

Granskning av kommunstyrelsens planering av investeringar och underhåll avseende fastigheter och gator

Revisorerna i Sölvesborgs kommun

September 2021

Jörn Wahlroth

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sölvesborgs kommun genomfört en granskning av investerings- och underhållsplanering. Syftet har varit att granska om det finns ändamålsenliga rutiner för kommunstyrelsens investeringsplanering och underhållsplaneringen för fastigheter och gator.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens rutiner inte helt är ändamålsenliga.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det styrande dokument, system, rutiner och aktiviteter för planering av investeringar?	Delvis	
Finns tillräckliga beslutsunderlag med behovsanalyser och ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?	Delvis	
Bedrivs investeringsplaneringen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?	Delvis	
Sker uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen?	Delvis	
Fastigheter - Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?	Delvis	
Fastigheter - Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?	Nej	
Fastigheter – Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?	Delvis	
Gator - Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?	Delvis	
Gator - Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?	Delvis	
Gator – Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?	Delvis	

Rekommendationer

Vi rekommenderar

- att i styrande dokument tydliggöra ansvar och roller, vad som förväntas av "beställande" nämnd i behovsfasen och hur ansvaret fördelas under investeringsprocessens fortskridande. Exempelvis för en lokalinvestering vad som förväntas av "beställande" nämnd/förvaltning och "utförande" förvaltning samt stödjande funktioner som ekonomiavdelning eller tvärsektorielt sammansatta grupper (som ledningsgrupp, projektgrupp, lokalförsljningsgrupp).
- att tydliggöra beredningsunderlagen i investeringsplaneringen med en tydligare koppling till vilka för kommunen övergripande målbambitioner som påverkas av investeringen, samt handlingsalternativ och ekonomiska kalkyler över driftpåverkande faktorer. De ekonomiska kalkylerna bör uppta såväl driftpåverkan för själva investeringsobjektet, samt innebörden för verksamhetens drift (ex. förändrad personalbemanning).
- att de krav som ställs på underlagen som tas fram i investeringsplaneringen följer av investeringsutgiftens storlek. Vidare att underlagen för särskilt stora investeringsprojekt även upptar en riskbedömning över såväl verksamhet, byggnation och ekonomi.
- att det för särskilt stora investeringar skapas rutiner för en återkoppling till kommunstyrelsen, både löpande och som slutredovisning. En sådan redovisning bör uppta en avstämning mot de motiv/underlag som låg till grund för investeringens genomförande, samt en ekonomisk rapport uppdelad på olika övergripande kostnadsslag (exempelvis egna förberedande kostnader/projektering, entreprenader, ändrings- och tilläggsarbeten).
- att den systematiska underhållsplaneringen inom gatuområdet även omfattar underhållsbehovet utöver de asfalterade gatorna, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar.
- att i särskild ordning behandla uppföljning av underhållsplaneringen för fastigheter och gator i kommunstyrelsen med förutsättningar, prioriteringar och nyckeltal.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Investeringar	6
Styrande dokument och aktiviteter	6
Beslutsunderlag	9
Framförhållning och långsiktighet	10
Uppföljning och åiterrapportering	11
Underhåll - fastigheter	12
Bedömning av underhållsbehovet	12
Underhållsplaner	13
Uppföljning av underhåll	14
Underhåll - gator	15
Bedömning av underhållsbehovet	15
Underhållsplaner	16
Uppföljning av underhåll	16
Samlad bedömning	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18
Rekommendationer	21

Inledning

Bakgrund

Kommunens investeringar i anläggningstillgångar sker till betydande värden, vilket ställer stora krav på beredningsprocessen inför beslut om investeringar, samt på hur tillgångarnas värde bevaras genom ett effektivt och långsiktigt underhåll.

Återkommande redovisas att stor andel av budgeterad investeringsram förs över till kommande år, vilket kan indikera på bristande planering. Bristande underhåll, kan förutom försämrad nytta, service och kvalité, även innebära att kostsamma reinvesteringsåtgärder behöver vidtas. I rapporteringsunderlag framgår att det periodiska underhållet hos fastighetsavdelningen under flera år har legat under vad som erfordras enligt underhållsplan. Från tekniska avdelningen framgår avseende drift och underhåll av gator och vägar att budgeten för beläggningsarbeten är lägre än behovet enligt beläggningsplan.

Kommunens revisorer har utifrån en riskbedömning beslutat att granska kommunens investeringsplanering och underhållsplaneringen för fastigheter och gator.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet är granska om det finns ändamålsenliga rutiner för kommunstyrelsens investeringsplanering och underhållsplaneringen för fastigheter och gator.

Investeringar:

- Finns det styrande dokument, system, rutiner och aktiviteter för planering av investeringar?
- Finns tillräckliga beslutsunderlag med behovsanalyser och ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?
- Bedrivs investeringsplaneringen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
- Sker uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen?

Underhåll – fastigheter:

- Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?
- Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?
- Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?

Underhåll – gator:

- Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?

- Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?
- Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?

Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunfullmäktiges styrande dokument

Avgränsning

Granskningen begränsas till kommunstyrelsens ansvar.

Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer och studier av relevanta dokument som riktlinjer, budget och planer, samt uppföljning av genomfört underhåll i förhållande till planen.

Intervjuer genomförs med kommunstyrelsens presidium, samhällsbyggnadschef, fastighetschef, teknisk chef, ekonomichef, ekonom, utbildningschef, omsorgs- och fritidschef.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

Granskningsresultat

Investeringar

Styrande dokument och aktiviteter

Revisionsfråga 1: Finns det styrande dokument, system, rutiner och aktiviteter för planering av investeringar?

lakttagelser

En investeringsprocess kan i planeringsfasen beskrivas enligt nedanstående:

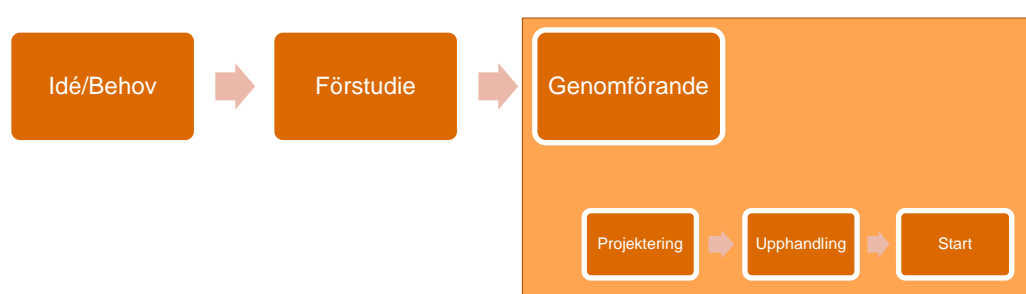


Bild: Bilden beskriver schematiskt en investeringsprocess från idé/behov till investeringens start.

Genomförd granskning avser de processer som leder fram till att beslut fattas om en investeringens genomförande. Genomförandeprocessens moment, projektering och upphandling, omfattas således inte av granskningen.

De behovsstyrda investeringarna kan delas in i reinvesteringsbehov som grundar sig på behov av att upprätthålla standard och funktionalitet. Det kan också vara fråga om investeringar där anpassning sker, exempelvis miljökrav och krav på säkerhet, samt behov av att förbättra effektiviteten. Vidare är den demografiska utvecklingen en viktig faktor och grund för att identifiera behov av investeringar. Idéstyrda investeringar handlar företrädesvis om kommunens attraktionskraft och att skapa värde utöver lagstadgad service för kommuninvånarna.

Styrande dokument

Kommunfullmäktige fattade år 2009 beslut om reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning. Av reglementet framgår att anslag för investeringar binds per projekt genom kommunfullmäktiges budgetbeslut. Omdisponering av investeringsanslag inom kommunens totala investeringsbudget beslutas av kommunstyrelsen.

I kompletteringsbudget beslutas av fullmäktige om utökning eller minskning av den totala investeringsbudgeten. Detta sker i samband med behandling av delårsrapporterna.

Över- eller underskott på investeringsprojekt som i årsredovisningen redovisas som pågående förs över till nästa års investeringsbudget utan särskilt beslut. Avslutade

investeringsprojekt ska slutredovisas i samband med årsredovisningen. Om investeringsprojekten sträcker sig över mer än ett år skall redovisning även ske med total budget respektive totalt utfall.

Av instruktion för kommunstyrelsens arbetsutskott framgår att utskottet utgör budgetberedning.

Delegation

Av delegationsordningen framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott har delegation på att fastställa förfrågningsunderlag överstigande 50 prisbasbelopp enligt lagen om offentlig upphandling.

Investeringsbudgeten

Fullmäktiges investeringsbudget disponeras med angivande av budget per objekt fördelat på ansvarig nämnd. Fastighetsinvesteringar för verksamheternas räkning genomförs av fastighetsavdelningen och budgeteras under kommunstyrelsen med en uppdelning per beställande nämnd/verksamhet.

Processen inför beslut om investeringar

Investeringsprocessen är en del av kommunens budgetprocess och upptas i årsplaneringen med tidplan. Det saknas, utöver vad som framgår av reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning, ett processorienterat styrdokument. Av intervjuer och kommunstyrelsens protokoll framgår att kommundirektören erhållit uppdrag att se över vissa moment och rollfördelningen i budgetprocessen. Pandemin har förskjutit arbetet och ambitionen är att vara klar inför arbetet med 2023 års budget.

Som ett led i förberedelser inför budgetberedningen sker flera träffar under våren med tjänstepersoner från ekonomi och med berörda verksamheter. Av intervjuerna framgår att det inom organisationen är tydligt att det är i budgetprocessen som behovet av investeringar lyfts fram, även om det i undantagsfall kan förekomma att nya investeringsbehov lyfts löpande under året.

När det gäller tidsplaneringen upprättar ekonomikontoret i mars en sammanställning över de finansiella förutsättningarna. Utifrån instruktioner och mallar ska förvaltningarnas investeringsförslag vara klart i april, med redovisade konsekvensbeskrivningar. I slutet av april analyserar ledningsgruppen behovet och relaterar detta till bedömt befintligt ekonomiskt utrymme.

