader för underhåll utifrån tillräckliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov?
- Säkerställer teknik- och fastighetsnämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?
- Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet (underhållsplaner)?
- Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?
- Finns det en strukturerad uppföljning av underhållskostnader?
- Fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder utifrån uppföljningen?

1.3. Revisionskriterier

Följande kriterier utgör underlag för den revisionella bedömningen:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till teknik- och fastighetsnämndens ansvar gällande underhåll av gator, vägar och fastigheter. Granskningen avgränsas till år 2020.

1.5. Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt intervjuer med nyckelpersoner inom gatuenheten och fastighetsavdelningen samt teknik- och fastighetsnämndens presidium.

2. Begrepp och orsakssamband kopplat till underhåll

Löpande underhållsinsatser krävs för att tillgångarna ska behålla sitt värde, funktion och skick. Det är inte ovanligt i kommuner att besparingskrav leder till besparingar i underhållsbudgeten, vilket får till följd att planerade underhållsåtgärder skjuts på framtiden vilket i förlängningen kan leda till att tillgångarna måste rekonstrueras från grunden till hög kostnad. I sammanhanget ska det framhållas att kommuner som har bristande underhåll och avsaknad av långsiktigt perspektiv frångår principen om *god ekonomisk hushållning*.



Felavhjälpande underhåll, ibland även kallat *akut underhåll*, syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå. Det kan till exempel handla om att byta ut en vattenkran som läcker eller en VA-ledning som gått sönder.

Planerat underhåll är planerat i tid, art och omfattning. Underhållet genomförs med en längre periodicitet än ett år och syftar till att återställa en byggdels funktion. Exempel på planerat underhåll är att byta ut en vattenkran som överskridit sin livslängd enligt komponentredovisningen, även fast kranen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Genom att byta ut vattenkranen i enlighet med komponentredovisningen avvärrer fastighetsägaren eventuellt framtida felavhjälpande underhåll, eller i värsta fall omfattande renoveringar förorsakade av en vattenskada.

3. Tidigare granskningar

Granskning av fastighetsunderhåll

Granskningen genomfördes år 2014 och syftade till att besvara om kommunens fastigheter underhölls enligt god fastighetsekonomi. Granskningens samlade bedömning var att fastigheterna inte underhölls enligt god fastighetsekonomi.

Bedömningen grundade sig på att underhållsnivån understeg de nivåer som kommunen själv hade bedömt som nödvändig (- 10 mnkr) samt vedertagna branschnyckeltal (-33 mnkr) och att den dominerande delen i fördelningen av underhållskostnaderna utgjordes av akut avhjälpande underhåll. Därutöver framhölls att förvaltningen inte genomförde någon regelbunden besiktning av fastigheterna och därav inte hade förutsättningar att få en helhetsbild av underhållsbehovet, att det till övervägande del saknades upprättade underhållsplaner samt att en ny hyresmodell var under utarbetande.

Kommunrevisionen överlämnade per 2014-05-20 granskningen till nämnden. I missivsvaret¹ av teknik- och fastighetsnämnden som fastställdes per 2014-08-27 §9 framgick att en ny internhyresmodell skulle införas i syfte att spegla den verkliga kostnadsutvecklingen av hyran, att samverkan skulle förbättras och att en översyn pågick för att minska behovet av akuta åtgärder.

Granskning av underhåll av gator och vägar

Granskningen genomfördes år 2015 och syftade till att besvara om teknik och fastighetsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar enligt god ekonomisk hushållning. Granskningens samlade bedömning var att underhållet inte var tillräckligt för att komma tillrätta med underhållsskulden gällande gator och vägar och att underhållsplan för gatu- och vägnätet saknades i tillräcklig omfattning. Därutöver framgick bland annat att underlaget för budgetbehov för underhåll av gata och väg inte varit tillräckligt för att återge en rättvisande bild av underhållsbehovet.

Kommunrevisionen beslutade per 2015-10-13 att överlämna rapporten till teknik- och fastighetsnämnden som ombads återkoppla med en redogörelse över vilka åtgärder som skulle vidtas med anledning av granskningen. Av nämndens svar², fastställt per 2015-12-16 §7, framgick att underlag för underhållsplaneringen byggt på teoretiska modeller och beräkningar samtidigt som förvaltningen medgav i sin skrivelse att dessa modeller inte håller måttet. Därutöver framgick att nämnden planerade att upprätta en underhållsplan och tydligare följa upp underhållet i årsbokslutet.

¹ Missivsvaret som redovisas in denna granskningen är en sammanfattning av nämndens yttrande. Svaret i sin helhet återfinns i förvaltningens tjänsteskrivelse daterat 2014-08-08.

² Missivsvaret som redovisas in denna granskningen är en sammanfattning av nämndens yttrande. Svaret i sin helhet återfinns i förvaltningens tjänsteskrivelse daterat 2015-12-16.

