

Umeå kommun

Granskning av det strategiska underhål-
let av kommunens anläggningstillgångar

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	4
1.3. Avgränsningar.....	5
1.4. Revisionskriterier	5
1.5. Ansvarig nämnd.....	5
1.6. Metod och genomförande	5
1.7. Definitioner.....	6
2. Styrning.....	7
2.1. Ansvar för underhåll av anläggningstillgångar enligt lag.....	7
2.2. Ansvar för anläggningstillgångar i Umeå kommun	7
2.3. Mål och åtaganden	8
2.4. Organisation och ansvarsfördelning	8
3. Underhåll av fastigheter/byggnader (verksamhetslokaler).....	10
3.1. Iakttagelser	10
3.1.1. Konsekvensbeskrivningar och riskbedömningar.....	10
3.1.2. Förekomst av planeringsunderlag och planeringsverktyg för underhåll	11
3.1.3. Uppföljning	13
4. Underhåll av gator och vägar	13
4.1. Iakttagelser	13
4.1.1. Konsekvensbeskrivningar och riskbedömningar.....	13
4.1.2. Förekomst av planeringsunderlag och planeringsverktyg för underhåll	15
4.1.3. Uppföljning	16
5. Slutsatser och bedömningar	17
5.1. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna	17
5.2. Sammanfattande bedömning	19
5.3. Rekommendationer.....	20

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun genomfört en granskning av det strategiska underhållet av kommunens anläggningstillgångar. Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer att det finns tydliga planer och strategier för att säkerställa att ändamålsenliga underhållsåtgärder sätts in i rätt omfattning och i rätt tid. Vår övergripande bedömning är att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis säkerställt att det finns tydliga planer och strategier för att säkerställa att ändamålsenliga underhållsåtgärder sätts in i rätt omfattning och i rätt tid.

Vi bedömer att det finns förbättringspotential för risk- och väsentlighetsanalyser genom att upprätta dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser för fastighet samt genom att införa ett systemstöd för dokumentation av risk- och väsentlighetsanalyser för gator och vägar. Styrning och samordning av identifierade underhållsåtgärder för fastigheter, gator och vägar bedöms vara ändamålsenlig.

Det finns ett ackumulerat framtida underhållsbehov för fastigheter, gator och vägar. Behovet har arbetats ner avseende fastigheter men ökar gällande gator och vägar. Nämndens rutiner, metoder och systemstöd för att bedöma, beräkna och planera underhållsbehov bedöms vara effektiva för fastigheter men kan förbättras gällande gator och vägar genom bättre dokumentation i ett IT-stöd i kommunens ägo. Vi ser risker med att uppgifter om underhåll av gator och vägar finns dokumenterade hos en extern entreprenör.

Nämnden beslutar varje år om fastighetsunderhållsplan men inte om den handlingsplan för gator och vägar som fungerar som underhållsplan. Den senaste handlingsplanen upprättades 2014. Vår bedömning är att fastighetsunderhållsplanen är relevant men att handlingsplanen för gator och vägar bör uppdateras och beslutas av nämnd.

Vi bedömer att nämnden gällande gator och vägar fått ändamålsenlig information rörande konsekvenser av eftersatt underhåll. Gällande fastigheter gör vi bedömningen att konsekvensanalyser rörande effekten av eftersatt underhåll bör upprättas för att tydliggöra konsekvenser för nämnden.

Det finns prioriteringsordningar för underhåll gällande fastigheter, gator och vägar. Andelen planerat underhåll uppgick under 2016 till 52 procent avseende fastigheter och 80-90 procent avseende gator och vägar. Vår bedömning är att andelen akut underhåll avseende fastigheter indikerar att det saknas ändamålsenliga rutiner kring underhållsarbetet, fullt ut. Kostnaderna för akut underhåll riskerar att öka om adekvata åtgärder inte sätts in i tid. En sådan utveckling är inte förenlig med god ekonomisk hushållning.

Åtterrapporeringen av underhållsåtgärder avseende fastigheter bedöms vara ändamålsenlig, vi anser dock att storleken på de avvikelser från underhållsplanen som ska rapporteras till tekniska nämnden bör tydliggöras. Bedömningen avseende gator och vägar är att åtterrapporeringen till tekniska nämnden kan stärkas genom att nämnden beslutar om handlingsplanen och följer upp större avvikelser från denna.

Med utgångspunkt från vår granskning lämnas följande rekommendationer till tekniska nämnden för fortsatt utveckling:

- ✓ Utveckla riskanalysen för fastigheter med konsekvensbeskrivning rörande effekt av eftersatt underhåll.
- ✓ Prioritera ett ändamålsenligt systemstöd för underhåll av gator och vägar fristående från externa entreprenörer så att kommunen har fullständig kontroll och rådgivning över databasen rörande underhållsåtgärder.
- ✓ Upprätta en aktuell handlingsplan för underhåll av gator och vägar att besluta i nämnden.

- ✓ Inför beloppsgränser som styr återrapportering till nämnd av beslut om reinvesteringar, lönsamhetsinvesteringar, tillgänglighetsinvesteringar, underhåll och rivning av fastigheter enligt plan och inom ram för anvisade medel i tekniska nämndens delegationsordning.
- ✓ Ta fram uppgift om det framtida underhållsbehovet för kommunens tillgångar för en längre tidshorisont.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Umeå kommuns materiella anläggningstillgångar har ett bokfört värde om ca 6 000 miljoner kronor, som fördelar sig enligt följande över olika tillgångsslag.

Materiella anläggningstillgångar, uppdelat på tillgångsslag	Bokfört värde 2016-12-31 (mkr)
Mark	80
Gator & vägar	1 113 ¹
Byggnader	3 693 ²
Pågående anläggningar	895
Maskiner och inventarier	344
Summa materiella anläggningstillgångar	6 125

Kommunen har således att förvalta och underhålla betydande tillgångsvärden.

För att uppfylla kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning är det av väsentlig betydelse att kommunen har tydliga mål och strategier för hur materiella tillgångar ska underhållas för att undvika kapitalförstöring. Ett eftersatt underhåll riskerar att på sikt innebära allvarliga konsekvenser för kvalitet och säkerhet men även förorsaka höga kostnader för framtida generationer.

Det är tekniska nämnden i Umeå kommun som ansvarar för att tillhandahålla de anläggningar som behövs för bedrivna verksamheter.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2017 bedömt det som väsentligt att granska kommunens strategiska arbete med avseende på underhåll av materiella tillgångar i form av byggnader samt gator och vägar.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att granska hur kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer att det finns tydliga planer och strategier för att säkerställa att ändamålsenliga underhållsåtgärder sätts in i rätt omfattning och i rätt tid.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Bedöms nämndens risk- och väsentlighetsanalys vara ändamålsenlig med avseende på identifiering av kortsiktiga och långsiktiga underhållsbehov?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig styrning och samordning av identifierade underhållsåtgärder?
- ▶ Är nämndens nuvarande omfattning av underhållsåtgärder tillräckligt eller ackumuleras ett framtida underhållsbehov?

¹ Värdet uppskattat till 85% av bokfört värde för publika fastigheter, utifrån anläggningsregistret.

² 15% av publika fastigheter ingår här. Värdet uppskattat utifrån anläggningsregistret.

- ▶ Kan nämndens rutiner, metoder och systemstöd för att bedöma, beräkna och planera underhållsbehov bedömas vara effektiva?
- ▶ Har nämnden relevanta och dokumenterat underhållsplaner?
- ▶ På vilket sätt upprättas konsekvensanalyser rörande effekten av eftersatt underhåll?
- ▶ Hur prioriteras och fördelas resurserna för underhåll? Hur fördelar sig underhållskostnaderna mellan akut och planerat underhåll?
- ▶ Är åiterrapportering till nämnden av risk- och väsentlighetsanalyser samt genomförda underhållsinsatser ändamålsenlig?

1.3. Avgränsningar

Med underhåll avses insatser och åtgärder som krävs för att bibehålla funktionsteknisk kvalitet på byggnader samt gator och vägar. Granskningen omfattar inte vinterunderhåll, dvs. hur kommunen arbetar för att säkra framkomlighet och säkerhet på vintern genom snöröjning, sandning och saltning etc.