Enligt kommunens gällande reglemente för verksamhets- och ekonomistyrning ska fullmäktige besluta om rambudget och investeringsbudget i juni månad. Med anledning av en viss osäkerhet kring de finansiella förutsättningarna kopplat till pandemin, kommer detta år beslut fattas i september. I beredningsprocessen har förutom KS AU, även de partier i fullmäktige som saknar representation i budgetberedningen inbjudits att delta. I samband med ramberedningen görs avstämningar mot de finansiella förutsättningarna.

Lokalinvesteringarna är betydande och för dessa är alltid fastighetsavdelning en del av processen för att hantera de behov som lyfts fram från respektive nämnd/verksamhet. Företrädesvis lyfts verksamhetsrelaterade behov fram genom respektive förvaltningsorganisation.

Avseende fastighetsrelaterade investeringar genomför fastighetsavdelningen en förprojektering och en första bedömning av investeringsutgiften. Det krävs för denna typ av investeringar ett beslut om investeringsmedel för att kunna gå vidare till projektering. En projektering genomförs med stöd av konsulter och representanter från berörd verksamhet och ett förfrågningsunderlag tas fram.

Efter projekteringen görs en ny bedömning av investeringsutgiften, vilken ofta avviker från den som förelåg vid förprojekteringen. Detta kan bero på tidsfaktorn från föregående bedömning, samt även revideringar av projektet som sådant. Det är inte tydligt i processen hur investeringsutgifter som ligger ett antal år framåt i plan ses över och revideras, exempelvis uppräknig med byggindex eller motsvarande. Efter projektering med en ny kalkyl kan investeringen bli föremål för den tertialvisa kompletteringsbudgeten, eller för reviderad budget i den ordinarie budgetprocessen.

En avstämning mot budget sker alltid i samband med upphandlingsförfarande och utvärdering. Om avvikelser mot budgetförutsättningarna behöver förutsättningar för investeringen åter belysas, med eventuella tilläggsanslag eller andra förändringar av själva investeringen, innan tilldelning kan ske.

Anvisningar för att beskriva behov av investeringar

För ett antal år sedan togs en särskild blankett fram, som stöd för beslut om investeringsbudget. Av intervjuerna framgår att det var svårt att implementera tillämpningen, att skriftligt motivera och beskriva effekter samt konsekvenser av investeringarna. Sedan föregående år har blanketten åter börjat tillämpas som en del av beslutsprocessen.

Finansiella mål

Kommunfullmäktiges finansiella mål för mandatperioden 2019-2022 är följande:

- Det samlade resultatet under perioden skall utgöra minst 50 mkr.
- Investeringsnivån under perioden skall inte vara högre än avskrivningarna och driftöverskotten (investeringar i nya bostadsområden och exploateringsområden undantagna).
- Soliditeten skall år 2022 vara på minst samma nivå som år 2018 (64 %).

I fullmäktiges budget för år 2021 noteras att investeringsnivån ligger högt i förhållande till de samlade avskrivningarna och årets resultat.

Av intervjuerna och underlag inför rambeslut framgår att de finansiella målen är en styrande faktor för arbetet med investeringsutrymmet och prioriteringar.

Bedömning

Finns det styrande dokument, system, rutiner och aktiviteter för planering av investeringar?

Delvis

Vi bedömer att det delvis saknas styrande dokument som stöd för kommunstyrelsens beredningsprocess avseende investeringar. Vi bedömer att det finns ett behov av att i

styrande dokument tydliggöra investeringsprocessens olika moment, allt från framställande av behov, till beslut om upphandling/startbesked.

Vi bedömer att det finns aktiviteter och rutiner för planering av investeringar och att det finns en styrning utifrån fullmäktiges fastställda finansiella mål.

Vi rekommenderar att i styrande dokument tydliggöra ansvar och roller, vad som förväntas av "beställande" nämnd i behovsfasen och hur ansvaret fördelas under investeringsprocessens fortskridande. Exempelvis för en lokalinvestering vad som förväntas av "beställande" nämnd/förvaltning och "utförande" förvaltning samt stödjande funktioner som ekonomiavdelning eller tvärsektoriellt sammansatta grupper (som ledningsgrupp, projektgrupp, lokalförsörjningsgrupp).

Beslutsunderlag

Finns tillräckliga beslutsunderlag med behovsanalyser och ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?

lakttagelser

Som beslutsunderlag i beredningsprocessen inför beslut om investeringsplan i budgeten ska, när behov av nya investeringar identifierats, ett särskilt underlag lämnas i form av "Konsekvensbeskrivning Investeringprojekt". För investeringen ska beskrivas:

- Bakgrund
- Beskrivning av investeringsprojekt
- Konsekvensbeskrivning vid uteblivet genomförande
- Konsekvensbeskrivning vid genomförande
- Ekonomi, budget, avskrivningstid, kapitalkostnad per år, driftkostnader per år

Underlag ska lämnas för alla investeringar över 1 mnkr.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av följande underlag:

- Hjortakroksskolan, tillbyggnad klassrum, grupprum, mötesrum, matsal, kök.
- Om- och tillbyggand särskola, Mjällby
- Om- och tillbyggnad Markgatans förskola
- Kaj, miljöföreningar
- Utveckling Svarta Led, spontanidrottsplats

Under bakgrund förväntas en beskrivning av vilket behov som ligger till grund för den investering som lyfts fram. Bakgrundsbeskrivningarna ger en förhållandevis god beskrivning av behovet på övergripande nivå. Några volymtal eller nyckeltal kopplat till demografi, när så är relevant redovisas dock inte.