4. Granskningsresultat

Organisation

I teknik- och fastighetsnämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för kommunens uppgifter rörande underhåll av gator och vägar samt drift och skötsel av fastigheter. Teknik- och fastighetsförvaltningen har ungefär 550 anställda och består av sex avdelningar³, som i sin tur består av ett antal enheter. Nedan visas en organisationsskiss⁴ över de två avdelningar relevanta för granskningen samt deras enheter.



Fastighetsavdelningen förvaltar ca 600 000 kvm varav 470 000 kvm är egenägt. Till största del består ytorna av skolor och förskolor. Större delen av fastighetsbeståndet är byggt mellan 1960 och 1980. *Avdelningen för offentlig utemiljö* äger-, förvaltar- och har ett utvecklingsansvar för det offentliga rummet inom detaljplanelagt område i kommunen. Avdelningen består av fyra enheter med ansvar för olika verksamheter. *Gatuenheten* ansvarar för den fysiska trafikmiljön (torg, gator, GC-vägar, enskilda vägar med mera) och har även ett driftansvar för kommunens vägnät.

4.1. Underhållskostnader

Revisionsfråga 1: Beräknas kostnader för underhåll utifrån tillräckliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov?

4.1.1. Iakttagelser

Fastighetsavdelningen

Enligt den strategiska planen (verksamhetsplanen) för år 2020 är en kartläggning av underhållet pågående men ännu inte färdigställd. Det eftersatta underhållet skattas uppgå till 500 mnkr, varav skattningen på 304 mnkr har beräknats fram utifrån de behov/komponenter som registrerats i systemet. Resterande underhållsskuld på närmare 200 mnkr baseras enligt uppgift på en bedömning av vad kvarvarande inventering uppgår till. Varken vid intervju eller av dokumentanalys tydliggörs det mer detaljerat vilka faktorer bedömningen baseras på.

Fastighetsavdelningen använder sig av systemet Pythagoras i vilket förvaltningsobjektsinformation såsom antal byggnader, bruksarea, ansvarig förvaltare, status av gjorda undersökningar, planerat underhåll samt ingångna avtal och garantier kopplade till förvaltningsinnehavet redovisas. Därutöver finns funktioner för beställningar, ärendehantering, felanmälan och för anmälan av förändringar

³ Utöver avdelningen för offentlig utemiljö och fastighetsavdelningen finns även markavdelningen, serviceavdelningen, VA-avdelningen samt staben för de tekniska förvaltningarna.

⁴ Organisationsskissen är reviderad utifrån förvaltningens organisationsskiss upplagd på hemsidan, senast uppdaterad per 2020-04-02.

i systemet. Enligt uppgift av de intervjuade är det i framtiden tänkt att det även ska finnas information om materialval för byggnadens fasad, tak, fönster och dörrar.

Fastighetsavdelningen finansieras genom hyresintäkter och enligt årsredovisningen 2019 sker debitering av hyror utifrån underlag i Pythagoras.

Enligt uppgift av fastighetsavdelningen är avdelningschefen den som är formell informationsägare i Pythagoras även om medarbetarna är ansvariga för att de registrerar korrekt information inom sitt ansvarsområde. Avseende information som uppdateras löpande som radonmätningar och energideklarationer genomförs detta av fastighetsförvaltare.

Avseende vad vilka åtgärder som prioriteras år 2020 är det byggledare, förvaltare och specialister som lyfter behov. Enhetschefen för fastighetsförvaltning beslutar sedan om ordningen utifrån en behovslista som sammanställts under hösten 2019. Behovslistan visar även en skattning på åtgärdernas kostnader. Själva prioriteringslistan ligger inte i fastighetssystemet Pythagoras utan finns i Excel filen *Investeringsplan 2020*. Ambitionen är dock att i framtiden kunna arbeta med prioriteringarna direkt i Pythagoras.

Tidigare använde sig avdelningen av systemet DeDu som till viss del fortfarande nyttjas, men som enligt uppgift kommer fasas ut och helt ersättas av Pythagoras. Vid implementeringen av Pythagoras överfördes den data som tidigare fanns i DeDu till det nya systemet.

Gatuenheten

Två statusinventeringar avseende vägnätet har gjorts under de senaste åren, en av WSP år 2015 och en av Ramboll år 2019. I den senaste statusinventeringen redovisas en underhållsskuld om 125 mnkr. Till skillnad ifrån den statusinventering som utfördes 2015 har den senaste inventeringen inte omfattat gång- och cykelvägar. Statusinventering för gång- och cykelvägar kommer genomföras under hösten 2020 och presenteras i årsbokslutet enligt investerings- och underhållsplanen för år 2021.

Enligt uppgift av gatuenheten är den statusinventering som gjordes av WSP år 2015 för närvarande den som ligger till grund för planeringen av nya beläggningar samt för den data som finns i systemet Sokigo. Orsaken till att Sokigo fortfarande bygger på statusinventeringen från år 2015 är för att införingen av data dragit ut på tiden, att den senaste inventeringen bygger på körbanebredder (vilket inte WSP:s gjorde) samt att inventeringen presenterades av Ramboll först i början på 2020. I augusti anges ett möte mellan Sokigo och beläggningsansvarige vara inplanerat för en statusuppdatering gällande införingen av data.