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av

- ▶ Kommunallagen (1991:900)
- ▶ Kommunens budget och andra styrdokument av relevans
- ▶ Lag om kommunal redovisning, kapitel 6
- ▶ Rådet för kommunal redovisning, rekommendation 11.4 Materiella anläggningstillgångar samt rekommendation 19 Nedskrivningar

1.5. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

1.6. Metod och genomförande

Granskningen bygger på genomgång av relevant dokumentation, så som risk- och väsentlighetsanalyser, underhållsplaner, konsekvensanalyser etc.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- ▶ Chef fastigheter/gator och parker
- ▶ Chef fastighetsförvaltning
- ▶ Ekonomichef och ekonom, samhällsbyggnad
- ▶ Ekonomer fastighet
- ▶ Controller fastighet
- ▶ Controller gator och parker
- ▶ Ordförande tekniska nämnden

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

1.7. Definitioner

Definitionen av *reparations- och underhållsåtgärder* är enligt rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation 11.2 Materiella anläggningstillgångar:

Utgifter för reparation och underhåll av en materiell anläggningstillgång som syftar till att vidmakthålla tillgångens egenskaper ska redovisas som en kostnad den period de uppkommer.

Definitionen för *investeringar i anläggningstillgångar* återfinns både i lag om kommunal redovisning och rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation 11.2 Materiella anläggningstillgångar:

En anläggningstillgång definieras i lag om kommunal redovisning till att vara en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. Anläggningstillgångar skall tas upp till ett belopp som motsvarar utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning (anskaffningsvärdet). Även utgifter för värdehöjande förbättringar av en tillgång får räknas in i anskaffningsvärdet, förutsatt att de har lagts ned under räkenskapsåret eller balanserats från tidigare år.

Enligt RKR ska en materiell anläggningstillgång redovisas som tillgång i balansräkningen när

- det är sannolikt att de framtida ekonomiska fördelarna eller den servicepotential som har samband med innehavet kommer kommunen till del och
- anskaffningsvärdet för tillgången kan beräknas på ett tillförlitligt sätt.

Enligt kommunens regler definieras *underhåll* som planerbara åtgärder som görs i funktionsbevarande syfte och med planerade tidsintervall på mer än ett år. Åtgärderna görs för att vidmakthålla ett objekts funktion efter normal förslitning. Felavhjälpande underhåll är underhållsåtgärder som utförs akut och som omgående ska återställa byggnadsdelens eller installationsutrustningens avsedda funktion utan standardhöjning. Detta inkluderar nödvändigt utbyte av enstaka byggnadskomponenter och utrustningsdetaljer där värde och varaktighet avgör om komponenter och utrustning ska ingå som en reinvestering.

Kommunen definierar *reinvestering* att omfatta utbyte av uttjänta och eller avskrivna byggnadsdelar, system och systemkomponenter i delar eller i sin helhet. Åtgärderna är värdehöjande och har karaktären av upprustning, utbyte och ombyggnad av objekt. Åtgärderna kan också vara karaktären upprustning som i sig inte är värdehöjande men förlänger den beräknade livslängden av berörd del av objektet. Reinvesteringar avser större insatser och inte enskilda komponenter som hänförs till underhåll.

2. Styrning

2.1. Ansvar för underhåll av anläggningstillgångar enligt lag

Av kommunallagen (1991:900) framgår det att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer, som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

I begreppet väghållning ingår enligt väglagen (1971:948) byggande och drift av väg. I begreppet drift inräknas underhåll, reparation och andra åtgärder. Med underhåll menas sådan verksamhet som krävs för att bibehålla en gatas eller vägs byggnadstekniska kvalitet.

Staten är enligt väglagen väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun skall vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen svara för underhållet av gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för.

Plan- och bygglagen föreskriver att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaperna (såsom stadga och beständighet, säkerhet, lämplighet för ändamålet samt tillgänglighet) i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

Lag om kommunal redovisning (KRL) definierar en anläggningstillgång till att vara en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. Som en komplettering till KRL framgår av rekommendation 11.4 från RKR (Rådet för kommunal redovisning) att "utgifter för reparation och underhåll av anläggningstillgång som syftar till att vidmakthålla tillgångens egenskaper ska redovisas som en kostnad den period som de uppkommer". Bidrar utgiften till att höja tillgångens prestanda, ska den i stället redovisas som en del av anläggningstillgången.

I samband med kommunens budgetprocess återfinns budget för underhåll därför dels i driftsbudgeten för granskade enheter och dels i investeringsbudgeten.

2.2. Ansvar för anläggningstillgångar i Umeå kommun

I Umeå kommun ligger ansvaret för fastigheter samt gator och vägar under tekniska nämnden. Kommunfullmäktige beslutade att från och med 2016-01-01 ta bort köp- och säljmodellen vad avser ekonomiska transaktioner i syfte att förbättra kommunens ekonomiska förutsättningar och för att likställa alla verksamheternas ekonomistyrning, det vill säga att alla kommunens verksamheter skall vara ramfinansierade. Underhållsbudget för exempelvis en verksamhetslokal återfinns i budgeten för tekniska nämnden.

I Umeå kommun används begreppet reinvesteringar i samband med kommunägda fastigheter, gator och parker. Reinvesteringar definieras av Umeå kommun att vara större insatser kring:

- ett utbyte av uttjänta eller avskrivna byggnadsdelar, system och systemkomponenter och som är värdehöjande eller förlänger den beräknade livslängden
- uppbyggnation av ny vägkropp

Budgetansvaret för reinvesteringar i fastigheter samt gator ligger organisatoriskt på tekniska nämnden. Budget för reinvesteringar i fastigheter uppgår för 2017 till 137 mkr. Då kommunen

inte har infört komponentavskrivningar för gator och vägar, används inte reinvesteringsbegreppet för dessa anläggningstillgångar. Någon budget för reinvesteringar för gator och vägar finns således inte.

2.3. Mål och åtaganden

Av kommunfullmäktiges *Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2017* framgår att det övergripande målet för utveckling och samverkan med omvärlden (yttre kvalitet) är att "Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050".

Bland de uppdrag kommunfullmäktige ger till kommunstyrelsen finns under rubriken "en god samhällsplanering" bland annat "att effektivisera lokalförsörjningen inom kommunen" samt "att G/C-strategin ska ses över och ingå in den övergripande planeringen".

Tekniska nämndens budget

Tekniska nämnden har ett mål att "nämndens verksamheter ska bidra till att skapa goda och hållbara förutsättningar för kommunen att bedriva verksamhet till medborgarna". Fastighets ansvar i detta beskrivs vara att ha "ett särskilt ansvar för att säkra att den övergripande lokalplaneringsförsörjningen blir långsiktigt hållbar". Vidare fastslås att "ett proaktivt förhållnings-sätt innebär tidiga insatser för att undvika kostsamt underhåll. Prioritering av och beslut om mer omfattande underhåll ska sammanställas i en underhållsplan som fastställs av nämnden".

Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv

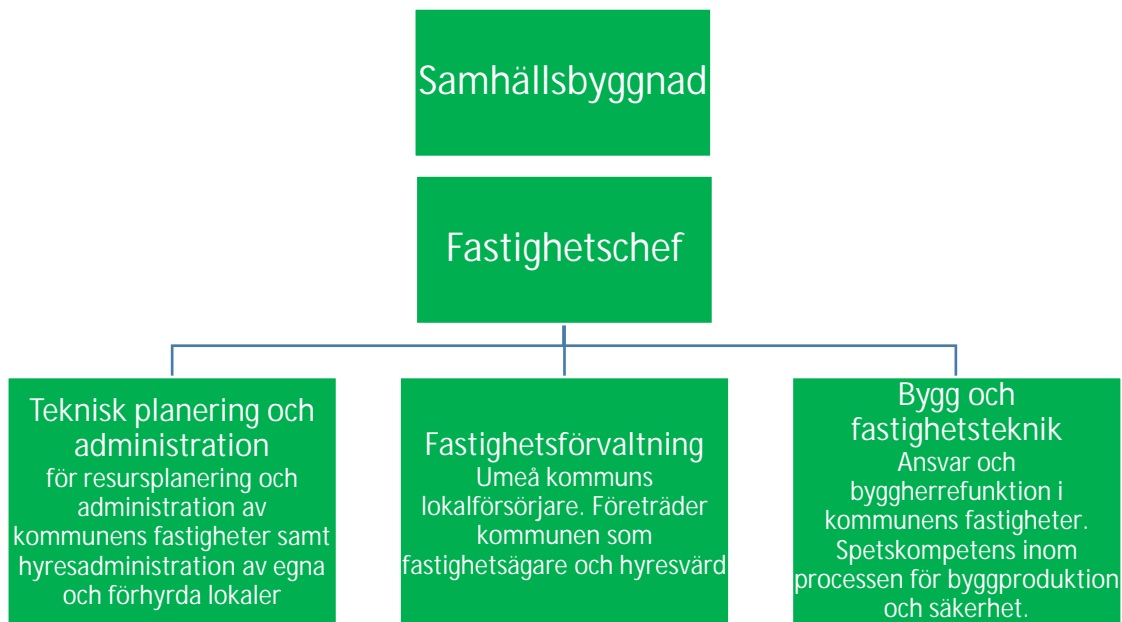
Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv beslutades av fullmäktige 2003-12-15 och har sedan dess reviderats av tekniska nämnden 2011-11-24. Av direktivet framgår att underhåll för byggnader och funktioner ska anpassas till den tid som kommunen har ett dokumenterat behov av byggnaden eller till den tid som det finns beslut om att upprätthålla fastighetskapitalet. Planerade underhållsåtgärder ska finnas dokumenterade i en underhållsplan per objekt.

2.4. Organisation och ansvarsfördelning

Fastighet

Fastighet sorterar under verksamhetsområde samhällsbyggnad och företräder Umeå kommun som fastighetsägare. Fastighet förvaltar 820 000 m² egna fastigheter och hyr in ca 170 000 m² fastigheter, exempelvis skolor, vård- och omsorgslokaler, kultur- och fritidslokaler. Av fastighets kvalitetsdeklaration framgår att fastighet har tekniska nämndens uppdrag att anskaffa, förvalta och avveckla lokaler för kommunala verksamheter. Fastighet ska stödja sina hyresgäster genom att se till att lokalerna är i bästa möjliga skick och med avsedd funktion samt se till att de fel som uppstår blir avhjälpna så snabbt som möjligt och med minimala störningar för hyresgästen. Enligt intervjuad fastighetsförvaltningschef klarar Fastighet sitt uppdrag utifrån de resurser som avsätts.

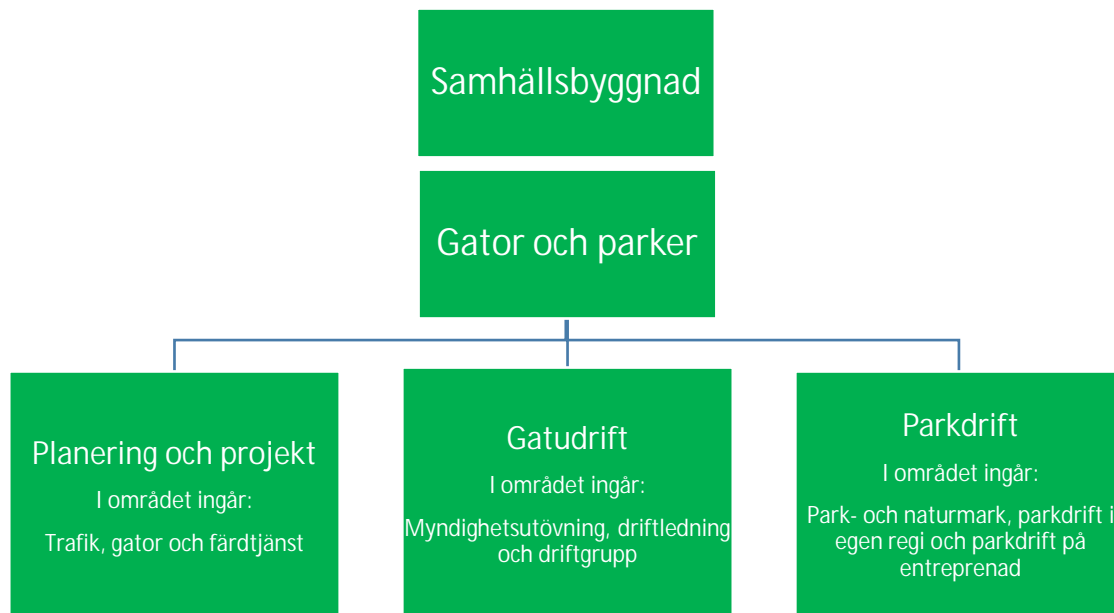
Fastighet är organiserat enligt nedan:



Gator och vägar

Verksamhetsområde samhällsbyggnad och verksamheten Gator och parker, ansvarar för och sköter kommunala gator samt gång- och cykelvägar i Umeå kommun; inom de geografiska delarna Umeå, Holmsund/Obbola, Sävar, Täfteå och Hörnefors. Av Gator och parkers kvalitetsdeklaration framgår att gator och parker bygger, utvecklar och förvaltar kommunens offentliga utomhusmiljöer: gator, torg, parker och grönområden.

Gator och parker är organiserat enligt nedan:



3. Underhåll av fastigheter/byggnader (verksamhetslokaler)

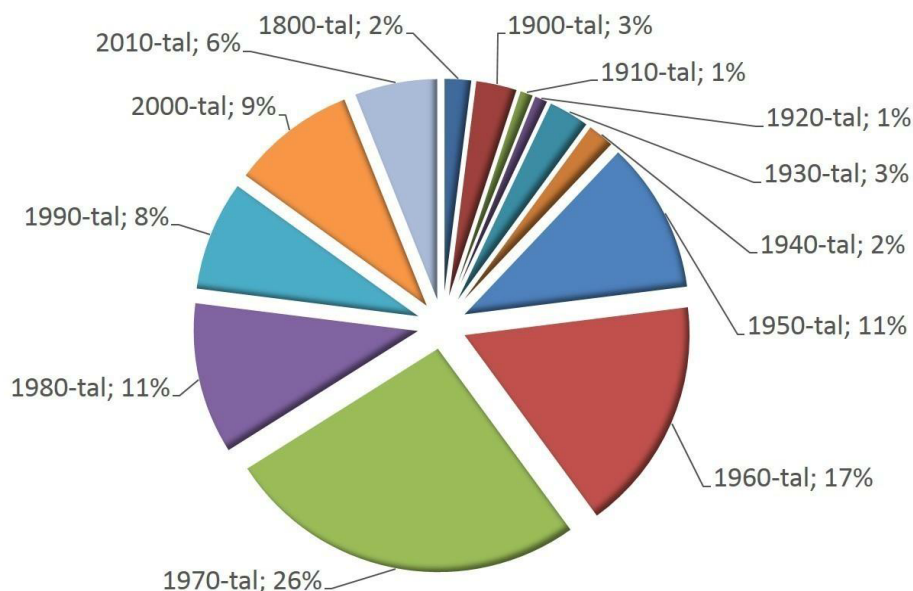
3.1. Iakttagelser

Kommunens fastigheter har enligt intervjuad fastighetsförvaltningschef ett visst ackumulerat underhållsbehov som skjuts på framtiden. Enligt fastighetsförvaltningschef är bedömningar av ett "totalt underhållsbehov" är mycket komplexa och grundar sig på en nulägesbild. Någon sådan aktuell analys finns inte i nuläget. I Fastighets fastighetsdatabas syns inte alla parametrar, exempelvis installationer över tid. Fastighet kan dock se indikationer i fastighetsdatabasen på att avdelningen skjuter ett par hundra mkr i underhållskostnader framför sig. Enligt fastighetsförvaltningschef beror detta på åtgärder som av någon anledning inte kunnat utföras och därför flyttas framåt i tid. Det sparbetning som tekniska nämnden fått under 2017 innebär att verksamheten inte fått någon kompensation för kostnadsökningar 2018. Det betyder att alla kostnads- och löneökningar i verksamheten måste kompenseras av motsvarande effektivisering. Enligt fastighetsförvaltningschef innebär detta, i kombination med stora volymökningar som verksamheterna inte fått medel till, att fastighet står inför stora ekonomiska utmaningar.