Konsekvensbeskrivningarna varierar men ger en översiktlig bild. De är ofta relaterade till verksamheten, men ger också i några fall en översiktlig bedömning av hur kostnaderna för verksamheten påverkas. Detta sker dock utan att lämna någon närmare kalkyl eller övergripande belopp.

Det saknas en redovisning av till vilka av kommunens övergripande målambitioner som investeringen kan kopplas, samt olika handlingsalternativ relaterat till behovet.

Investeringsutgiften och kapitalkostnaden beräknas i alla underlag vi som tagit del av. Driftpåverkan gällande själva investeringsobjektet anges inte i något fall.

En utmaning som uppges i intervjuerna är kvalitetssäkring av underlagen, samt att utveckla kraven på den information och de bedömningar som lämnas.

Bedömning

Finns tillräckliga beslutsunderlag med behovsanalyser och ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?

Delvis

Det upprättas underlag som stöd för investeringsplanering och prioritering. Samtidigt behöver beslutsunderlagen utvecklas. Vi bedömer att det behövs en tydligare koppling till vilka för kommunen övergripande målambitioner som påverkas av investeringen, samt handlingsalternativ och ekonomiska kalkyler över driftpåverkande faktorer. De ekonomiska kalkylerna bör uppta såväl driftpåverkan för själva investeringsobjektet, samt innebörden för verksamhetens drift (ex. förändrad personalbemanning).

Vi rekommenderar att de krav som ställs på underlagen följer av investeringsutgiftens storlek. Vidare att underlagen för särskilt stora investeringsprojekt även upptar en riskbedömning över såväl verksamhet, byggnation och ekonomi.

Framförhållning och långsiktighet

Revisionsfråga 3: Bedrivs investeringsplaneringen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?

lakttagelser

Av underlag för investeringsplanering och intervjuerna framgår att framförhållningen och långsiktigheten i arbetet successivt utvecklats och blivit bättre. Arbetet sker med en "rullande" plan som upptar investeringar med upp till 5-6 års framförhållning. I fullmäktigebudgeten beslutas om budgetåret, samt plan för de tre följande åren.

I samband med budget år 2021 flaggades för en för hög investeringstakt kommande år i förhållande till de finansiella målen. Av intervjuer och underlag inför rambeslut år 2022 konstateras att avvägningar sker mot de finansiella målen. En faktor som har underlättat planeringen i förhållande till de finansiella målen är att resultatöverskotten för år 2020 och prognos 2021 blivit större än tidigare beräknat. Utrymmet inför år 2022 har beräknats till ca 60 mnkr, exklusive exploateringar.

Genomgående är att stora investeringsvolymerna flyttas framåt i tid och rullas över till kommande budgetår. Under senare år har dessa volymer succesivt ökat (exploateringar inräknat); från ca 36 mnkr år 2018 till ca 70 mnkr år 2020 (ca 50 % av detta års totala investeringsbudget). Vidare saknas tydliga rutiner för att räkna upp bedömningar av investeringsutgifter som ligger i plan några år framåt i tiden, vilket kan leda till underskattning av den totala volymen.

För att stärka framförhållning och långsiktighet har ett arbete med lokalförsörjningsstrategi påbörjats, där hänsyn tas till befintligt bestånd status (ex.

moduler inom förskolan) och den demografiska utvecklingen. Denna analys av det framtida lokalbehovet kommer att vara en viktig del i kommande investeringsprocesser.

Bedömning

Bedrivs investeringsplaneringen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?

Delvis

Vi bedömer att det finns en planering som till stora delar ger en god framförhållning och långsiktighet, detta genom att arbeta med en planeringshorisont om fem till sex år, och med en tydlig uppdelning på projektnivå.

Det påbörjade arbetet med strategisk lokalförsörjning kommer att ytterligare stärka framförhållningen i investeringsplaneringen.

Vi bedömer att precisionen när i tiden (under vilket budgetår) som investeringarna upptas i investeringsplanen är otillräcklig och behöver bättre spegla en realistisk process för genomförande, samt även hur årlig översyn med uppdateringar sker på befintliga investeringar som ligger i plan (ex. ny bedömning utifrån hur byggindex utvecklas).

Uppföljning och återrapportering

Revisionsfråga 4: Sker uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen?

lakttagelser

Löpande under året sker uppföljning i samband med tertialrapporterna. Varje investeringsprojekt följs var för sig mot årsbudget, utfall och prognos. I årsredovisningen redovisas för samtliga projekt vilka som är pågående och hur mycket medel som förs över till kommande år.