Bedömningar av vägnätet bygger på, utöver på statusinventeringarna, på okulära undersökningar. Vid val av vilka gator och vägar som undersöks okulärt anges att hänsyn tas till den information som inkommer via felanmälan.

Löpande synpunkter/önskemål från medborgare läggs inte in i systemet automatiskt utan dessa tas med i planeringsarbetet om de matchar de behov som finns i Sokigo och den okulära synen, utifrån de rekommendationer som WSP lämnade i sin inventeringsrapport och numera Rambolls inventering. Planeringsarbetet utförs av beläggningsansvarige, och utifrån besiktningsmaterialet tillsammans med okulära besiktningar av vägnäten tas en beläggningsplan fram.

Det är beläggningsansvarige som beslutar om prioriteringsordningen avseende gator och vägar. Ibland görs prioriteringarna i samråd med gatuchefen. Prioriteringar görs utifrån informationen i statusinventeringarna, okulär besiktning samt en skattning av kostnaden av åtgärden.

Ur Sokigo kan uppgifter såsom körytor, gångytor, kantstöd, brunnar, årsdygnstrafik och längd på vägnätet tas fram för att därefter kunna göra en skattning av kostnaden av beläggning. Alla planerade beläggningar registreras i Sokigo som sedan även läggs ut på den externa hemsidan.

4.1.2. *Bedömning*

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som **delvis uppfylld**.

Vi konstaterar att både gatuenheten och fastighetsavdelningen använder sig av system (Sokigo och Pythagoras) som baseras på genomförda inventeringar. Vidare grundar vi vår bedömning på att vi inte erhållit uppgifter gällande vilka underlag delar av fastighetsavdelningens underhållsskuld baseras på samt att inventeringen inte är färdigställd. Avseende gatuenhetens underlag bedömer vi att dessa är tillräckliga men inte kompletta eftersom den senaste statusinventeringen inte omfattar gång- och cykelvägar. Därutöver konstaterar vi att fastighetsavdelningen genom uppgifterna som framgår i Pythagoras samt den pågående inventeringen har förbättrat sina förutsättningar att införskaffa sig en helhetsbild av underhållsbehovet. Vi anser därmed att förvaltningen i stort åtgärdat bristen som framkom i tidigare granskning om att inte ha förutsättningar att få en helhetsbild av underhållsbehovet. Vi konstaterar även att hyrorna debiteras utifrån underlag i Pythagoras varvid vi bedömer att förvaltningen åtgärdat bristen avseende att hyrorna inte avspeglar kostnadsutvecklingen. Vi anser slutligen att underlagen för budgetbehov av underhåll för gata och väg förbättrats jämfört mot vad som framgick i tidigare granskning, och idag ger en mer rättvisande bild.

4.2. **Teknik- och fastighetsnämndens styrning**

Revisionsfråga 2: Säkerställer teknik- och fastighetsnämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Revisionsfråga 3: Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?

4.2.1. *Iakttagelser*

Som nämnts ovan fastställer teknik- och fastighetsnämndens *reglemente* nämndens ansvarsområden.

Investerings- och underhållsplanen syftar till att ge stöd i prioritering och val av olika åtgärder samt ligga till grund för beslut om en långsiktig och hållbar underhållsnivå. Därutöver framgår att planen i vissa fall syftar till att vara en strategi över hur underhållsskulden ska minska över tid. En plan upprättas årligen utifrån den av fullmäktige tilldelade grundramen, och planen för 2020 omfattar både verksamheterna inom fastighetsavdelningen samt inom avdelningen för offentlig utemiljö.

I *Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning* framhålls att kostnader eller investeringsutgifter som tydligt ger lägre framtida driftskostnader eller på annat sätt påtagligt bidrar till en långsiktigt förbättrad hushållning är acceptabla skäl till att avvika från de ekonomiska målen.

I den *strategiska planen* för 2020 fastställs att nämnden antagit ett mål kopplat till underhåll: *Tillgångar i fast och lös egendom ska vara i gott skick*. I den tillhörande målbeskrivningen framgår att målsättningen är att sköta och underhålla mark, byggnader och anläggningar på ett sådant sätt att de uppfattas som attraktiva och ändamålsenliga. Målsättningen är enligt styrdokumentet att successivt ha arbetat bort det eftersatta underhållet till och med år 2025.