I aktuell investeringsplan har större reinvesteringsprojekt inarbetats med investeringen, vilket enligt fastighetsförvaltningschef påverkar vad som framgår i fastighetsdatabasen.

Under senare år har underhållsbehovet minskats även om det enligt intervjuade fortsatt finns en stor del fastigheter byggda under 1960-, 70- och 80-tal med ett relativt stort underhållsbehov. Den största underhållsposten är skolor och förskolor och under 2016 gick drygt 70 procent av kostnaderna till åtgärder i kommunens förskolor, grundskolor och gymnasieskolor.

Diagrammet nedan visar Umeå kommuns förvaltning av befintliga fastigheter fördelat på byggnadsarea/årtionde.



3.1.1. Konsekvensbeskrivningar och riskbedömningar

En typ av riskbedömning eller riskanalys utförs fortlöpande av de personer som vistas i och har kunskap om kommunens byggnader (hyresgäster och driftorganisation). Chefen för fastighetsförvaltning begär varje år inför underhållsplaneringen in besiktningsbedömningar i form av tio i topp-listor av dessa personer. Listorna innehåller en ranking av de underhålls-

gärder som bedöms mest nödvändiga i den aktuella byggnaden. Även personer med specialkompetens, exempelvis inom fastighetsdrift, energi, el/larm och säkerhet, får göra en egen riskanalys utifrån sina kunskaper. Det identifierade underhållsbehovet läggs sedan in i fastighetsdatabasen (Incit Xpand) och utgör underlag för kommande underhållsplanering. Enligt intervjuad chef för fastighetsförvaltning görs inga specifika dokumenterade konsekvensbeskrivningar av eftersatt underhåll kopplat till riskanalysen. Enligt uppgift förmedlar dock fastighet sin allmänna sakkunskap om att underhållsåtgärder fördröjas när de skjuts på framtiden.

I fastighetsdatabasen finns information om samtliga kommunens fastigheter och årtal för när olika underhållsåtgärder senast utfördes. Planeringsingenjören ansvarar för att löpande bedöma, åtgärdsbesikta och rapportera/dokumentera nödvändiga underhållsåtgärder i fastighetsdatabasen. Uppgifterna i underhållssystem och inrapporterade iakttagelser styr planeringsingenjörens besiktningar. Fastighetsförvaltaren ansvarar för prioriteringar utifrån behov och ekonomiska ramar, fastställer och godkänner planering och produktionsplan. Fastighetsförvaltaren ansvarar även för samplanering av underhåll (långsiktigt och kortsiktigt) för bättre kostnadseffektivitet. Projektledare på avdelningen Bygg och teknik ser till att åtgärderna utförs. Databasen uppdateras löpande med nya, framflyttade och återrapporterade behov av avdelningen Teknisk planering och administration. I fastighetsdatabasen är underhållsåtgärderna kostnadsbestämda och uppdelade mellan långtidsplanerat underhåll³ och reinvesteringar⁴ (komponentutbyten).

I databasen är fastigheterna nedbrutna på rumsnivå. Från databasen är det möjligt att generera färdiga rapporter på olika nivåer. Exempel på sådana rapporter är de besiktningsrapporter som kan tas fram för samtliga fastigheter. Besiktningsrapporterna uppges vara ett viktigt underlag i planeringen och visar när åtgärder senast utfördes samt inrapporterade behov. Rapporterna uppdateras löpande under året utifrån utförda arbeten och besiktningsbedömningar. Rapporter som är summerade på mindre detaljerad nivå kan också tas fram. Delar av uppgifter från databasen, exempelvis ytor, kan nås via intranätet.

3.1.2. Förekomst av planeringsunderlag och planeringsverktyg för underhåll

Besiktningsrapporterna utgör underlag för vilka fastigheter som har underhållsåtgärder som behöver utföras fördelat på årtal och därmed för kommande underhållsplanering. Med rapporterna som grund görs besiktningar och bedömningar om åtgärder kan flyttas eller ska prioriteras. Rapporterna utgör även kalkylunderlag. Uppgifterna i systemet kan enligt intervjuade ses som en underhållsplan för åtgärder i närtid och preliminär underhållsplan för åtgärder längre fram.

Ur databasen kan planer tas fram för när kommande underhållsåtgärder ("långtidsplanerat underhåll") ska ske. Planerna baseras på standardiserade tidsintervall för specifika underhållsåtgärder utifrån när underhåll senast utfördes. Denna uppgift tillsammans med de tidi-

³ Planerat underhåll är planerbara åtgärder som görs i funktionsbevarande syfte och med planerade tidsintervall på mer än ett år. Åtgärderna görs för att vidmakthålla ett objekts funktion efter normal förslitning. Felavhjälpande underhåll är underhållsåtgärder som utförs akut och som omgående ska återställa byggnadsdelens eller installationsutrustningens avsedda funktion utan standardhöjning. Detta inkluderar nödvändigt utbyte av enstaka byggnadskomponenter och utrustningsdetaljer där värde och varaktighet avgör om komponenter och utrustning ska ingå som en reinvestering.

⁴ Med reinvestering avses utbyte av uttjänta och eller avskrivna byggnadsdelar, system och systemkomponenter i delar eller i sin helhet. Åtgärderna är värdehöjande och har karaktären av upprustning, utbyte och ombyggnad av objekt. Åtgärderna kan också vara karaktären upprustning som i sig inte är värdehöjande men förlänger den beräknade livslängden av berörd del av objektet. Reinvesteringar avser större insatser och inte enskilda komponenter som hänförs till underhåll.

gare nämnda tio i topp-listorna utgör grund för vilka underhållsåtgärder som prioriteras. Fastighet har en prioritetsordning⁵ för "långtidsplanerat underhåll" och reinvesteringar till hjälp i arbetet att bestämma vilka åtgärder som ska utföras först. Underhållsåtgärder kopplade till miljö och säkerhet prioriteras högst. Därefter följer åtgärder för klimatskärm⁶, teknikutrustning och ytskikt. Om signaler inkommer utifrån att byggnader är i dåligt skick genomförs besiktningar och bedömningar vars resultat kan leda till omprioriteringar av underhållsåtgärder.

Utifrån besiktningsunderlaget görs den långsiktiga planeringen som sträcker sig över flera år. En underhållsplan fastställs årligen av tekniska nämnden för innevarande år⁷. Nämnden godkänner samtidigt information avseende underhållsplanering för år 2 och 3. Av ärendebeskrivningen i beslutet om underhållsplan 2017 framgår att underhållsplanen alltid måste prioriteras utifrån t.ex. säkerhetsaspekter och att justeringar därför kan krävas fortlöpande under pågående år. Utrymme för detta lämnas i planen.

Fastighetsavdelningen ska genom sin delegation omprioritera samt rapportera större avvikelser från fastställd underhållsplan till tekniska nämnden. Beslut om reinvesteringar, lönsamhetsinvesteringar, tillgänglighetsinvesteringar, underhåll och rivning av fastigheter enligt plan och inom ram för anvisade medel har, i tekniska nämndens delegationsordning, vidaredelegerats från tekniska nämnden till fastighetschef, chef fastighetsförvaltning samt fastighetsförvaltare. Beloppsgränser för vidaredelegationen saknas. Fastighetsförvaltaren äger arbetsbeslut och har rätt att skriva ut arbetsorder ur underhållsmedlen.

Av underhållsplan 2017-2019 framgår att det långtidsplanerade underhållet under tidsperioden uppgår till 48 mkr årligen. I underhållsplanen planeras även för reinvesteringar för 137 mkr 2017, 187 mkr 2018 och 165 mkr 2019. Av underhållsplanen framgår att alla kostnadsposter över 7 mkr återfinns som särskilda projekt i investeringsplanen som reinvestering eller investering.

Av tabellen nedan framgår långtidsplanerat underhåll, akut underhåll samt reinvesteringar för 2015 och 2016.

	Långtidsplanerat underhåll	Akut underhåll	Reinvesteringar
2015	63,3 mnkr (66 %)	32,5 mnkr (34 %)	149,8 mnkr
2016	36,2 mnkr (52 %)	33 mnkr (48 %)	154,8 mnkr

Som komplement till underhållsplanen har fastighetsförvaltning gjort en mer översiktlig färgkodad statusbedömning gällande underhållsbehovet för samtliga kommunens fastigheter. Ambitionen med denna är att lättare kunna förmedla budskapet om fastigheternas status, främst internt. Skalan går från *dålig status, ev rivning*, via *omfattande renoveringsbehov* till *gott skick* och *hög status*.

I Umeå kommun finns en lokalberedningsgrupp som arbetar med att bereda lokalfrågor och ta fram underlag för prioritering och beslutsfattande i stadsdirektörens ledningsgrupp. Underlagen avser omfattande lokalfrågor eller frågor av strategisk karaktär. Lokalberedningsgruppen hanterar även mindre omfattande lokalfrågor eller behov på kortare sikt (upp till 3 år) som kräver prioritering samt föreslår alternativ/beslut inför beslutsfattande. Målet är en

⁵ Prioritetsordningen ingår i förvaltningsområdet och inarbetas i underhållsplanen till Tekniska nämnden. Inför fastighetsförvaltarens prioritering av planeringsingenjörernas sammanställning deltar olika professioner inom Fastighet såsom säkerhetssamordnare, el-sakkunniga, energigrupp och drifttekniker/ fastighetsskötare. Olika fokusområden, som t.ex. taksäkerhet kan lyftas vissa år.

⁶ Klimatskärm är det tekniska samlingsnamnet för de byggnadselement som håller kylan ute och värmen inne i en byggnad. Det inbegriper exempelvis ytterväggar, källarväggar, tak, golv, fönster och ytterdörrar.

⁷ Underhållsplan för 2017 fastställdes 2017-03-23

ändamålsenlig lokalförsörjning till verksamheterna, med kostnadseffektivitet och hållbarhet i fokus. I gruppen medverkar utöver, ekonomidirektör, fastighetschef och chef för fastighetsförvaltning, chefer och direktörer för kommunens större verksamheter. Gruppen träffas två gånger månatligen.

3.1.3. Uppföljning

Den huvudsakliga kommunikationen avseende underhållsfrågor sker i budgetprocessen. Den årliga prioriteringen av underhållsåtgärder förankras enligt fastighetsförvaltningschef i nämnden. Underhållsåtgärder är verkställighet som utförs på delegation, nämnden informeras om fattade delegationsbeslut. Reinvesteringar ingår i investeringsplanen som beslutas av nämnden.

Av beslutet om underhållsplanen framgår att fastighets avsikt är att tekniska nämnden årligen ska informeras om större avvikelser från den fastställda underhållsplanen.

4. Underhåll av gator och vägar

4.1. Iakttagelser

Intervjuad gatu- och parkchef lyfter att förvaltningen historiskt fått sänkt ramanslag och att underhållet av gator och vägar blivit lidande till följd av detta. Det finns en underhållsskuld för gator och vägar, även om den minskade något efter den ökning av ramen som gjordes under 2016. Enligt gatu- och parkchef finns det en viss oro kopplat till det extra sparbetning som tekniska nämnden har fått under 2017. Samtidigt innebär det ökade kostnader att växa som stad.

Vikten av underhållsåtgärder för befintliga gator och vägar är stor, enligt gatu- och parkchef, som uppger att förvaltningen försöker argumentera för att det är ekonomiskt smart att kontinuerligt sätta av medel för underhåll. Enligt gatu- och parkchef vore det önskvärt med en större rambudget för att kunna satsa mer på underhållsåtgärder. Sandning och plogning av gator och vägar inbegrips tillsammans med underhållsåtgärder i rambudgeten. Eftersom att det inte går åsidosätta sandning och plogning leder en sänkt rambudget främst till minskade underhållsåtgärder.

Tekniska nämnden har enligt gatu- och parkchef som mål att snittgatan i Umeå kommun inte ska bli sämre. Förvaltningen har tagit fram exempel för att tydliggöra underhållssituationen gällande gator och vägar. Underlaget har presenterats för budgetberedningen vilket föranlett viss utökning av ramen för underhåll och reinvesteringar.

4.1.1. Konsekvensbeskrivningar och riskbedömningar

Intervjuad chef menar att det under senare år (2012-2016) genomförts ett ambitiöst arbete med tillståndsbedömning och behovsinventering av underhållssituationen för kommunens gatu- och vägnät. Hela kommunens gatu- och vägnät samt gång- och cykelbanor är nu inventerade och har bedömts efter SKLs metod "Bära eller brista"⁸. Inventering av gator och vägar utförs av NCC medan gång- och cykelvägar inventeras med cykel av personal på gator och parker. Behovsinventering av centrumfyrkanten, östra och västra stan ska utföras varje år. Övriga områden behovsinventeras vartannat år.

⁸ Bära eller Brista är SKL:s skadekatalog med stöd för att identifiera varje typ av skada eller defekt och hur dessa ska behandlas. I skriften finns bland annat: Beskrivning av skadetyper - med exempel, möjliga orsaker till skadans uppkomst samt mätmetoder. Gatornas skador kan delas in i olika svårighetsgrad utifrån underhållsbehov.

Förutom egna inspektioner görs även felanmälan av allmänheten. Av gator och parkers *kvalitetsdeklaration* framgår att ett uppdrag verksamheten har är att vara tillgänglig. Felanmälan och synpunkter kan lämnas dygnet runt via mejl, telefon, webb och en app. Ärendet registreras, riskbedöms och åtgärdas utifrån hur akut ärendet är. Av kvalitetsdeklarationen framgår att verksamheten ska återkoppla inom tre dagar. Verksamheten utlovar att den genomsnittliga handläggningstiden av felanmälningar och synpunkter inte överstiger en vecka. Detta är ett mått som mäts i kommunens kvalitetsledningssystem. Enligt intervjuad gatu- och parkchef har den genomsnittliga handläggningstiden varierat mellan 7-10 dagar i de senaste mätningarna.

Utifrån den information som framkommit vid inventeringarna har gatu- och parkavdelningen gjort konsekvensanalyser (*i gatuintivering Umeå kommun*) som legat till grund för bedömningar kring var det behöver göras reinvesteringar (ny väggkropp) eller underhållsåtgärder (slitlagerbelägningsarbete). I arbetet har bedömningar även gjorts av vad som händer på några års sikt om inte åtgärder sätts in. Bedömningen har gjorts genom nulägesanalys utifrån ett statusindex med färgskala baserat på restlevnadstid⁹ för att enkelt och översiktligt åskådliggöra underhållsbehovet. 43 mil gator och 23 mil gång- och cykelvägar i kommunen ingår i statusgraderingen.

Gator och parker har delat in kommunens gator i klass 1-4 efter trafiktyp och trafikmängd¹⁰. Resultatet av NCC:s inventering och tillståndsbedömning har sammanställts i rapporter per klassning som innehåller en nulägesanalys av tillståndsbedömning samt en ekonomisk analys. Rapporterna inrymmer fakta om kommunens gator uppdelat på bostadsområden. Det rör exempelvis yta, medelstatus, underhållskostnad för att nå status grön på samtliga gator samt underhållskostnad om fem år vid uteblivet underhåll. Uppgifterna synliggör stora skillnader i underhållsbehov mellan olika bostadsområden. Färgskalan används för att klassificera underhållsbehovet på gatunivå. Konsekvensanalyser finns i rapporter från gatuintivering. Rapporterna beskriver försämring i gatornas skick genom förändring i färgskalan vid avbrutet underhåll under 2016-2026. Uppgifter finns både för antal m² av respektive färg samt procentuell fördelning av grön, gul, röd samt svart gata.

På gator och parker finns ett arbetsdokument, *Handlingsplan gator, gc-vägar, trottoarer* i Excelformat. Handlingsplanen fungerar enligt uppgift som huvudsaklig underhållsplan. Dokumentet är upprättat 2014, enligt gatu- och parkchef uppdateras underlaget kontinuerligt men det finns ingen ny plan. Avstämningar av handlingsplanen sker årligen.