För avslutade projekt sker särskild redovisning där budget och utfall framgår ackumulerat för hela projektet. De år som projektet pågått anges. För investeringar över 500 tkr eller de med en avvikelse i utfallet på över 200 tkr lämnas korta kommentarer.

Det finns inga särskilda rutiner för att till kommunstyrelse ur ett bredare perspektiv följa upp och återrapportera stora investeringsprojekt.

Bedömning

Sket uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen?

Delvis

Det finns en mycket tydlig uppföljning av budgeterad investeringsutgift på projektnivå, i såväl tertialrapporter som i årsredovisning.

Vi bedömer att det för särskilt stora investeringar behöver skapas rutiner för en återkoppling till kommunstyrelsen, både löpande och som slutredovisning. En sådan redovisning bör uppta en avstämning mot de motiv/underlag som låg till grund för investeringens genomförande, samt en ekonomisk rapport uppdelad på olika övergripande kostnadsslag (exempelvis egna förberedande kostnader/projektering, entreprenader, ändrings- och tilläggsarbeten).

Underhåll - fastigheter

Bedömning av underhållsbehovet

Revisionsfråga 5: Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?

lakttagelser

Fastighetsavdelningen svarar för bedömning och planering av fastighetsunderhållet. Övergripande finns förutom fastighetschefen två fastighetsingenjörer varav en är tillsatt i augusti i år.

Fastighetsbeståndet består av ca 99 000 kvm bruttoarea där de största kategorierna är:

- Grundskolelokal 41 000 kvm
- Gymnasieskola 7 500 kvm
- Förskola 7 300 kvm
- Idrotts- och fritidsanläggning 10 800 kvm
- Kulturverksamhet 4 600 kvm
- Administrativa lokaler 6 000 kvm

Som systemstöd används fastighetssystemet Incit Xpand. Av intervjuerna framgår att systemet upplevs som resurskrävande och kräver regelbundna uppdateringar för att fullt ut kunna utgöra ett stöd för arbetet med fastighetsunderhåll. Detta har inte kunnat prioriterats inom befintlig resurs, vilket innebär att fastighetssystemet inte kan användas fullt ut i underhållsplaneringen. Vidare saknas sedan några år tillbaka en systematik i att arbeta med okulära besiktningar som grund för uppdateringar i fastighetssystemet och underhållsplaneringen. Information fångas löpande genom återkommande möten med verksamhetsföreträdare, felanmälan, skyddsronder och sådant som vaktmästarna i övrigt fångar ute i verksamheten.

Nuvarande planeringshorisont är kortsiktig, där en ettårig åtgärdsplanering tas fram. Prioriteringar utifrån befintliga resurser sker i av fastighetschefen i samråd med samhällsbyggnadschefen.

Bedömning

Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?

Delvis

Vi bedömer att det finns ett fastighetssystem som grund för att upprätta underhållsplaner, men att detta fortlöpande behöver uppdateras för att ge en tillräckligt bra grund för planeringen.

Vidare behöver det ske ett systematiskt arbete med okulära besiktningar till grund för uppdateringar och underhållsplanering.

Underhållsplaner

Revisionsfråga 6: Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?

lakttagelser

Underhåll är åtgärder som syftar till att återställa funktionen i ett förvaltningsobjekt. Planerat underhåll är planerat i tid, art samt omfattning, och syftar till att återställa en byggdels funktion. Felavhjälpande underhåll, ibland även kallat akut underhåll, syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå.

Nuvarande underhållsplanering sker på ettårsbasis, vilket är en kort horisont för arbete med planerat underhåll. Av intervjuerna framgår att den relativt korta horisonten är relaterat till resursfrågan. Fr.o.m. augusti har området förstärkts med en fastighetsingenjör, som delvis kommer att arbeta med underhållsplaneringen. På sikt bedöms resursen kunna vara tillräcklig för underhållsplaneringen.

Gällande anslaget för fastighetsunderhåll noteras i årsredovisning för år 2020 att det planerade underhållet legat under vad som erfordras enligt underhållsplan.

2021 års budget medger ett planerat underhåll om 6 mnkr, motsvarande ca 60 kr/kvm (bruttoarea) Samtidigt uppgår fastighetsenhetens bedömda behov till 11,1 mnkr, motsvarande ca 112 kr/kvm (bruttoarea). Även det bedömda årsbehovet per kvm förefaller relativt lågt i ett jämförande perspektiv, men ska ses utifrån att reinvesteringar och ombyggnader sker på vissa objekt, vilka då undantas från underhållsplaneringen.

Budgeten uppgår totalt till nära 6 mnkr, vilket är en ökning från föregående år med ca 1,2 mnkr. Under perioden 2016 till 2020 har utfallet av det planerade underhållet gått från 77 kr/kvm till 47 kr/kvm (bruttoarea).

I nedanstående tabell åskådliggörs fastighetsavdelningens beräknade behov i relation till budgeterat och utfört underhåll. Vidare redovisas även oplanerat underhåll, i form av löpande felavhjälpning.