Fastighetsavdelningen

Tillhörande nämndmålet har nämnden för år 2020 antagit en indikator kopplat till fastighetsunderhåll: *År 2025 finns inget eftersatt underhåll i kommunens byggnader.*

Som en del i arbetet med att minska underhållsskulden har fastighetsförvaltningen för år 2020 tilldelats 15 mnkr för akuta åtgärder (exempelvis bränder och fuktskador) samt 18,5 mnkr för underhållsåtgärder (exempelvis målningsarbete och utbyte av mindre komponenter). Därutöver har fastighetsavdelningen tilldelats ett särskilt tillägg som uppgår till totalt 250 mnkr fördelat mellan åren 2019 – 2023 för att komma tillrätta med det eftersatta underhållet. Per år uppgår tillägget till 50 mnkr och, utöver att medlen är ämnade för att komma tillrätta med det eftersatta underhållet, enligt de intervjuade är medlen inte riktade.

Enligt den strategiska planen uppgår det skattade underhållsbehovet till ungefär 500 miljoner. Kartläggningen är som ovan nämnts inte färdigställd ännu. Vid intervju med fastighetsavdelningen framgår att den tilldelade budgeten inte är tillräcklig för att uppnå målet samtidigt som det framhålls att det hade varit svårt att hantera mer pengar rent personalmässigt. De kartlagda åtgärderna som inte utförs år 2020 skjuts framåt i tiden enligt den strategiska planen.

Vid intervju anges att det är svårt att uttala sig med säkerhet i detta skede om hur fördelningen mellan det planerade och det akuta underhållet är, samtidigt som det framhålls att behovet av akuta åtgärder minskat vilket verifieras vid dokumentanalys. Enligt den strategiska planen för år 2020 medförde de åtgärder som utfördes under år 2019 att behovet av akuta åtgärder minskade vilket i sin tur ledde till att nämnden äskade 15 mnkr för 2020 istället för 25 mnkr för akuta åtgärder.

Gatuenheten

Tillhörande det fastställda nämndmålet har nämnden för 2020 antagit en indikator kopplat till underhåll av gator och vägar: *Ökningen avseende underhållsskulden för allmänna gator och gång- och cykelvägar ska avta successivt under budgetperioden för att avstanna helt år 2020.*

Utifrån statusinventeringen som gjordes av WSP år 2015 bedömdes vägnätet ha en underhållsskuld om 113 mnkr varav huvuddelen avsåg lokalgator (61 mnkr). För att komma tillrätta med underhållsskulden bedömdes den årliga underhållsnivån behöva uppgå till minst 32 mnkr. Enligt uppgift från gatuenheten saknas underlag för de beräkningar som framgick i WSP:s rapport vilket medfört att det är svårt att veta hur pass rättvisande beräkningarna är.

Som en del i arbetet med att minska underhållsskulden har gatuenheten tilldelats 15 mnkr för beläggningsunderhåll för år 2019 respektive år 2020. Enligt uppgift från gatuenheten har ytterligare 15 mnkr per år äskats för perioden 2021 – 2023 vilket verifieras i den strategiska planen för år 2021. Anledningen till äskandet är den nyligen gjorda statusinventeringen av Ramboll för beläggningen av vägnätet som visar på en underhållsskuld om 125 mnkr. Gång- och cykelvägar omfattades inte av statusinventeringen. Störst behov av åtgärder är lokalgator enligt inventeringen. Ungefär 613 600 m² av de undersökta lokalgatorna är i behov av direkta underhållsinsatser. Inventeringen omfattar totalt cirka 431 122 meter asfaltbelagda gator och vägar. För år 2018 och 2019 anges huvudprioriteringarna för vägnätet ha varit högtrafikerade huvudgator, uppsamlingsgator och mycket högtrafikerade in-/genomfartsleder.

Olika anledningar till att underhållsskulden ökat från 113 mnkr till 125 mnkr framgår vid intervju samt i dokumentanalys. Det anges att, som nämnts ovan, underlag för underhållskostnaderna i inventeringen år 2015 saknas och att temperaturskillnader under vintrarna bidragit till att asfalten krackelerat samt att fler insatser av halkbekämpning på vägnätet varit nödvändiga. Därutöver

framkommer i den strategiska planen att underhållsskulden ökade under de tre efterföljande åren efter statusinventeringen år 2015 eftersom budget för underhållsskulden erhöles först år 2018.

Vid intervju framgår att beläggningen det senaste året varit en prioritering vilket avspeglats i den tilldelade budgeten, vilket i sin tur medfört att medel funnits för god bemanning. I investerings- och underhållsplanen för år 2021 framgår att fördelningen av medel utgått från underhållsskulder som finns inom de olika verksamhetsområdena samt utifrån övergripande fastställda mål.

Gällande fördelningen av planerat och akut underhåll framgår vid en jämförelse av de bägge statusinventeringarna att innan år 2015 bedömdes 26 procent av vägnätet vara i mycket dåligt skick (kritiskt skick) medan behovet av omedelbara åtgärder uppgick till 20,9 procent i inventeringen från år 2019. Att det akuta underhållet minskat framhålls även av de intervjuade som därutöver anser att det nu finns mer långsiktighet i planeringen.

