

Revisionsrapport

Underhåll av anläggningstillgångar: VA-nät och gator

Strömsunds kommun

*Bo Rehnberg
Cert. kommunal revisor*

*Jacob Svensson
Revisionskonsult*

Mars 2019

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och kontrollområden	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Avgränsning och metod.....	4
2. Allmänt om underhåll	5
3. Iakttagelser och bedömningar	6
3.1. Mål, strategier och planer	6
3.2. Rutin för behovsinventering	7
3.3. Balanserade resurser	8
3.4. Uppföljning och kontroll	9
4. Avslutning	11
4.1. Sammanfattande revisionell bedömning	11
4.2. Rekommendationer.....	12

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av hur kommunen underhåller anläggningstillgångar i form av VA-ledningsnät och gator. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen. Granskningen har inriktats mot följande:

- Mål, strategier och planer
- Rutin för behovsinventering
- Balanserade resurser
- Uppföljning och kontroll

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att underhåll av VA-nät och gator varken bedrivs på ett ändamålsenligt eller från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet bedöms i begränsad utsträckning vara tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla verksamheten bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelsen utvecklar den politiska styrningen inom granskningsområdet. Detta kan exempelvis genom att formulera effektmål och/eller att långsiktiga underhållsplaner förs upp till styrelsen för beslut.
- Kommunstyrelsen prövar hur det ska frigöras mer resurser för reinvesteringar och underhåll inom gatuverksamheten.
- Kommunstyrelsen prövar om granskningsområdet ska inkluderas i kommande års internkontrollplan.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning av kommunens underhåll av anläggningstillgångar avseende gator och VA-ledningsnät.

En stor del av kommunens tillgångar utgörs av anläggningstillgångar. Dessa tillgångar består bland annat av byggnader, anläggningar, VA-ledningar och gator. För kommunen och dess medborgare representerar dessa tillgångar ett stort bruksvärde. Värdet av dessa anläggningar kan endast bevaras genom underhåll och förnyelse. Underhållet spelar dessutom en avgörande roll för möjligheterna att effektivt utnyttja befintliga anläggningar.

I den nuvarande ekonomiska situationen har flera kommuner i stället för att optimera underhållet sett sig tvingade att minska det, vilket kan komma att få negativa konsekvenser på längre sikt. Brister avseende underhållet kan leda till försämrad service och kvalitet samt att det kan bli mycket kostsamt att återställa tillgångarna till normal standard om förslitningen har blivit för omfattande.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen. I styrelsens uppdrag ingår bland annat att förvalta anläggningstillgångar inom VA och gator.

1.2. Syfte och kontrollområden

Syftet med granskningen är att pröva och bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att underhåll avseende VA-ledningsnät och gator bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen inriktas följande kontrollområden:

1. Mål, strategier och planer. Fokus på dokumentation och aktualitet.
2. Rutin för behovsinventering.
3. Balanserade resurser: Fokus på kort/lång sikt respektive fördelning planerat/akut underhåll.
4. Uppföljning och kontroll av underhållsarbete/verkställighet av mål och planer.

Kontrollområde nr 1 används som underlag för att bedöma om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Kontrollområde nr 3 utgör underlag för att bedöma om arbetet sker på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Kontrollområde nr 2 och 4 används för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

1.3. Revisionskriterier

Följande kriterier utgör underlag för revisionell bedömning:





- Kommunallagen kap 6:6, 11:1
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen

1.4. Avgränsning och metod

I tid avgränsas granskningen främst till kalenderåret 2018. I övrigt se syfte och kontrollområden.

Granskningen sker genom analys av för granskningen relevant dokumentation (exempelvis underhållsplaner) samt kompletterande intervjuer med nyckelpersoner inom VA- respektive gatuverksamheten.