År	Beräknat behov (mnkr)	Budget (mnkr)	Utfall (mnkr)	Oplanerat Underhåll, utfall(mnkr)
2021	11,1	6,0		
2020	11,2	4,7	4,7	3,3
2019	11,5	5,8	5,1	3,1
2018	10,6	5,6	4,9	3,0
2017	10,4	7,6	6,7	4,5
2016	10,5	7,6	7,7	3,5

Som framgår av tabellen har differensen mellan beräknat behov och budget för planerat underhåll ökat sedan år 2016. Det beräknade årsbehovet är "utjämnat" mellan åren och skjuter i praktiken ett ökande ackumulerat underhållsbehov på framtiden.

Bedömning

Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?

Nej

Vi bedömer att det finns rutiner att på ettårsbasis upprätta genomförandeplan, men att ett planerat underhåll behöver kompletteras med ett perspektiv över ytterligare något eller några år. De personella resurserna har inte varit tillräckliga för att upprätthålla en sådan planering.

Vi bedömer, baserat på fastighetsavdelningens underlag, att det saknas medel för att fullt ut genomföra identifierat behov av underhåll och att nuvarande budgetanslag riskerar att ackumulera ett eftersatt underhållsbehov. Samtidigt saknas en tillräcklig grund för planering och dokumentation genom systematiska okulära besiktningar och uppdateringar av fastighetssystemet. Ett uppdaterat fastighetssystem utgör en viktig grund för att kunna redovisa och kommunicera underhållsbehov på kort och lång sikt.

Uppföljning av underhåll

Revisionsfråga 7: Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?

lakttagelser

Det finns inom förvaltningen en löpande uppföljning av genomförda insatser. Pandemin och vissa myndighetskrav är osäkerhetsfaktorer som påverkar genomförandet av innevarande årets genomförandeplan, men ambitionen är att årets investeringsplan ska fullföljas.

Det finns ingen särskild uppföljning av underhållsplanen i kommunstyrelsen, utan den återkoppling som sker är i de framställningar som görs om behov i samband med budgetprocessen.

Bedömning

Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?

Delvis

Vi bedömer att det finns rutiner att inom fastighetsavdelningen följa upp underhållsinsatserna. Vi anser att det är av vikt att återkoppling även sker till kommunstyrelsen avseende förutsättningar, prioriteringar och nyckeltal.

Underhåll - gator

Bedömning av underhållsbehovet

Revisionsfråga 8: Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?

lakttagelser

Under år 2014 genomfördes, med ett externt stöd, en mer omfattande inventering av statusen på kommunens asfalterade gator. Av intervjuerna framgår att detta underlag fortfarande bedöms som en tillräcklig grund för att fortlöpande göra uppdateringen avseende kommande behov. I december år 2019 togs en rapport fram med behov av underhållsbeläggning inför år 2020 och framåt.

I rapporten redovisas en fördelning av hur mycket av gatunätets yta som behöver åtgärdas inom tidsintervall; från eftersatt (sådant som redan borde gjorts) till bortom sju år. Totalt handlar det om ca 123 km kommunala gator.

Nära 16 % betraktas i den uppdaterade utredningen som eftersatt underhåll. Med eftersatt underhåll avses en sådan situation där standaren sjunkit till en sådan nivå att det medför en fördyrande underhållsinsats. Utöver detta visar rapporten att under åren 2020-2024 behöver, förutom det eftersatta underhållet, ca 7 % av gatunätet åtgärdas. I rapporten redovisas även hur det eftersatta underhållet fördelas på olika kategorier av gator; huvudgator, uppsamlingsgator, lokalgator och industrigator. Lokalgatorna, som är störst till ytan, har det största eftersatta underhållet.

I samband med underhållsplaneringen genomförs alltid en ny översyn av de sträckor som är aktuella. Denna okulära besiktning sker av trafikingenjören tillsammans med ramavtalsleverantören för beläggningsarbete, och kan komma att ändra prioriteringen. Översynen resulterar i årliga underhållsprogram utifrån vad budgetramarna medger.

För underhållsinventering inom området i övrigt, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar, saknas motsvarande systematiska underhållsinventering som skett för asfalterade gator.

Det finns även ett felanmälningssystem (e-tjänst) i vilket fortlöpande information tas in om behovet av akuta insatser. Upprepade akuta insatser ger även indikationer till arbetet med det planerade underhållet. Felanmälan och åtgärd hanteras av det kommunala bolaget Sölvesborgs Energi och Vatten.

Bedömning

Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?

Delvis

Vi bedömer att det finns ett tillräckligt system för att bedöma och planera underhåll av asfalterade gator. Det saknas dock en systematik underhållsinventering avseende statusen i övrigt, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar.

Vi rekommenderar att den systematiska underhållsplaneringen även omfattar underhållsbehovet utöver de asfalterade gatorna.

Underhållsplaner

Revisionsfråga 9: Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?

lakttagelser

Av intervjuerna framgår att med 2014 års beläggningsrapport som grund och de uppdateringar som fortlöpande genomförs, finns en tillräcklig grund för att arbeta med tillräcklig framförhållning och långsiktighet avseende asfalterade gator. Dock omfattas inte övrigt underhållsbehov av denna planering, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar.

Den preciserade underhållsplanen tas fram på årsbasis baserad på de ekonomiska förutsättningarna och beslutas av teknisk chef och samhällsbyggnadschefen, efter det förslag som utarbetas av trafikingenjören. Det finns i planeringen även en samordning med ledningsägarna i kommunen.

I den rapport som togs fram inför år 2020 bedömdes det eftersatta underhållet uppgå till en kostnad om 22 mnkr. I rapporten beskrivs ett budgetbehov om ca 6 mnkr/år för att klara eftersatt och planerat underhåll över en femårsperiod. År 2020 var utfallet 2,8 mnkr (exklusive kostnader för lagningar som uppgick till 600 tkr). År 2021 har budgeterats 3,0 mnkr (exkl kostnader för lagningar som budgeterats till 440 tkr). Således når inte det planerade underhållet upp till det bedömda behovet.

Bedömning

Delvis

Vi bedömer att det finns system för att upprätta underhållsplaner med tillräcklig framförhållning och långsiktighet avseende asfalterade gator. Det finns tillräckliga personella resurser för arbetet med asfalterade gator utifrån den ambitionsnivå som av verksamheten bedömts tillräcklig. Denna bedömning omfattar dock inte arbetet med övrigt underhållsbehov inom området, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar, där motsvarande planering som stöd för framförhållning och långsiktighet saknas.

Den ekonomiska resursen för att genomföra underhåll bedöms, med avdelningens upprättade underlag som grund, inte tillräcklig. Nuvarande nivå riskerar att ytterligare ackumulera ett eftersatt underhåll.

Uppföljning av underhåll

Revisionsfråga 10: Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?

lakttagelser

Det finns inom förvaltningen en löpande uppföljning av genomförda insatser, vilken indikerar på att insatser genomförts och kan genomföras i paritet med den årliga planen.

Det finns ingen särskild uppföljning av underhållsplanen i kommunstyrelsen, utan den återkoppling som sker är i de framställningar som görs om behov i samband med budgetprocessen.

Bedömning

Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?

Delvis



Vi bedömer att det finns rutiner inom tekniska avdelningen för att löpande följa upp underhållsinsatserna. Vi anser att det är av vikt att återkoppling även sker till kommunstyrelsen avseende förutsättningar, prioriteringar och nyckeltal.

Samlad bedömning

Syftet med granskningen har varit att granska om det finns ändamålsenliga rutiner för kommunstyrelsens investeringsplanering och underhållsplaneringen för fastigheter och gator.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens rutiner inte helt är ändamålsenliga.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det styrande dokument, system, rutiner och aktiviteter för planering av investeringar?	Delvis Vi bedömer att det delvis saknas styrande dokument som stöd för kommunstyrelsens beredningsprocess avseende investeringar. Vi bedömer att det finns ett behov av att i styrande dokument tydliggöra investeringsprocessens olika moment, allt från framställande av behov, till beslut om upphandling/startbesked. Vi bedömer att det finns aktiviteter för planering av investeringar och att det finns en styrning utifrån fullmäktiges fastställda finansiella mål.	
2. Finns tillräckliga beslutsunderlag med behovsanalyser och ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?	Delvis Det upprättas underlag som stöd för investeringsplanering och prioritering. Samtidigt behöver beslutsunderlagen utvecklas. Vi bedömer att det behövs en tydligare koppling till vilka för kommunen övergripande målbambitioner som påverkas av investeringen, samt handlingsalternativ och ekonomiska kalkyler över driftpåverkande faktorer. De ekonomiska kalkylerna bör uppta såväl driftpåverkan för själva investeringsobjektet, samt innebörden för verksamhetens drift (ex. förändrad personalbemanning).	

3. Bedrivs investeringsplaneringen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?

Delvis

Vi bedömer att det finns en planering som till stora delar ger en god framförhållning och långsiktighet, detta genom att arbeta med en planeringshorisont om fem till sex år, och med en tydlig uppdelning på projektnivå.

Det påbörjade arbetet med strategisk lokalförsörjning kommer att ytterligare stärka framförhållningen i investeringsplaneringen.

Vi bedömer att precisionen när i tiden (under vilket budgetår) som investeringarna upptas i investeringsplanen är otillräcklig och behöver bättre spegla en realistisk process för genomförande, samt även hur årlig översyn med uppdateringar sker på befintliga investeringar som ligger i plan (ex. ny bedömning utifrån hur byggindex utvecklas).



4. Vilken uppföljning och återrapportering sker till kommunstyrelsen?

Delvis

Det finns en mycket tydlig uppföljning av budgeterad investeringsutgift på projektnivå, i såväl tertialrapporter som i årsredovisning.

Vi bedömer att det för särskilt stora investeringar behöver skapas rutiner för en återkoppling till kommunstyrelsen, både löpande och som slutredovisning. En sådan redovisning bör uppta en avstämning mot de motiv/underlag som låg till grund för investeringens genomförande, samt en ekonomisk rapport uppdelad på olika övergripande kostnadsslag (exempelvis egna förberedande kostnader/projektering, entreprenader, ändrings- och tilläggsarbeten).







5. Fastigheter - Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?

Delvis

Vi bedömer att det finns ett fastighetssystem som grund för att upprätta underhållsplaner, men att detta fortlöpande behöver uppdateras för att ge en tillräckligt bra grund för planeringen.

Vidare behöver det ske ett systematiskt arbete med okulära besiktningar till grund för uppdateringar och underhållsplanering.



<p>6. Fastigheter - Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för genomförandet?</p>	<p>Nej Vi bedömer att det finns rutiner att på ettårsbasis upprätta genomförandeplan, men att ett planerat underhåll behöver kompletteras med ett perspektiv över ytterligare något eller några år. De personella resurserna har inte varit tillräckliga för att upprätthålla en sådan planering. Vi bedömer, baserat på fastighetsavdelningens underlag, att det saknas medel för att fullt ut genomföra identifierat behov av underhåll och att nuvarande budgetanslag riskerar att ackumulera ett eftersatt underhållsbehov. Samtidigt saknas en tillräcklig grund för planering och dokumentation genom systematiska okulära besiktningar och uppdateringar av fastighetssystemet. Ett uppdaterat fastighetssystem utgör en viktig grund för att kunna redovisa och kommunicera underhållsbehov på kort och lång sikt.</p>	
<p>7. Fastigheter - Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återrapporteras detta till kommunstyrelsen?</p>	<p>Delvis Vi bedömer att det finns rutiner att inom fastighetsavdelningen följa upp underhållsinsatserna. Vi anser att det är av vikt att återkoppling även sker till kommunstyrelsen avseende förutsättningar, prioriteringar och nyckeltal.</p>	
<p>8. Gator - Finns ett system utformat för bedömning av underhållsbehovet?</p>	<p>Delvis Vi bedömer att det finns ett tillräckligt system för att bedöma och planera underhåll av asfalterade gator. Det saknas dock en systematik underhållsinventering avseende statusen i övrigt, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar.</p>	
<p>9. Gator - : Finns underhållsplaner som upprättas med tillräcklig framförhållning och långsiktighet, samt finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser</p>	<p>Delvis Vi bedömer att det finns system för att upprätta underhållsplaner med tillräcklig framförhållning och långsiktighet avseende asfalterade gator. Det finns tillräckliga personella resurser för arbetet med asfalterade gator utifrån den ambitionsnivå som av verksamheten bedömts tillräcklig.</p>	

för genomförandet?

Denna bedömning omfattar dock inte arbetet med övrigt underhållsbehov inom området, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar, där motsvarande planering som stöd för framförhållning och långsiktighet saknas.

Den ekonomiska resursen för att genomföra underhåll bedöms, med avdelningens upprättade underlag som grund, inte tillräcklig. Nuvarande nivå riskerar att ytterligare ackumulera ett eftersatt underhåll.

10. Gator - Sker uppföljning på faktiskt genomfört underhåll och hur återspeglaras detta till kommunstyrelsen?

Delvis

Vi bedömer att det finns rutiner inom tekniska avdelningen för att löpande följa upp underhållsinsatserna. Vi anser att det är av vikt att återkoppling även sker till kommunstyrelsen avseende förutsättningar, prioriteringar och nyckeltal.



Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen:

- att i styrande dokument tydliggöra ansvar och roller, vad som förväntas av "beställande" nämnd i behovsfasen och hur ansvaret fördelas under investeringsprocessens fortskridande. Exempelvis för en lokalinvestering vad som förväntas av "beställande" nämnd/förvaltning och "utförande" förvaltning samt stödjande funktioner som ekonomiavdelning eller tvärsektorieellt sammansatta grupper (som ledningsgrupp, projektgrupp, lokalförsörjningsgrupp).
- att tydliggöra beredningsunderlagen i investeringsplaneringen med en tydligare koppling till vilka för kommunen övergripande målambitioner som påverkas av investeringen, samt handlingsalternativ och ekonomiska kalkyler över driftpåverkande faktorer. De ekonomiska kalkylerna bör uppta såväl driftpåverkan för själva investeringsobjektet, samt innebörden för verksamhetens drift (ex. förändrad personalbemanning).
- att de krav som ställs på underlagen som tas fram i investeringsplaneringen följer av investeringsutgiftens storlek. Vidare att underlagen för särskilt stora investeringsprojekt även upptar en riskbedömning över såväl verksamhet, byggnation och ekonomi.

- att det för särskilt stora investeringar skapas rutiner för en återkoppling till kommunstyrelsen, både löpande och som slutredovisning. En sådan redovisning bör uppta en avstämning mot de motiv/underlag som låg till grund för investeringens genomförande, samt en ekonomisk rapport uppdelad på olika övergripande kostnadsslag (exempelvis egna förberedande kostnader/projektering, entreprenader, ändrings- och tilläggsarbeten).
- att den systematiska underhållsplaneringen inom gatuområdet även omfattar underhållsbehovet utöver de asfalterade gatorna, som stensatta gator, gångvägar och cykelvägar.
- att i särskild ordning behandla uppföljning av underhållsplaneringen för fastigheter och gator i kommunstyrelsen med förutsättningar, prioriteringar och nyckeltal.

2021-09-21

Anna Hilmarsson

Jörn Wahlroth

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Sölvesborgs kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-02-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.