4.2.2. *Bedömning*

Säkerställer teknik- och fastighetsnämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som **uppfylld**.

Vi konstaterar att det finns övergripande styrdokument som fastställer nämndens ansvarsområden samt att nämnden fastställt mål med tillhörande indikatorer kopplade till underhållsskulden. Vi noterar att medel tillskjutits i syfte att minska underhållsskulden och att det anses att minskningen av underhållsskulden varit ett prioriterat område från nämndens håll. Vi noterar även att både fastighetsavdelningen samt gatuenheten har en pågående respektive en inplanerad statusinventering av kvarvarande underhåll. Vi anser att förvaltningen åtgärdat den brist gällande upprättade underhållsplaner som framgick i tidigare granskning samt ser vi positivt på att behovet av det akuta underhållet minskat enligt uppgift av bägge avdelningarna.

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som **delvis uppfylld**.

Vi konstaterar att ett långsiktigt arbete gällande att komma tillrätta med underhållsskulden påbörjats och att flertalet åtgärder genomförts de senaste åren såsom att tilldela extra medel. Vi bedömer det vara positivt att behovet av de akuta åtgärderna, som ofta är kostsamma, minskat. Vi noterar dock att de tillskjutna pengarna inte är tillräckliga varken för att uppnå de fastställda målen eller för att komma tillrätta med underhållsskulden i närtid.

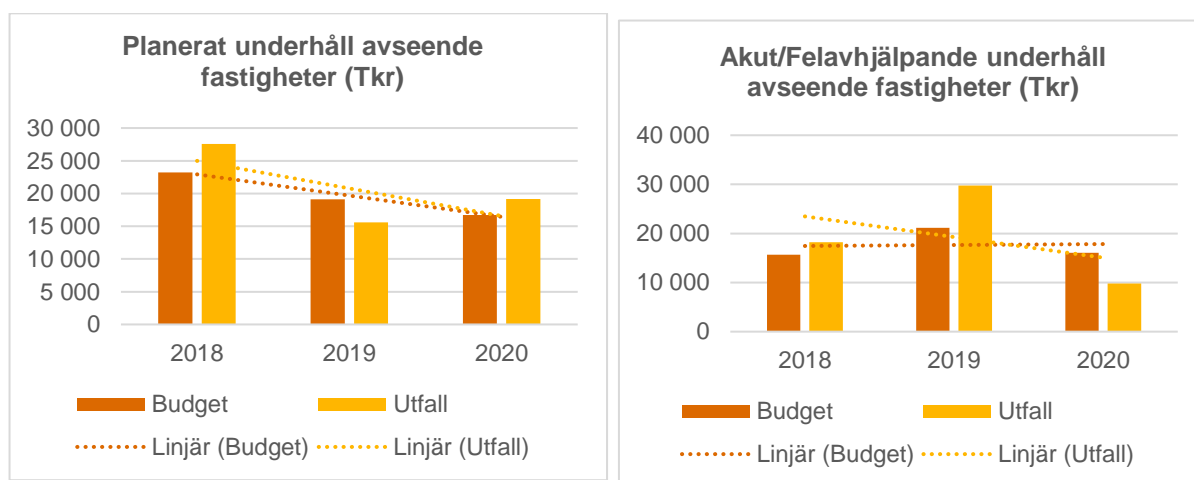
4.3. Överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och utfall

Revisionsfråga 4: Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?

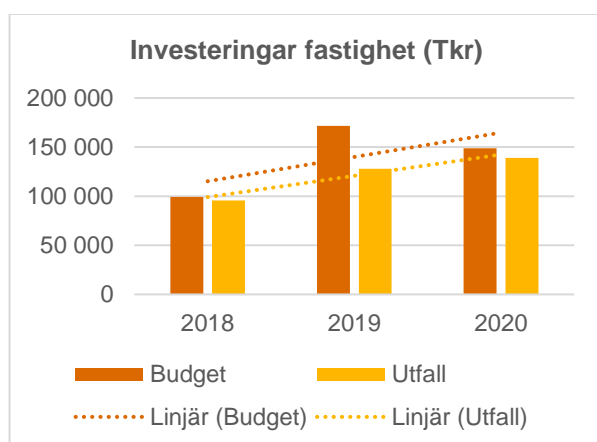
4.3.1 Iakttagelser

Fastighet

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kostnader avseende fastighetsunderhåll mellan åren 2018–2020. Kostnaderna följs upp indelat efter vad som bedöms vara akut eller felavhjälpanande underhåll, respektive planerat underhåll. Kommunen definierar underhållsåtgärder som finansieras via driftbudgeten som åtgärder som inte klassas som investering, det kan vara målningssarbeten och utbyte av mindre komponenter som vitvaror, enstaka golvmattor med mera.



En stor del av underhållsåtgärderna redovisas som investeringar efter införandet av komponentredovisning. I nedanstående diagram visas underhållsåtgärder som redovisats som investeringar åren 2018–2020.