Bedömningskala som används för att besvara syfte och kontrollområden:

Inte/Otillräcklig	
I begränsad utsträckning	
Till övervägande del	
Ja/tillräcklig	

2. Allmänt om underhåll

Underhåll kan delas in i periodiskt underhåll (planerat och förebyggande) och löpande underhåll (mindre planerat och mer akut). Det periodiska underhållet syftar till att bevara anläggningen och minimera det löpande underhållet, medan det löpande underhållet innebär reparationer av mindre skador som uppstått.

Inom VA-branschen används flera begrepp för att beskriva och analysera underhåll och förnyelse. Förebyggande underhåll är insatser som handlar om spolning och ledningar enligt plan, rotskärning, underhåll av diken, motionering av ventiler med mera. Förnyelse innebär antingen att ledningsdelar byts ut mot motsvarande standard/kapacitet eller att kapaciteten förbättras.

I Svenskt Vattens ”Handbok i förnyelseplanering av VA-ledningar” (rapport nr 2011-12) framgår bland annat att vikten av långsiktig planering är att bli mer trygg med sitt VA-nät och dess utveckling, att kunna göra välgrundade bedömningar om årliga förnyelsebehov och att få en sund utveckling av VA-taxan. Förnyelseplanering bör leda till en åtgärdsplan, ett levande dokument kopplat till budget och uppföljning. Väldokumenterad kunskap om det befintliga ledningsnätet, med inträffade störningar och dess orsaker, är av avgörande betydelse för planering av drift, underhåll och förnyelse.

I SKL:s skrift ”Det kommunala underhållsbehovet för gator, broar och belysning” framgår att med underhåll av gator menas reparationer för att bibehålla anläggningens funktion under hela dess livslängd. Gatorna måste skötas så att trafiken kommer fram, broarna så att de klarar trafikbelastningen och belysningsstolparna så att de inte faller omkull. En underhållsåtgärd har ett bestående värde vid verksamhetsårets slut.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Mål, strategier och planer*

3.1.1. *Iakttagelser*

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. Strategier för att nå fastställda mål ska beslutas av ansvarigt politiskt organ.

Kommunen ska enligt kommunallagen ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I förarbeten exemplifieras vad som avses med god ekonomisk hushållning, bland annat att anläggningstillgångar ska underhållas och vårdas väl. I många kommuner är det egna kapitalet i mycket hög utsträckning placerat i egna anläggningstillgångar.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att formulera förslag till mål för sina ansvarsområden. Granskningen visar att kommunstyrelsen för år 2018 inte har formulerat mål som rör underhåll, varken generellt för kommunens anläggningstillgångar eller specifikt inom områdena VA-nät och gator.

När det gäller strategier noteras att kommunstyrelsen i november 2018 föreslagit fullmäktige att höja VA-taxan från år 2019. Av beslutsunderlaget framgår att taxeökningen bland annat krävs för att upprätthålla en god kondition av VA-anläggningar. Det kan inte verifieras att styrelsen under året utövat motsvarande strategiska styrning för gatuunderhåll.

I sammanhanget noteras att kommunens VA-verksamhet bedrivs som en affärsverksamhet som fullt ut finansieras genom avgifter. Gatuverksamheten är framför allt finansierad genom skattemedel.

På verksamhetsnivå återfinns dokumenterade handlingsplaner för underhållsinsatser för VA- respektive gatuverksamheten. Ingen av planerna är beslutad på politisk nivå. Planeringshorisonten är förhållandevis kort eftersom de i praktiken styrs av tilldelad årsbudget.

I och med att VA-taxan höjs från 2019 finns inom VA-verksamheten vissa interna volymmål för underhåll av VA-nät (kr, km).

3.1.2. *Bedömning*

Den revisionella bedömningen är att styrningen i form av mål, strategier och planer är otillräcklig. Bedömningen baserar framför allt på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelsen har inte formulerat politiska mål för granskningsområdet under 2018
- Viss strategisk styrning har skett inom VA-området genom att höja VA-taxan från 2019. Motsvarande styrning för gatuunderhåll saknas.
- Upprättade underhållsplaner för VA-nät och gatuunderhåll är relativt kortsiktiga och styrs av tilldelad budget.