Tekniska nämnden beslutar inte om handlingsplanen, enligt intervjuad gatu- och parkchef har driften setts som verkställighet och som en opolitisk fråga. Vi ser risker med oavsiktliga handhavandefel genom att dokumentera handlingsplanen i Excel som saknar funktioner för kontroll och backup. Dokumentet innehåller en sammanställning av status för kommunens gator. I handlingsplanen finns:

- ▶ kostnad för att höja gator och trottoarer klass 1 och 2 från röd och gul till grön status
- ▶ kostnad för att höja gator och trottoarer klass 3 från röd till gul status

⁹ Färg	Statusindex	Restlevnadstid
Grön	> 80	10 år
Gul	60-80	6-10 år
Röd	40-60	3-6 år
Svart	< 40 rekonstruktion	0-3 år

¹⁰ Klass 1 Huvudgator/Kollektivtrafikstråk - Gator med en trafikmängd över 5000 årsmedeldygnstrafik (ÅDT) samt tung trafik på 8 %. Klass 2 Matargator och industrigator - Gator med en trafikmängd mellan 1000-5000 ÅDT, samt tung trafik upp till 12 %. Klass 3 Lokalgator - Gator med en trafikmängd under 1500 ÅDT. Klass 4 Gång- & cykelvägar.

- ▶ kostnad för att höja gång- och cykelvägar klass 4 från rött och gult till grönt
- ▶ tidplan med kostnad för ovan nämnda arbeten 2015-2019.

Kostnad i kr per år för underhållsåtgärder för åtgärder enligt handlingsplan ovan.

	2015	2016	2017	2018	2019	Summa
Klass 1 gator	5 109 088	5 104 334	5 142 372	5 088 762	5 515 133	25 959 689
Klass 2 gator	4 955 541	4 504 103	4 981 824	4 799 832	3 608 946	22 850 246
Klass 3 gator	2 967 900	2 723 200	3 553 700	3 125 500	2 239 700	14 511 000
Klass 4 GC-vägar	1 568 851	1 539 712	1 559 540	1 515 514	1 512 994	7 268 949

Som exempel, från *gatuinventering Umeå kommun klass 1*, kan nämnas att den totala längden för Umeå kommuns klass 1 körbanor är 102,1 km med en medelstatus på 74. Det innebär en restlevnadstid på 6-10 år för körbanorna innan totalreovering krävs. Den totala kostnaden för att uppnå status 80 på samtliga körbanor inom klass 1 var i slutet av 2016 ca 51 368 000kr. Om underhåll inte utförs kommer summan att stiga med ca 17 069 000 kr till år 2021. Handlingsplanen innehåller även kommande investeringar per gatuklass och område med tillhörande tidsplaner.

Enligt gatu- och parkchef presenterades detta underlag i budgetberedningen inför 2017 års budget vilket bidrog till en viss medelsförstärkning i form av utökad rambudget för att möta underhållsbehovet.

Gator och parker har gjort konsekvensbeskrivningar utifrån kommunens expansion och ett ökat invånarantal. Beskrivningarna rör dels ökade kostnader till följd av större slitage på gator och vägar och dels ökade kostnader till följd av utbyggnad av gatu- och vägnätet. Förvaltningen försöker även påtala svårigheterna med att drifva och underhålla gator och vägar i staden om den förtätas i för hög grad.

Inspektion av broar görs enligt lagregler och rapporteras in i Trafikverkets förvaltningssystem BaTMan. En stor genomgång av kommunens broar genomfördes för 5-6 år sedan, denna uppdateras under 2017. Inspektion och riskbedömning för broar genomförs av upphandlade externa experter.

4.1.2. Förekomst av planeringsunderlag och planeringsverktyg för underhåll

De senaste årens omfattande inventering av underhållsbehovet analyseras nu på förvaltningen. Enligt intervjuad finns ännu ingen modell för hur framtida tillståndsbedömning ska utföras, någon form av rullande inventering kommer dock att införas. Enligt chef är ambitionen att göra nya tillståndsbedömningar vart 5:e år. Av *uppföljning och utvärdering av beläggningsarbeten 2015* framgår att gator inom centrala, östra och västra staden samt huvudgator och kollektivtrafikgator är prioriterade. Prioriterade gång- och cykelvägar är stråk från alla stadsdelar i Umeå in mot centrala staden. En *inventeringsplan* upprättas årligen innehållandes en tidplan för när olika stadsdelar ska inventeras för beläggningsunderhåll. Av planen framgår att underhåll ska beställas löpande senast två veckor efter inventering.

Gator och parker har, tillsammans med NCC, en databas över kommunens gator och vägar. Databasen är ett systemstöd som entreprenören tillhandahåller till ett antal kommuner som en tjänst. En entreprenöringenjör och en planeringsingenjör uppdaterar databasen med data från de inspektioner som utförts. Enligt gatu- och parkchef är samtliga kommunens gator och vägar statusbedömda. Enligt intervjuad ska databasen framgent läsas över från NCC till kommunen. Vid intervjutillfället undersöks metoder för hur detta ska genomföras. Av gator och parkers dokument *Uppföljning och utvärdering av beläggningsarbeten 2015* framgår att allt arbete utgår från rutiner och processkartor i ledningssystemet. Rutiner och processkartor

finns för akut och planerat beläggningsunderhåll samt planerat slitlagerunderhåll. Rutinerna beskriver underhållets syfte, vem som är ansvarig, omfattning, beskrivning av arbetsgång samt allmän information om underhållet. Slitlagerplaner görs årligen för gator samt gång- och cykelvägar. För 2016 har enligt gatu- och parkchef inte någon uppföljning och utvärdering gjorts specifikt för beläggningsarbetena men det görs uppföljning med entreprenören.

Gator och parker använder sig även av Trafikverkets nationella vägdatas och ett antal andra kartsystem. Enligt gatu- och parkchef ska kartsystemen framöver integreras så att ett program ska kunna användas i flera olika syften och så att arbete i flera olika program undviks. Kartsystemet används dels för de lokala trafikföreskrifter som utfärdas men även för planering, kommunikation och som underlag för instruktioner.

Enligt intervjuad chef utförs en del akuta underhållsinsatser men de flesta är planerade. Ungefär 10-20 % av utförda underhållsinsatser är akuta åtgärder.

Inom gator och parker sker enligt intervjuad gatu- och parkchef samordning av underhållsprojekt geografiskt. Förvaltningen försöker i mesta möjliga mån utföra flera åtgärder samtidigt inom samma område för att effektivisera arbetet. Underhållsinsatser som innebär gräv i gata samordnas inom kommunkoncernen. Två gånger årligen hålls planeringsmöten med Umeva och Umeå Energi. Ett av mötena rör insatser på kort sikt och det andra mötet behandlar insatser och investeringsplaner med längre tidshorisont. Inför uppstart av nya projekt bjuds Umeva och Umeå Energi in för att möjliggöra samordning av insatser.

Gator och parker har en teknisk handbok innehållande administrativa och tekniska anvisningar för dem (konsulter, entreprenörer och övriga förvaltningar) som arbetar med projektering, byggande samt drift- och underhåll på uppdrag av gator och parker i Umeå kommun. Avsteg från standard beskriven i den tekniska handboken får inte ske utan särskilt godkännande av gator och parker. Den tekniska handboken ska enligt handboken revideras årligen, versionen vi tagit del av upprättades 2015-12-01.

Enligt intervjuad chef för gator och parker arbetar avdelningen nu med en långsiktig drift- och underhållsplan för alla kommunala anläggningar. Planen ska preliminärt vara klar under våren 2018.

Underhållskostnaderna hanteras inom verksamhetens rambudget. I tekniska nämndens delegationsordning saknas dock en tydlig delegation gällande underhåll motsvarande den som finns för fastighetsunderhåll.

4.1.3. Uppföljning

Den huvudsakliga kommunikationen avseende underhållsfrågor sker i budgetprocessen. En ekonomisk ram för reinvesteringar ingår i investeringsprogrammet som beslutats av tekniska nämnden (23/3 2017). Reinvesteringar återrapporteras enligt intervjuad chef till nämnden i gatuprogrammet.