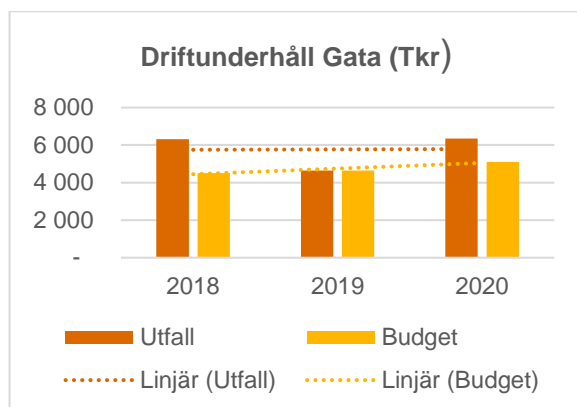
Under perioden har nämnden erhållit extra resurser för underhåll av fastigheter. Under 2020 uppgår tillägget om 50 mnkr. Enligt de skrivelser som vi tagit del av har detta möjliggjort att arbetet har kunnat bedrivas på ett mer strukturerat och planerat sätt.

För att kunna genomföra en fullständig bedömning av revisionsfrågan behövs även uppgifter om underhållsplanens bedömda kostnader för respektive år. Under perioden har kom-

munen bytt fastighetssystem och kvalitetssäkrade uppgifter om tidigare års underhållsplaner har därför inte varit möjligt att ta fram. Enligt uppgift är fastighetsavdelningens bedömning att det finns en balans mellan underhållsplan, budget och utfall.

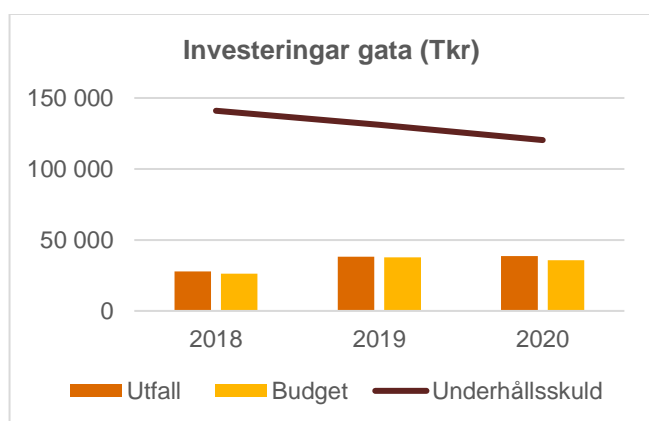
Gata

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kostnader avseende underhåll av gator och vägar mellan åren 2018–2020. Nedlagda kostnader som redovisas i driftskostnaderna visas i nedanstående diagram. Exempel på åtgärder som redovisas som driftskostnader är lagning av sk potthål och andra arbeten av mindre karaktär.



Budget avseende de åtgärder som redovisas som driftskostnader har varit ungefär lika under perioden. Kostnaderna har varierat mellan 4 600 - 6 400 Tkr.

På samma sätt som beskrivits ovan avseende fastighetsunderhåll så har införandet av komponentredovisning gjort att majoriteten av underhållsarbeten redovisas under posten investeringar. Vid statusinventeringen av gatunätet som genomfördes 2015 framkom att kommunen har en underhållsskuld. Denna finns beskriven i de årliga underhålls- och investeringsplaner som tas fram. Det finns även en redovisning av hur underhållsskulden har utvecklats under året. I diagrammet nedan visas investeringar, budget samt utvecklingen av underhållsskulden.



Som visas i diagrammet gör nuvarande investeringsnivå att underhållsskulden minskar. Under de senaste åren har större satsningar genomförts avseende beläggning på genomfartsvägar samt gång och cykelbanor.

4.3.2 Bedömning

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som **uppfylld** avseende gator och vägar. Det finns en identifierad underhållsskuld, nämnden har vidtagit åtgärder för att hantera den i form av extra anslag. Uppföljning sker årligen av ingående värden samt hur underhållsskulden har utvecklats under året. Under perioden 2018–2020 har skulden minskat varje år. Revisionsfrågan avseende fastigheter **har ej besvarats** då uppgifter om underhållsplanens bedömda kostnader för respektive år inte varit tillgängligt. Fastighetsavdelningens bedömning är dock att det finns en balans mellan underhållsplan, budget och utfall.

4.4 Strukturerad uppföljning

Revisionsfråga 5: Finns det en strukturerad uppföljning av underhållskostnader?

4.4.1 Iakttagelser

Vid protokollgranskning för perioden augusti 2019 – juni 2020 framgår att nämnden tar del av verksamhetens uppföljningar per april (tertialredovisningen), per augusti (delårsredovisningen) och per december (årsbokslutet) vilket är i linje med de riktlinjer för god ekonomisk hushållning som fastställts. Vi noterar att ingen sammanställd redovisning återges i någon av uppföljningarna som visar det ekonomiska resultatet per avdelning.

I *Delårsredovisningen 2019* för teknik- och fastighetsnämnden framgår att fastighetsavdelningen genomfört åtgärder som i sin tur minskat behovet av akuta reparationer, och att gatuenheten belagt gator och gång- och cykelvägar i syfte att hålla gator och vägar i gott skick.

I *Årsredovisningen 2019* för teknik- och fastighetsnämnden framgår att helårsresultatet (exklusive fastighetsförsäljning och exploatering) uppgick till – 16 mnkr samt att kostnaden för det akuta underhållet uppgick till ungefär 8 mnkr mer än budgeterat. Orsaken till den högre kostnaden avseende det akuta underhållet redovisas inte. Det framgår ingen ytterligare åtgärd som påverkat underhållsskulden på respektive avdelning utöver vad som nämnts ovan i *delårsredovisningen*.

I *Tertialredovisningen 2020* framgår att kostnaden för det akuta underhållet prognostiseras bli högre än budgeterat. Det framgår inte vilken verksamhet som är i behov av det utökade akuta underhållet. Vidare framgår i tertialredovisningen att fastighetsförvaltningen riskerar att få hyresförluster på 0,5 mnkr. Fastighetsavdelningen finansieras genom hyresintäkter.

Utöver vad som nämnts ovan framgår vid intervju att rapportering till nämnd gällande gatuenhetens verksamhet sker i samband med statusinventeringarna. Av fastighetsavdelningen anges att vid de fall större avvikelser sker framgår det i uppföljningarna.

Som nämnts ovan (avsnitt 4.2.1) är underhållsbehovet större än den budget som tilldelats nämnden medfört att en prioritering av planerade åtgärder varit nödvändig.

Gällande prioriteringar av åtgärder har (som nämnts i avsnitt 4.1.1) har byggledare, förvaltare och specialister fastställt ordningen för fastighetsavdelningens åtgärder för år 2020 utifrån en behovslista. Enligt de intervjuade flyttas åtgärder som bortprioriterades för 2020 till år 2021. Avseende gatuenheten är det beläggningsansvarige som beslutar om prioriteringsordningen, ibland i samråd med gatuchefen, avseende gator och vägar.

4.4.2 Bedömning

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som **uppfylld**.

Vi konstaterar att en uppföljning sker till nämnden i form av tertials-, delårs- och årsredovisning samt att utvecklingen av underhållskostnader beskrivs i dessa. Vi konstaterar även att prioriteringar av åtgärder görs utifrån behov och skattad kostnad. Vi noterar att orsaken till att underhållskostnaderna varierar gentemot budget inte genomgående tydliggörs i uppföljningarna. Därutöver noterar vi att ingen redovisning per avdelningsnivå framgår. Med anledning av storleken på underhållsskulden anser vi att nämnden bör främja arbetet med uppföljning.

4.5 Vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 6: Fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder utifrån uppföljningen?

4.5.1 Iakttagelser

Som redogjorts tidigare har nämnden en underhållsskuld inom både fastigheter samt vägnät.

Enligt uppgift från fastighetsavdelningen uppgår det eftersatta underhållet till 500 mnkr samtidigt som det framgår att alla åtgärder inte kartlagts i detalj. För att komma tillrätta med det eftersatta behovet har totalt 250 mnkr beviljats under en femårsperiod (2019 – 2023) som ett särskilt tillägg utöver den tilldelade budgeten⁵. Vid intervju uppges att nämnden har lyssnat på de behov som framförts samt avsatt medel, och av dokumentanalys framgår att behovet av akuta åtgärder minskat.

Enligt den senaste statusinventeringen från Ramboll uppgår underhållsskulden på vägnätet till 125 mnkr vilket är en ökning jämfört mot föregående statusinventeringen som uppgick till 113 mnkr samt omfattade gång- och cykelvägar. Som en del i arbetet med att minska underhållsskulden har gatuenheten tilldelats 15 mnkr för beläggningsunderhåll för år 2019 respektive år 2020. Vid intervju med gatuenheten framhålls att beläggningen de senaste åren varit en prioritering vilket avspeglats i den tilldelade budgeten. Vid en jämförelse mellan de bägge statusinventeringarna noteras att behovet av omedelbara åtgärder minskat och enligt de intervjuade är planeringen mer långsiktig nu än tidigare.

4.5.2 Bedömning

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som **uppfylld**.

Vår bedömning baseras på att arbetet med att komma tillrätta med underhållsskulden har prioriterats vilket avspeglas i de utökade budgettilläggen, satsningar på statusinventeringar samt att behovet av det akuta underhållet har minskat. Vi framhåller dock, trots bedömningen av revisionsfrågan, att det fortfarande finns behov av att komma tillrätta med underhållsskulden.

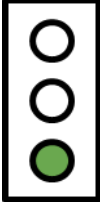
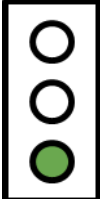
⁵ Den tilldelade budgeten uppgår totalt under 2020 till ca 93 mnkr, och består av 18,5 mnkr (driftbudgeten), 15 mnkr (akuta åtgärder) samt 59,45 mnkr (grundramen).

5. Revisionell bedömning

På uppdrag av Karlstads kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av underhåll av fastigheter, gator och vägar. Granskningens syfte var att bedöma om teknik- och fastighetsnämndens säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator, vägar och fastigheter.

Efter genomförd granskning är vår sammanvägda bedömning att teknik- och fastighetsnämnden **i allt väsentligt** säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av gator, vägar och fastigheter. Bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga, vilka framkommer i sin helhet av rapporten.

Revisionsfråga	Kommentar	
Beräknas kostnader för underhåll utifrån tillräckliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov?	Delvis uppfyllt Systemen, och därmed beräkningarna, baseras på genomförda inventeringar. Vi noterar att ingendera av inventeringarna är färdigställda samt att vi inte erhållit uppgifter om vilka underlag delar av fastighetsavdelningens underhållsskuld baseras på.	
Säkerställer teknik- och fastighetsnämnden att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?	Uppfylld Nämnden har fastställt ansvarsområden och mål kopplade till underhållsskulden. Vi noterar att medel tillskjutits i syfte att minska underhållsskulden och att minskningen av underhållsskulden varit ett prioriterat område från nämndens håll. Vi noterar även att både fastighetsavdelningen samt gatuenheten har en pågående respektive en inplanerad statusinventering av kvarvarande underhåll.	
Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?	Delvis uppfyllt Vi konstaterar att ett långsiktigt arbete gällande att komma tillrätta med underhållsskulden påbörjats och att flertalet åtgärder genomförts de senaste. Vi noterar dock att de tillskjutna pengarna inte är tillräckliga varken för att uppnå de fastställda målen eller för att komma tillrätta med underhållsskulden i närtid.	
Finns det en överensstämmelse mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll under de senaste 3 åren?	Revisionsfrågan bedöms som uppfyllt avseende gator och vägar. Det finns en identifierad underhållsskuld, nämnden har vidtagit åtgärder för att hantera den i form av extra anslag. Uppföljning sker årligen av ingående värden samt hur underhållsskulden har utvecklats under året. Under perioden 2018–2020 har skulden minskat varje år Avseende fastighet lämnas ingen bedömning för revisionsfrågan då uppgifter om underhållsplanens bedömda kostnader för respektive år inte varit tillgängligt.	 

Finns det en strukturerad uppföljning av underhållskostnader?	<p>Uppfylld</p> <p>Vi konstaterar att uppföljning till nämnden sker i form av tertials-, delårs- och årsredovisning samt att prioriteringar av åtgärder görs utifrån behov och skattad kostnad. Vi noterar att orsaken till att underhållskostnaderna varierar gentemot budget inte genomgående tydliggörs i uppföljningarna. Därutöver noterar vi att ingen sammanställd redovisning per avdelningsnivå framgår.</p>	
Fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder utifrån uppföljningen?	<p>Uppfylld</p> <p>Arbetet med att komma tillrätta med underhållsskulden har prioriterats vilket avspeglas i de utökade budgettilläggen och satsning på statusinventering samt har behovet av det akuta underhållet minskat.</p>	

5.1. Rekommendationer

Utifrån iakttagelserna i granskningen rekommenderar vi teknik- och fastighetsnämnden att:

- Säkerställa att Pythagoras och Sokigo fungerar ändamålsenligt.
- Säkerställa att kartläggningarna gällande underhållsskulden färdigställs och används vid beräkning av underhållskostnader.
- Fortsätta att prioritera arbetet med att minska underhållsskulden.
- Säkerställa att underhållshållskostnaderna tydligt framgår i uppföljningarna till nämnden.

6. Dokumentförteckning

I granskningen har följande dokument använts:

- Delegeringsordningen för nämnden (antagen 2019-03-13 TFN §9)
- Delårsredovisning 2019 (antagen 2019-09-18 TFN §3)
- Investerings- och underhållsplan 2020 (antagen 2019-11-13 TFN §12)
- Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Sammanställning av avdelningarnas budgetskrivelser 2020–2022 (antagen 2019-04-17 TFN §8)
- Skadeinventering och underhållsutredning, WSP (daterad 2015-10-02)
- Strategisk plan och budget 2020–2022 skattefinansierad verksamhet (antagen 2019-04-17 TFN §8)
- Strategisk plan och budget 2021 – 2023 (antagen 2020-04-08 TFN §55)
- Teknik- och fastighetens reglemente (antaget 2019-05-09 KF §20)
- Tertialrapport 2020 (antagen 2020-05-20 TFN §70)
- Underhållsutredning 2019, Ramboll
- Årsredovisning 2019 (antagen 2020-02-12 TFN §14)

Februari 2021

Lars Dahlin

Rebecca Lindström

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029 - 6740) (PwC) på uppdrag av Karlstads kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.