Ett framtida utvecklingsområde är att kommunstyrelsen utövar politisk styrning inom området. Styrelsen bör bland annat – inom ramen god ekonomisk hushållning – formulera effektmål för vård och underhåll av kommunens anläggningstillgångar. Ett sätt att

skapa mer tyngd i styrdokumentet underhållsplan är att planen hädanefter underställs kommunstyrelsen för beslut.

3.2. Rutin för behovsinventering

3.2.1. Iakttagelser

En del i det systematiska arbetet med underhållsplanering är att det inom verksamheten sker kontinuerlig inventering av anläggningarnas standard. Resultatet från inventeringen utgör ett viktigt underlag för att genomföra behovsanalys och underhållsplanering.

VA-nät

Kommunens VA-nät uppgår till totalt ca 60 mil.

En stor del av VA-nätet är relativt gammalt, vilket medför att informationen främst är dokumenterad på papperskartor och i pärmar. Ett arbete pågår att digitalisera informationen, men det beräknas pågå i flera år innan det är slutfört.

En viktig aktivitet för att kartlägga VA-nätets status är att genomföra filmning. Årligen sker filmning och tillhörande analys på en begränsad del av nätet (ca 2 km/år). Urval sker utifrån en riskbedömning. Företrädare för verksamheten framhåller att det finns behov av att genomföra mer filmning, men att det är en kostnadsfråga.

Verksamheten har, i samband med översyn av VA-taxa 2019, låtit en extern aktör göra en analys av vilka resurser som krävas för att verksamheten ska efterleva gällande VA-lagstiftning. En kalkyl har upprättats av verksamheten om bedömd lägsta nivå på framtida reinvesteringar och underhåll. Det totala investeringsbehovet de närmaste 30 åren för VA-nätet beräknas uppgå till minst 108 miljoner kronor.

Företrädare för verksamheten framhåller att verksamheten i dagsläget inte har en heläckande bild av VA-nätets status och framtida underhållsbehov.

Gator

Kommunen har totalt ca 12 mil gator och vägar att underhålla.

År 2011 lät förvaltningen en extern aktör genomföra en systematisk inventering och analys av gatornas status och underhållsbehov. Resultatet från analysen har dokumenterats i en samlad kalkyl. Syftet med analysen var att ta fram en långsiktig underhållsplan.

Företrädare för verksamheten framhåller att gatornas status har försämrats jämfört med den behovsanalys som utfördes år 2011. Verksamheten upplever sig ha en god bild av status och underhållsbehov på gator och vägar.

Dokumentation av kommunens gator och vägar finns digitalt och analogt. Verksamheten beslutar om prioriteringar för gatuunderhåll, detta styrs inte närmare på politisk nivå.

3.2.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att tillämpade rutiner för inventering av underhållsbehov till övervägande del är tillförlitliga. Bedömningen baseras främst på följande iakttagelser:

- Berörda verksamheter kan verifiera att de vid enskilda tillfällen genomfört aktiviteter i syfte att inventera/analysera anläggningarnas status och underhållsbehov. Tillämpat arbetssätt är inte i alla avseenden systematiskt och heltäckande.
- Dokumentation från genomförd behovsinventering finns inte samlad i en källa. Ett utvecklingsarbete pågår, men det dröjer flera år innan det är slutfört.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

3.3. Balanserade resurser

3.3.1. Iakttagelser

För att kunna bedriva en tillfredsställande underhåll av anläggningstillgångar krävs att det avsätts rimliga resurser för detta. Med resurser kan avses finansiella medel, men även resurser i form av tid och kompetens.

Företrädare för berörda verksamheter framhåller att det under en längre tid tillskjutits otillräckliga resurser för reinvesteringar och löpande underhåll. Det uppges att för vissa år har resurser för planerat underhåll i praktiken varit obefintligt. Berörda framhåller att besparingar på underhåll är en enkel lösning för att få ihop en balanserad intäkt-/kostnadsbudget på kort sikt, men inte långsiktigt hållbar strategi.