Underhållsåtgärder är verkställighet som utförs på delegation. En tydlig skrivning kring delegation av underhållsåtgärder för gator och vägar saknas dock i tekniska nämndens delegationsordning. Nämnden informeras enligt uppgift om fattade delegationsbeslut. Vid genomgång av protokoll har vi inte sett någon informationspunkt gällande underhållsåtgärder.

En uppföljning av slitlagerplanen sker årligen. Uppföljningen rapporteras inte till nämnd.

Av dokumentet *Kvalitetsdeklaration Gator och parker* framgår att planering, byggande, drift och underhåll av kommunens gator och parker sker utifrån ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Det innebär uppföljning och jämförelser av effektivitet gentemot externa aktörer och andra kommuner.

5. Slutsatser och bedömningar

5.1. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna

Delfråga	Svar
<p>1. Bedöms nämndens risk- och väsentlighetsanalys vara ändamålsenlig med avseende på identifiering av kortsiktiga och långsiktiga underhållsbehov?</p>	<p>Gällande fastigheter görs inga specifika dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser gällande underhåll. Uppgifter om byggnadens skick, baserat på risk, begärs dock in av personer som vistas i och har kunskap om kommunens byggnader. En riskvärdering av inkomna uppgifter görs utifrån en fastställd prioriteringsordning. Vi bedömer mot bakgrund av ovanstående att nämndens risk- och väsentlighetsanalys gällande fastigheter delvis är ändamålsenlig med avseende på identifiering av kortsiktiga och långsiktiga underhållsbehov. Riskanalysen kan utvecklas genom att också innefatta konsekvensbeskrivning av efterställt underhåll.</p> <p>För gator och vägar har underhållssituationen för hela kommunens gatu- och vägnät behovsinventerats. Utifrån informationen som framkommit vid inventeringarna har gator och parker gjort konsekvensanalyser som legat till grund för bedömningar kring var det behöver göras reinvesteringar (ny väggropp) eller underhållsåtgärder (beläggningsarbete). Vi bedömer utifrån detta att nämndens risk- och väsentlighetsanalys gällande gator och vägar är ändamålsenlig med avseende på identifiering av kortsiktiga och långsiktiga underhållsbehov. Det finns dock förbättringspotential i att införa ett system med kontrollfunktioner för dokumentation av risk- och väsentlighetsanalys.</p>
<p>2. Finns det en ändamålsenlig styrning och samordning av identifierade underhållsåtgärder?</p>	<p>Vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig styrning och samordning av identifierade underhållsåtgärder för fastigheter, gator och vägar.</p> <p>Planeringsingenjören ansvarar för att löpande bedöma, åtgärdsbesikta och rapportera/dokumentera nödvändiga underhållsåtgärder i fastighetsdatabasen. Fastighetsförvaltaren ansvarar för prioriteringar utifrån behov och ekonomiska ramar, fastställer och godkänner planering och produktionsplan. Fastighetsförvaltaren ansvarar även för samplanering av underhåll (långsiktigt och kortsiktigt) för bättre kostnadseffektivitet. Projektledare på avdelningen Bygg och teknik ser till att åtgärderna utförs. Databasen uppdateras av avdelningen Teknisk planering och administration.</p> <p>En lokalberedningsgrupp arbetar med att ta fram underlag för prioritering och beslutsfattande i stadsdirektörens ledningsgrupp avseende omfattande lokalfrågor eller frågor av strategisk karaktär.</p> <p>Gällande gator och vägar analyseras inventeringen av underhållsbehovet på förvaltningen. En inventeringsplan upprättas årligen innehållandes en tidplan för när olika stadsdelar ska inventeras för beläggningsunderhåll. En entreprenadingsingenjör och en planeringsingenjör uppdaterar Gator och parkers och NCCs gemensamma databas med data från de inspektioner som utförts. Allt arbete utgår från rutiner och processkartor i ledningssystemet.</p> <p>Gator och parker samordnar med Umeva och Umeå Energi inför underhållsåtgärder. Samordning sker även geografiskt.</p>

<p>3. Är nämndens nuvarande omfattning av underhållsåtgärder tillräckligt eller ackumuleras ett framtida underhållsbehov?</p>	<p>Kommunens fastigheter har ett ackumulerat underhållsbehov som skjuts på framtiden. Under senare år har dock underhållsbehovet arbetats ned enligt intervjuade. Vi har dock inte fått ta del av dokumentation som styrker detta.</p> <p>För gator och vägar ackumuleras enligt intervjuad ett framtida underhållsbehov då budgeten inte är tillräcklig. Det finns en oro för de extra sparbetning som ålagts tekniska nämnden vilket riskerar att ackumulera ett större framtida underhållsbehov.</p>
<p>4. Kan nämndens rutiner, metoder och systemstöd för att bedöma, beräkna och planera underhållsbehov bedömas vara effektiva?</p>	<p>Det finns en tydlig ansvarsfördelning och rutiner för att bedöma, beräkna och planera underhållsbehov för fastigheter. Fastighet har en databas som innehåller information om samtliga kommunens fastigheter. Vi bedömer att rutiner, metoder och systemstöd är effektiva för att bedöma, beräkna och planera underhållsbehov.</p> <p>Gator och parker tar hjälp av en upphandlad entreprenör för att identifiera och bedöma underhållsbehov. Arbetsdokument finns i Excel med beräkningar och planering av underhållsbehov. En databas finns hos NCC. Vår bedömning är att effektiviteten i rutiner, metoder och systemstöd kan förbättras genom en bättre dokumentation i ett IT-stöd i kommunens ägo.</p>
<p>5. Har nämnden relevanta och dokumenterade underhållsplaner?</p>	<p>Nämnden beslutar varje år om fastighetsunderhållsplan för år 1 samt information avseende underhållsplanering för år 2 och 3. Utifrån när fastighetsunderhåll senast utfördes har det i fastighetsdatabasen tagits fram en plan för när nästa underhållsåtgärd ska ske. Detta årtal tillsammans med tio i topp-listorna utgör grund för vilka underhållsåtgärder som prioriteras. Vår bedömning är att underhållsplanen är relevant.</p> <p>Gator och parker har en handlingsplan som fungerar som huvudsaklig underhållsplan. Den senaste handlingsplanen upprättades 2014. Tekniska nämnden beslutar inte om handlingsplanen. Gator och parker har en databas över kommunens gator och vägar tillsammans med upphandlad entreprenör. Statusbedömningar har gjorts för samtliga kommunens gator och vägar. Vår bedömning är att handlingsplanen är relevant som underhållsplan men noterar att den inte är beslutad av nämnden.</p>
<p>6. På vilket sätt upprättas konsekvensanalyser rörande effekten av eftersatt underhåll?</p>	<p>Det görs inga konsekvensanalyser rörande effekten av eftersatt underhåll för fastigheter. Fastighet förmedlar dock sin sakkunskap om att underhållsåtgärder fördröjas när de skjuts på framtiden till nämnden. I arbetet med att behovsinventera underhållet av fastigheter har bedömningar även gjorts för vad som händer på några års sikt om inte underhållsåtgärder sätts in.</p> <p>För gator och vägar har analyser gjorts för ekonomiska konsekvenser samt gatans skick vid uteblivet underhåll på några års sikt. Analyserna har kommunicerats till nämnd.</p>