VA-nät

VA-verksamheten har under senare år haft svårt att bedriva verksamheten inom avgiftsbaserad budgetram. Det ackumulerade underskottet per 2018-12-31 beräknas uppgå till ca 4 miljoner kronor. Under 2019 förväntas delar av underskottet återställas till följd av en avgiftshöjning på drygt 10 %.

I beslutsunderlag för reviderad VA-avgift 2019 beskrivs vilka konsekvenser som kan uppstå till följd av otillräckliga resurser: exempelvis underhållsskuld samt ökad riskexponering för olika former av sanktioner och skadestånd.

Driftstörningar och akuta händelser inom VA-verksamheten tas ur samma budget vilket påverkar underhållet. D.v.s. om stora resurser måste användas till driftstörningar eller akuta händelser blir det mindre resurser kvar till underhåll. Under 2018 har uppskattningsvis ca 60 % av budgeterade medel använts till planerat underhåll medan resterande 40 % av resurserna förbrukats av akuta händelser och driftstörningar. Driftstörningarna för år 2018 har varit färre till antal jämfört med år 2017.

För år 2019 kommer det sannolikt att avsättas mer resurser för reinvesteringar och underhåll av VA-nätet. En årlig resurs på 3,6 mnkr beräknas motsvara 0,44 % av ledningsnätet, vilket innebär en förnyelsetakt på 230 år.

Gator

Under senare år har reinvesteringar och underhåll av gator årligen uppgått 0,5-1,5 miljoner kronor per år. Genomförda insatser utgörs huvudsakligen av beläggningsunderhåll. För år 2019 uppgår budgeten till 1,6 miljoner. Resurserna motsvarar inte befintliga behov och som en effekt av detta har det uppstått en ackumulerad underhållsskuld.

Verksamheten uppskattar att det krävs årliga resurser motsvarande 4-5 miljoner kronor under en 10-årsperiod för att kunna balansera eftersatt gatuunderhåll.

Gatuverksamhetens planerade underhåll uppges inte påverkas i någon större utsträckning av driftstörningar eller att andra akuta åtgärder måste genomföras.

Avslutningsvis bör framhållas att flytta angelägna underhållsinsatser framåt i tid, d.v.s. skapa en underhållsskuld, medför i praktiken att nuvarande brukargeneration konsumerar verksamhet som ska betalas av framtida brukargenerationer. Detta är inte god ekonomisk hushållning utifrån kommunallagens intentioner.

3.3.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att tillgängliga resurser för underhåll av VA-nät och gator under 2018 inte har balanserat med rådande underhållsbehov. Bedömningen baserar på följande iakttagelser:

- Under en längre tidsperiod har kommunstyrelsen och berörda verksamheter avsatt otillräckliga resurser för reinvesteringar och underhåll. Som en effekt av detta har det uppstått en ackumulerad underhållsskuld som uppgår till väsentliga belopp.
- Budgeterade och bokförda resurser för reinvesteringar och underhåll 2018 har inte varit tillräckliga, varken för att tillgodose årligt underhållsbehov eller för att minska tidigare års underhållsskuld.
- Det är positivt att VA-verksamheten från år 2019 sannolikt kommer att tillskjuta mer resurser för reinvesteringar och underhåll av VA-nät.

För att utveckla området bör kommunstyrelsen pröva hur det ska frigöras ökade resurser för reinvesteringar och underhåll inom gatuverksamheten.

3.4. Uppföljning och kontroll

3.4.1. Iakttagelser

En viktig del i den interna kontrollen är väl fungerande rutiner för uppföljning och kontroll. Kommunstyrelsens ansvar för den interna kontrollen regleras i kommunallagen. Fullmäktige har år 2012 fastställt ett särskilt reglemente för intern kontroll. Syftet med regelverket är bland annat att, om möjligt reducera/minimera väsentliga risker samt att verksamheten ska efterleva lagar och interna riktlinjer.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har upprättat en internkontrollplan för år 2018. En genomgång av planen visar att den saknar kontrollmoment som rör aktuellt granskningsområde.