<p>7. Hur prioriteras och fördelas resurserna för underhåll? Hur fördelar sig underhållskostnaderna mellan akut och planerat underhåll?</p>	<p>Fastighet har en prioritetsordning för långtidsplanerat underhåll och re-investeringar. Fastighetsförvaltaren ansvarar för att prioritera nödvändiga underhållsåtgärder. Prioritering av och beslut om mer omfattande underhåll ska sammanställas i en underhållsplan som fastställs av nämnden. Under 2016 uppgick det långtidsplanerade underhållet till 36,2 mkr eller 52 procent och det akuta underhållet till 33 mkr eller 34 procent.</p> <p>Som stöd i prioritering och fördelning av resurser finns prioriteringsordning samt en klassning som fastslår vilket skick gator och vägar ska hålla. En inventeringsplan upprättas årligen med tidplan för när inventering ska ske för beläggningsunderhåll. Gator och parkers ingenjörer prioriterar underhållsåtgärder efter utförda inventeringar. Den största delen av underhållsåtgärderna är planerade. Av utförda underhållsinsatser är 10-20 procent akuta åtgärder.</p>
<p>8. Är återrapportering av risk- och väsentlighetsanalyser samt genomförda underhållsinsatser ändamålsenlig?</p>	<p>Fastighet gör inga uttalade risk- och väsentlighetsanalyser. Fastighets underhållsplan beslutas dock av nämnd. Underhållsåtgärder ses som verkställighet som utförs på delegation. Nämnden informeras om fattade delegationsbeslut. Av beslutet om underhållsplanen framgår att avsikten är att årligen informera tekniska nämnden om större avvikelser. Det finns en otydlighet kring hur stora avvikelserna ska vara för att rapporteras. Vår bedömning är att återrapporteringen till nämnd är ändamålsenlig men att storleken på avvikelser som ska rapporteras bör tydliggöras.</p> <p>Den huvudsakliga kommunikationen avseende underhållsfrågor för gator och vägar sker i budgetprocessen. En ekonomisk ram för reinvesteringar ingår i investeringsprogrammet som beslutats av tekniska nämnden. Reinvesteringar återrapporteras till nämnden i gatuprogrammet.</p> <p>Underhållsåtgärder ses som verkställighet som utförs på delegation. Vid genomgång av protokoll har vi inte sett någon informationspunkt där nämnden informeras om fattade delegationsbeslut gällande underhåll.</p> <p>En konsekvensbeskrivning för uppskjutet underhåll har presenterats för nämnden i budgetberedningen. Vår bedömning är att återrapporteringen till tekniska nämnden kan stärkas genom att nämnden beslutar om handlingsplanen och följer upp större avvikelser från denna.</p>

5.2. Sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer att det finns tydliga planer och strategier för att säkerställa att ändamålsenliga underhållsåtgärder sätts in i rätt omfattning och i rätt tid. Vår övergripande bedömning är att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis säkerställt att det finns tydliga planer och strategier för att säkerställa att ändamålsenliga underhållsåtgärder sätts in i rätt omfattning och i rätt tid.

Vi bedömer att det finns förbättringspotential för risk- och väsentlighetsanalyser genom att upprätta dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser för fastighet samt genom att införa ett systemstöd för dokumentation av risk- och väsentlighetsanalyser för gator och vägar. Styrning och samordning av identifierade underhållsåtgärder för fastigheter, gator och vägar bedöms vara ändamålsenlig.

Det finns ett ackumulerat framtida underhållsbehov för fastigheter, gator och vägar. Behovet har arbetats ner avseende fastigheter men ökar gällande gator och vägar. Nämndens rutiner,

metoder och systemstöd för att bedöma, beräkna och planera underhållsbehov bedöms vara effektiva för fastigheter men kan förbättras gällande gator och vägar genom bättre dokumentation i ett IT-stöd i kommunens ägo. Vi ser risker med att uppgifter om underhåll av gator och vägar finns dokumenterade hos en extern entreprenör.

Nämnden beslutar varje år om fastighetsunderhållsplan men inte om den handlingsplan för gator och vägar som fungerar som underhållsplan. Den senaste handlingsplanen upprättades 2014. Vår bedömning är att fastighetsunderhållsplanen är relevant men att handlingsplanen för gator och vägar bör uppdateras och beslutas av nämnd.

Vi bedömer att nämnden gällande gator och vägar fått ändamålsenlig information rörande konsekvenser av eftersatt underhåll. Gällande fastigheter gör vi bedömningen att konsekvensanalyser rörande effekten av eftersatt underhåll bör upprättas för att tydliggöra konsekvenser för nämnden.

Det finns prioriteringsordningar för underhåll gällande fastigheter, gator och vägar. Andelen planerat underhåll uppgick under 2016 till 52 procent avseende fastigheter och 80-90 procent avseende gator och vägar. Vår bedömning är att andelen akut underhåll avseende fastigheter indikerar att det saknas ändamålsenliga rutiner kring underhållsarbetet, fullt ut. Kostnaderna för akut underhåll riskerar att öka om adekvata åtgärder inte sätts in i tid. En sådan utveckling är inte förenlig med god ekonomisk hushållning.

Åtterrapporeringen av underhållsåtgärder avseende fastigheter bedöms vara ändamålsenlig, vi anser dock att storleken på de avvikelser från underhållsplanen som ska rapporteras till tekniska nämnden bör tydliggöras. Bedömningen avseende gator och vägar är att åtterrapporeringen till tekniska nämnden kan stärkas genom att nämnden beslutar om handlingsplanen och följer upp större avvikelser från denna.

5.3. Rekommendationer

Med utgångspunkt från vår granskning lämnas följande rekommendationer till tekniska nämnden för fortsatt utveckling:

- ✓ Utveckla riskanalysen för fastigheter med konsekvensbeskrivning rörande effekt av eftersatt underhåll.
- ✓ Prioritera ett ändamålsenligt systemstöd för underhåll av gator och vägar fristående från externa entreprenörer så att kommunen har fullständig kontroll och rådighet över databasen rörande underhållsåtgärder.
- ✓ Upprätta en aktuell handlingsplan för underhåll av gator och vägar att besluta i nämnden.
- ✓ Inför beloppsgränser som styr åtterrapporering till nämnd av beslut om reinvesteringar, lönsamhetsinvesteringar, tillgänglighetsinvesteringar, underhåll och rivning av fastigheter enligt plan och inom ram för anvisade medel i tekniska nämndens delegationsordning.
- ✓ Ta fram uppgift om det framtida underhållsbehovet för kommunens tillgångar för en längre tidshorisont.

Umeå den 24 november 2017

Malin Westerberg Blom

Jakob Hallén



Certifierad kommunal revisor
Auktoriserad revisor

Verksamhetsrevisor

Källförteckning

- ▶ Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2017, beslutad av kommunfullmäktige 2016-06-20
- ▶ Tekniska nämndens delegationsordning, beslutad av tekniska nämnden 2017-04-27
- ▶ Tekniska nämndens uppdragsplan och budget, fastställd av tekniska nämnden 2016-11-17
- ▶ Samhällsbyggnadsdirektörens vidaredelegering, reviderad 2016-12-15

Fastigheter

- ▶ Besiktningsrapport (Fastighet 2016)
- ▶ Definitioner och beskrivning av underhåll och investeringar i verksamhetsfastigheter (fastighet 2010)
- ▶ Kvalitetsdeklaration Fastighet (fastställd av tekniska nämnden 19/11 2015)
- ▶ Presentation underhållsplan (2017)
- ▶ Prioritetsordning för långtidsplanerat underhåll och reinvesteringar (Fastighet 2008)
- ▶ Statusbedömning Södra/Holmsund
- ▶ Umeå kommuns lokalförsörjning – Lokalförsörjningsdirektiv (beslutades av fullmäktige 2003-12-15, reviderades av tekniska nämnden 2011-11-24)
- ▶ Underhållsplan 2017-2019
- ▶ Årshjul lokalplanering

Gator och vägar

- ▶ Gatuinventering Umeå kommun klass 1 – 2016, NCC, 2016-11-14
- ▶ Handlingsplan gator, gc-vägar, trottoarer, Gator och parker 2014
- ▶ Hållbar förvaltning av Umeås gatunät – Handlingsplan för beläggningsunderhåll
- ▶ Inventeringsplan Beläggningsunderhåll Gator och parker 2016
- ▶ Investeringsprogram för 2017 – Gatuarbeten (fastställd tekniska nämnden 23/3 2017)
- ▶ Kvalitetsdeklaration Gator och parker (fastställd av tekniska nämnden 17/11 2016)
- ▶ Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2017-2020
- ▶ Slitlagerplan Gata 2016, gator och parker
- ▶ Slitlagerplan GC 2016, gator och parker
- ▶ Teknisk handbok, gator och parker (upprättad 2015-12-01)
- ▶ Uppföljning och utvärdering av beläggningsarbeten 2015, Gator och parker