Det är noterbart att området inte på något sätt berörs i internkontrollplan. Kommunens samlade förmögenhet (eget kapital 2018-01-01: 109 miljoner kr) är idag främst placerad i materiella anläggningstillgångar. För att inte urholka värdet på dessa tillgångar krävs ett fortlöpande underhåll. Ett av styrelsens huvuduppdrag är att ansvara för kommunens ekonomiska förvaltning.

Uppföljning av kommunal verksamhet sker företrädesvis genom delårsrapporter och årsredovisning. Granskning av kommunstyrelsens förslag till årsredovisning 2017 respektive delårsrapport 2018 visar att rapporterna i låg grad innehåller uppgifter som rör underhåll av anläggningstillgångar. Syftet med rapporterna är bland annat att lämna information till uppdragsgivaren kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen har under året begärt och fått återkommande ekonomisk uppföljning. Den ekonomiska uppföljningen har bland annat inkluderat området underhåll. Av avsnitt 3.1 framgår att kommunstyrelsen inte fastställt några mål som rör granskningsområdet.

3.4.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att uppföljning och kontroll inom granskningsområdet är otillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelse:

- Kommunstyrelsen kan inte verifiera att den rimliga grad utövar uppföljning och kontroll inom granskningsområdet under år 2018.

Kommunstyrelsen bör pröva om granskningsområdet till kommande år ska inkluderas i plan för intern kontroll.

4. Avslutning

4.1. Sammanfattande revisionell bedömning

Kontrollområde: Ändamålsenlighet

Granskning	Revisionell bedömning och underlag för bedömning
Mål, strategi och planer	<p><i>Inte/otillräcklig</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - KS har inte formulerat mål för området år 2018 - Upprättade underhållsplaner för VA-nät och gatuunderhåll är kortsiktiga och styrs av tilldelad budget. Planerna är inte politiskt fastställda.
Sammanfattande bedömning	<i>Inte/otillräcklig</i>

Kontrollområde: Ekonomiskt tillfredsställande

Granskning	Revisionell bedömning och underlag för bedömning
Balanserade resurser	<p><i>Inte/otillräcklig</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Under en längre tid har KS och verksamheten avsatt för små resurser för reinvesteringar och underhåll. Som en effekt av detta har det uppstått en stor underhållsskuld. - Det är positivt att VA-verksamheten från år 2019 fått ökade resurser som kan användas till reinvesteringar och underhåll av VA-nät.
Sammanfattande bedömning	<i>Inte/otillräcklig</i>

Kontrollområde: Intern kontroll

Granskning	Revisionell bedömning och underlag för bedömning
Rutin för behovsinventering	<p><i>Till övervägande del</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Berörda verksamheter har vid enskilda tillfällen genomfört aktiviteter i syfte att inventera/analysera anläggningarnas status och underhållsbehov. Tillämpat arbetssätt är inte i alla avseenden systematiskt och heltäckande.
Uppföljning och kontroll	<p><i>Nej, otillräcklig</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - KS kan inte verifiera att den i rimlig grad utövat uppföljning och kontroll inom granskningsområdet under år 2018.
Sammanfattande bedömning	<i>I begränsad utsträckning</i>

4.2. Rekommendationer

För att utveckla verksamheten bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelsen utvecklar den politiska styrningen inom granskningsområdet. Detta kan exempelvis genom att formulera effektmål och/eller att långsiktiga underhållsplaner förs upp till styrelsen för beslut.
- Kommunstyrelsen prövar hur det ska frigöras mer resurser för reinvesteringar och underhåll inom gatuverksamheten.
- Kommunstyrelsen prövar om granskningsområdet ska inkluderas i kommande års internkontrollplan.

2019-03-15

Robert Bergman

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare