



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2021-06-03

Till
Tekniska nämnden för yttrande.
Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

Revisionsrapport ” Granskning underhåll av gator och vägar”

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av underhåll av gator och vägar. Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att tekniska nämnden **inte helt** har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar. Tilldelad budget är inte tillräcklig i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det faktiska behovet. Enligt vår bedömning riskerar detta att leda till att det uppstår ett ackumulerat underhållsbehov i alltför stor grad som kan innebära att behovet av att tidigarelägga re-investeringar och nyinvesteringar av gatunätet ökar. Detta kan på sikt innebära en kapitalförstörelse och att kommunen inte lever upp till kommunallagens bestämmelse om ”god ekonomisk hushållning”. Underhållsplanering av gator kräver alltså långsiktighet för att bli effektiv och framgångsrik.

Revisionsfrågor

Bedömning

Säkerställer nämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Delvis



Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om anläggningarnas status och upprustningsbehov när underhållskostnaderna uppskattas?

Delvis



Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det egentliga behovet?

Ej Uppfylld



Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder?

Delvis





ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2021-06-03

Sker en ändamålsenlig samordning mellan olika aktörer (ex-empelvis, bredband, VA) när underhåll av gator och vägar planeras och utförs?


Uppfylld



I granskningen har vissa utvecklingsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Formulera långsiktiga mål och styrprinciper/nyckeltal för förvaltning av kommunens gator- och vägar.
- Genomföra en skadeinventering/underhållsutredning av kommunens totala vägbestånd.
- Ta fram en långsiktig strategisk underhållsplan för att säkerställa en tillfredsställande underhållstakt över en längre tidsperiod.
- Säkerställ att pågående arbete med upprättande av underhållsplaner kommer i mål samt se till dessa innehåller analyser om konsekvenser till följd av uteblivet eller uppskjutet underhåll.
- Göra en regelbunden uppföljning av underhållskostnader med hjälp av nyckeltal/målvärden och vid behov fatta beslut om åtgärder.
- Initiera en strategisk diskussion med programnämnden och kommunstyrelsen i syfte att diskutera huruvida tillräckliga medel för underhåll och reinvesteringar kan tillföras.

Vi emotser tekniska nämndens yttrande över denna skrivelse och bilagd rapport med förslag till åtgärder samt tidplan senast 2021-10-28.


Lena Jansson
ordförande


Håkan Gransten
revisor

Granskning underhåll av gator och vägar

Örebro kommun

Juni 2021

Said Ashrafi






Casper Wessén

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av underhåll av gator och vägar. Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att tekniska nämnden **inte helt** har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar. Tilldelad budget är inte tillräcklig i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det faktiska behovet. Enligt vår bedömning riskerar detta att leda till att det uppstår ett ackumulerat underhållsbehov i alltför stor grad som kan innebära att behovet av att tidigare-lägga reinvesteringar och nyinvesteringar av gatunätet ökar. Detta kan på sikt innebära en kapitalförstöring och att kommunen inte lever upp till kommunallagens bestämmelse om "god ekonomisk hushållning". Underhållsplanering av gator kräver alltså långsiktighet för att bli effektiv och framgångsrik.

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

Revisionsfrågor	Bedömning
Säkerställer nämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?	Delvis 
Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om anläggningarnas status och upprustningsbehov när underhållskostnaderna uppskattas?	Delvis 
Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det egentliga behovet?	Ej Uppfylld 
Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder?	Delvis 
Sker en ändamålsenlig samordning mellan olika aktörer (exempelvis, bredband, VA) när underhåll av gator och vägar planeras och utförs?	Uppfylld 

Rekommendationer

I granskningen har vissa utvecklingsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Formulera långsiktiga mål och styrprinciper/nyckeltal för förvaltning av kommunens gator- och vägar.
- Genomföra en skadeinventering/underhållsutredning av kommunens totala vägbestånd.
- Ta fram en långsiktig strategisk underhållsplan för att säkerställa en tillfredsställande underhållstakt över en längre tidsperiod.
- Säkerställ att pågående arbete med upprättande av underhållsplaner kommer i mål samt se till dessa innehåller analyser om konsekvenser till följd av uteblivet eller uppskjutet underhåll.
- Göra en regelbunden uppföljning av underhållskostnader med hjälp av nyckeltal/målvärden och vid behov fatta beslut om åtgärder.
- Initiera en strategisk diskussion med programnämnden och kommunstyrelsen i syfte att diskutera huruvida tillräckliga medel för underhåll och reinvesteringar kan tillföras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Styrning av underhållsarbetet	6
lakttagelser	6
Bedömning	7
Anläggningarnas status och upprustningsbehov	8
lakttagelser	8
Bedömning	10
Nuvarande underhåll	10
lakttagelser	10
Bedömning	12
Uppföljning av underhållskostnader	13
lakttagelser	13
Bedömning	15
Ändamålsenlig samordning	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17

Inledning

Bakgrund

Kommunens gator- och vägar kräver såväl löpande som periodiskt underhåll för att bevara sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investering- och reinvesteringsbehovet måste tidigareläggas. Ytterligare konsekvenser är att tillgångarna får en försämrad standard vilket kan leda till försämrad arbets- och brukarmiljö.

Det är viktigt att kommunen har en ändamålsenlig organisation och rutiner för underhåll av sina anläggningstillgångar både ur ett ekonomiskt och ur ett verksamhetsmässigt perspektiv. I granskningar som PwC har gjort framkommer att det ofta saknas klara mål och styrprinciper för underhållsarbetet.

Utifrån genomförd riskanalys har revisionen funnit skäl att granska kommunens styrning och uppföljning av underhållsarbetet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Revisionsfrågor:

- Säkerställer nämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?
- Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om anläggningarnas status och upprustningsbehov när underhållskostnaderna uppskattas?
- Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det egentliga behovet?
- Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder?
- Sker en ändamålsenlig samordning mellan olika aktörer (exempelvis, bredband, VA) när underhåll av gator och vägar planeras och utförs?

Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk och policy

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande arbete med underhåll av gator och vägar. Inom området gator och vägar har vi huvudsakligen inriktat granskningen mot beläggningsunderhållet eftersom det är det planerade underhållet som avser skydda kommunens kapital i form av gator och vägar. Det görs ingen granskning av redovisningen av underhåll och regler för komponentredovisning. Granskningsobjekt är tekniska nämnden.

Metod

Underlaget för granskningen omfattas i första hand av rutinbeskrivningar, uppgifter ur kommunens redovisning och övriga dokument samt de svar vi erhållit från intervjuer av

berörd personal. Arbetet har avgränsats till att översiktligt beskriva arbetet med underhållsplaneringen. En sammanställning görs av underhållskostnader enligt planerade och budgeterade kostnader samt verkligt nerlagda kostnader för underhåll. Sammanställningen jämförs med tillgänglig statistik och nyckeltal för gator och vägar.

Granskningen har introducerats genom kontakt med T.F kommundirektör och förvaltningschef för tekniska förvaltningen.

Följande funktioner har intervjuats:

- Verksamhetschef för Park och gata
- Enhetschef för Gata och trafik
- T.F Enhetschef för Bygg och drift
- T.F Gruppchef för Gata
- Gatuingenjör för Gata och trafik
- Ordförande för tekniska nämnden

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Styrning av underhållsarbetet

Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?

lakttagelser

Ansvar enligt reglemente¹

Tekniska nämnden, tillsammans med byggnadsnämnden, miljönämnden, fritidsnämnden och kulturnämnden, ingår i programområdet samhällsbyggnad. Tekniska nämnden äger och förvaltar gator, vägar, torg, parker och annan platsmark samt sina egna specialfastigheter för järnväg, vattenverk, avloppsverk och avfallsverk. Tekniska nämnden är också väghållare hos kommunen samt fullgör de trafikuppgifter som avses i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor med ansvar även för trafiksäkerhetsfrågor.

Förvaltningsorganisation

Tekniska förvaltningen leds av en förvaltningschef med uppdrag att åt nämnden utföra uppdragsstyrd och uppdragsfinansierad verksamhet. Inom den tekniska förvaltningen finns ett flertal verksamhetsområden vilka i sin tur består av en eller flera enheter. Respektive verksamhet leds av en verksamhetschef och respektive enhet leds av en enhetschef. De verksamhetsområden (och enheter) som finns inom den tekniska förvaltningen är:

- Park och gata (med enheterna Gata och trafik, Bygg och drift samt Park)
- Vatten och avlopp (med enheterna Kundservice Vatten och avlopp, Planering, Vattenverket, Ledningsnät, Reningsverket samt Laboratoriet)
- Avfall (med enheterna Kundservice avfall samt Atleverket)
- Fordon (med enheterna Vagnpark, Verkstad samt Combud/Förråd)
- Gas (med områdena Gasnät samt Biogasproduktion)
- Stab
- Projektenhet

Styrprinciper/mål

I Örebro kommun finns inga tydligt formulerade mål för underhåll av kommunens gator och vägar. I programnämnd samhällsbyggnads programplan² framgår dock att det finns ett behov av att ta fram ett samlat dokument för underhållsplaner för både reinvesteringar och nyinvesteringar. Av dokumentet framgår att syftet med underhållsplanerna ska vara att tydliggöra vilka behov som finns i befintlig stadsmiljö under de kommande åren samt vilka merkostnader dessa kan medföra i form av både ökade kapitalkostnader samt direkta verksamhetskostnader.

¹ Nämndreglementen för Örebro kommun, antagna av kommunfullmäktige 2014-12-17 § 392. Tekniska nämndens reglemente reviderades senast 2019-04-24 § 113.

² Programplan med budget 2021 för programnämnd samhällsbyggnad, fastställd 2020-12-03 § 173.

I tekniska nämndens verksamhetsplan med budget för 2021³ anges att tekniska nämnden ska bidra till det kommunövergripande målområdet Hållbara och resurseffektiva Örebro genom att ta fram långsiktiga underhållsplaner för nämndens reinvesteringsbehov som tydligare kan kopplas till investeringsprogrammet. Vidare anges att nämnden ska bidra till samma målområde genom beräkningar och uppföljningar av driftskostnad för utökat driftsättagande för att säkerställa underlag till investering- och driftbudget.

Tekniska nämndens verksamhetsplan för 2021 innehåller utöver ovan ett antal indikatorer med bäring på granskningsområdet, dessa är:

- Gator/vägar i Örebro (km)
- Gång och cykelvägar i Örebro (km)
- Asfaltsunderhåll körbanor (tkr)
- Asfaltsunderhåll gång/cykelvägar (tkr)
- Vaghållning kostnad per m2 körbanor sommar/vinter

I nämndens verksamhetsplan saknas dock målvärden kopplade till ovan indikatorer, vid intervju har vi fått det bekräftat att några målvärden inte har formulerats kopplat till dessa indikatorer.

Vidare i nämndens verksamhetsplan, under avsnittet politiska prioriteringar, anges att nämnden har fått två konkreta uppdrag från programnämnd samhällsbyggnad. Ett av uppdragen avser att nämnden ska ta fram underhållsplaner för både reinvesteringar och nyinvesteringar. Underhållsplanerna ska både lyfta vilka objekt som har behov av underhåll de kommande åren samt vilka merkostnader som finns kopplat till underhållsbehovet både i form av ökade kapitalkostnader (avskrivningar) och internränta samt direkta verksamhetskostnader vid reparationer och liknande. Underhållsplaner ska tas fram för de objekt som under sin livstid behöver underhållas.

Under hösten 2020 har nämnden påbörjat arbetet med att ta fram underhållsplaner, dessa är vid granskningstillfället dock ej färdigställda.

Bedömning

Säkerställer nämnden att underhållsarbetet styrs på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- I Örebro kommun saknas tydligt formulerade mål för underhåll av gator och vägar. Tekniska nämnden har formulerat ett antal indikatorer med bäring på granskningsområdet, dock saknar indikatorer tydligt mätbara målvärden.
- Nämnden har fått i uppdrag och påbörjat ett arbete med att ta fram underhållsplaner vilket vi ser som positivt. Underhållsplanerna ska både lyfta vilka objekt som har behov av underhåll de kommande åren samt vilka merkostnader som finns kopplat till underhållsbehovet. Underhållsplanerna är vid granskningstillfället ej färdigställda varför vi inte har tagit del av dessa.

³ Verksamhetsplan med budget 2021, beslutad av tekniska nämnden 2020-12-10 § 191.

Anläggningarnas status och upprustningsbehov

Revisionsfråga 2: Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om anläggningarnas status och upprustningsbehov när underhållskostnaderna uppskattas?

lakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi bland annat tagit del av dokumentet "Reinvestering beläggning"⁴ vilket enligt intervjuer är kommunens beläggningsprogram.

Beläggningsprogrammet innehåller bland annat en bedömning av standarden på kommunens asfaltskvalité, kostnadsbedömning av framtida reinvesteringar, ekonomisk kostnadsprognos för perioden 2016-2022 samt konsekvenser av eftersatt underhåll, däremot saknas till viss del information som normalt brukar finnas i ett beläggningsprogram såsom vilka gator och vägar som är i störst behov av underhåll, vilka underhållsåtgärder som ska vidtas och när etc.

Kommunens beläggningsprogram gäller för perioden 2016-2022 och uppdateras med aktuella siffror efter varje år, den version vi tagit del av avser 2020. Till grund för beläggningsprogrammet ligger en skadeinventering och underhållsutredning som Ramböll RST utförde under juni-juli 2015 på uppdrag av Örebro kommun.

Skadeinventeringen och underhållsutredningen gjordes på anvisade delar av det asfaltbelagda gatunät som ligger under kommunens förvaltning. Inventeringen omfattade totalt 398,2 km (eller 2 791 359 m²) av asfaltbelagda gator och vägar vilket motsvarar ca 62 procent av det totala beståndet. Några större infarts-/genomfartsvägar ingick inte i inventeringen. Av inventerat gatunät utgjorde lokalgator den klart största andelen, med ca 51 procent av inventerade ytor. Knappt 21 procent utgjordes av huvudgator, 15 procent av uppsamlingsgator och resterande drygt 13 procent av industrigator.

Den totala mängden asfalterad gata uppgår enligt beläggningsprogrammet till knappt 3,4 miljoner m² och för att beläggningsstandarderna ska hålla en godtagbar nivå behöver reinvesteringar ske motsvarande ca 35 procent av ytan under åren 2016-2022. Enligt beräkningar som framgår av enheten Park och gatas investeringsplan för åren 2021-2024⁵ kostar en beläggningsåtgärd på kommunens huvud- och uppsamlingsgator i genomsnitt mellan 170-190 kr/m² och för smålokalgator runt 250 kr/m². Det årliga behovet för underhållsbeläggning av körbanor uppgår till 145 000 m². Vid en sammanställning hamnar den årliga kostnaden för beläggningsåtgärder någonstans mellan 30-34 Mkr enligt investeringsplanen (avser bara reinvestering, inte drift och underhåll). Detta kan jämföras med planerad budget för 2021 om 12 Mkr som består av reinvestering mellan 7-9 Mkr. Resterande del är drift och underhåll.

Av beläggningsprogrammet framgår att vägföreningarnas vägnät till 100 procent finansieras av driftbidrag från kommunen, däremot finns inga medel avsatta i budgeten för reinvesteringar i asfaltbeläggningar på dessa vägnät. På vägföreningarnas vägnät har heller ingen inventering gjorts av beläggningsstandarderna, men kommunens bedömning är att det är i sämre skick än det kommunala vägnätet. Vägföreningarnas vägnät består

⁴ Reinvestering beläggning, Underhållsbehov för Örebro.

⁵ Investeringsplan, Underlag till budgetförslag 2021-2024, Tekniska nämnden / Park o Gata.

av ca 83 km väg vilket motsvarar ca 584 000 m², att åtgärda detta beräknas kosta kommunen ca 100 Mkr.

Vidare framgår av beläggningsprogrammet att hittills nedlagd kostnad för reinvesteringar under åren 2016-2020 uppgår till 115 Mkr, detta gäller kommunens gator och vägar inklusive gång- och cykelbanor. Det verkliga behovet under dessa år ligger enligt beläggningsprogrammet på ca 170 Mkr. För åren 2021 och 2022 planeras reinvesteringar om ca 15 Mkr. Det verkliga behovet under dessa år uppgår till 68 Mkr. För att summera detta kommer kommunen ha reinvesterat ca 130 Mkr vid slutet av 2022 jämfört med behovet om 238 Mkr.

Vid intervjuer uppges att enheten Gata och trafik har tillgång till systemstödet Tekis-Gata. Systemstödet används för att dokumentera vilka gator det har utförts beläggningsarbete på, när beläggningsarbetet utfördes, vilken typ av asfalt det ligger på olika gator samt vem som har utfört beläggningsarbetet. Systemstödet används även delvis till att följa upp underhållsarbetet då det är möjligt att se vilka gator som ska garantibesiktas och när.

Underhållsbehovet för gator och vägar identifieras i huvudsak genom ronderingar som utförs av gatuingenjör men även via ett felanmälsystem. Tillsammans ger dessa information/indikationer om vilka gator och vägar som är i behov av underhållsinsatser. Mätmetoden är i huvudsak okulärbesiktning men kommunen har även möjlighet att genomföra borrhövar. Dessa kan ske via ramavtal med externa leverantörer men kommunen har också egen utrustning till att genomföra borrhövar.

Det underhållsbehov som identifieras vid ronderingar och via felanmälsystem sammanställs i en remisslista över slitlagerbeläggningar. Vi har tagit del av remisslistan över slitlagerbeläggningar för åren 2017-2021. Remisslistan uppdateras årligen med information om vilka gator och vägar, dels körbanor dels cykel- och gångvägar, som är i behov av underhåll. I remisslistan finns information om vilket objekt (dvs vilken väg) som är i behov av underhåll, underhållets utbredning, vilken stadsdel objektet finns i, uppskattad yta innan förbesiktning, vilken gatutyp det rör sig om, prioriteringsordning (1-3 där 3 är lägst) samt eventuella noteringar.

I remisslistan för 2021 finns totalt 90 objekt som avser körbanor varav 26 har högsta prioritet (1) och tre har prioritet 1/delvis 2. Det finns ingen dokumenterad rutin för vilket eller vilka av de objekt med högsta prioritet (1) som ska omfattas av underhållsåtgärder. Men det anges vid intervjuer att man i första hand utgår från trafiksäkerhet på gatunätet och sedan prioriteras huvudleder och/eller leder där det är mycket trafik.

Utöver ovan har det i granskningen framkommit att Örebro kommun ligger i en juridisk asfaltstvist⁶ med NCC utifrån många av de utmaningar som är inbyggda i de avtal som tecknas mellan offentliga beställare och kommersiella utförare av beläggningsuppdrag. Tvisten baseras på det ramavtal som trädde i kraft i januari 2016. Effekten av tvisten påverkar både genomförande och planerat driftsunderhåll över tid. Tvisten är vid granskningstillfället ej avgjord.

⁶ Örebro tingsrätt, Mål nr T 5662-18.

Bedömning

Utgår kommunen från tillförlitliga underlag om anläggningarnas status och upprustningsbehov när underhållskostnaderna uppskattas?

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- En långsiktig strategisk underhållsplan för att säkerställa en tillfredsställande underhållstakt över en längre tidsperiod saknas.
- Ramböll RST utförde år 2015 en skadeinventering och en underhållsutredning på anvisade delar av kommunens asfaltsbelagda gatunät. Skadeinventeringen och underhållsutredningen omfattade ca 62 procent av kommunens totala bestånd.
- Beläggningsprogrammet som finns innehåller bland annat en bedömning av standarden på kommunens asfaltskvalité, kostnadsbedömning av framtida reinvesteringar, ekonomisk kostnadsprognos för perioden 2016-2022 samt konsekvenser av eftersatt underhåll.
- Det underhållsbehov som identifieras vid ronderingar och via felanmälsystem sammanställs i en remisslista över slitlagerbeläggningar som uppdateras årligen.

Nuvarande underhåll

Revisionsfråga 3: Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det egentliga behovet?

Iakttagelser

Nyckeltalsjämförelser på nationell nivå inom det tekniska verksamhetsområdet förekommer sparsamt. På Kolada⁷ sammanställs dock statistik från samtliga kommunala verksamhetsområden vilket möjliggör jämförelser med andra kommuner. De siffror som presenteras nedan har hämtats från Kolada och jämförelser sker mot kommungruppen större stad i SKR:s kommungruppsindelning⁸. I kommungruppen större stad finns totalt 21 kommuner varav Örebro är en av dessa.

Örebro kommun har under 2019 och 2020 rapporterat in statistik till kommunstatistikdatabasen Kolada avseende beläggningsunderhåll av kommunala bilvägar, statistik saknas för åren 2017 och 2018. Statistiken redovisar hur stor del (i kvm) av kommunens bilvägar som har fått ny beläggningsyta under respektive år. I nedan tabell redovisas utfallet för Örebro kommun samt för kommungruppen större stad.

⁷ Kolada är en kommun- och landstingsdatabas som innehåller jämförbara nyckeltal om alla Sveriges kommuner och landsting.

⁸ Kommungruppsindelningen används för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang och är framtagen av SKR. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Örebro kommun tillhör kommungrupp B3 – Större stad.

Tabell 1: Beläggningsunderhåll av kommunala bilvägar, andel kvm (%)

	År 2019	År 2020
<i>Örebro</i>	5.4	1.2
<i>Större stad</i>	7.5	3.2

Av tabell 1 framgår att Örebro kommuns beläggningsunderhåll av kommunala bilvägar minskade från 5,4 procent år 2019 till 1,2 procent år 2020. Vid jämförelser med kommungruppen större stad var Örebro kommuns beläggningsunderhåll lägre (ca 2 procent) både 2019 och 2020. Vidare har Örebro kommun rapporterat in statistik avseende driftskostnader för kommunala bilvägar för år 2017 och 2018. För år 2019 och 2020 saknas inrapporterad statistik för Örebro kommun varför dessa år ej har inkluderats i nedan tabell.

Tabell 2: Driftskostnad kommunala bilvägar, kr/meter

	År 2019	År 2020
<i>Örebro</i>	140	147
<i>Större stad</i>	166	213

Av tabell 2 framgår att driftskostnaderna för kommungruppen större stad ökade med 47 kr/meter från år 2017 till år 2018, under samma tidsperiod ökade Örebro kommuns driftskostnad med 7 kr/meter. Örebro kommuns driftskostnader för kommunala bilvägar var 26 kr/meter lägre än kommungruppen större stad år 2017 och 66 kr/meter lägre än kommungruppen större stad år 2018.

Av tekniska nämndens årsberättelse⁹ framgår att enheten Park och gata ser stora svårigheter i att klara sitt grunduppdrag framöver i takt med kraftig exploatering i kommunen. Vidare framgår av nämndens verksamhetsplan att verksamheten får ökade driftområden och driftskostnader vilket i kombination med budgetreduceringar ger negativa konsekvenser för driftåtagandet. I nämndens verksamhetsplan anges också att beräkningar och uppföljningar av driftskostnaden för utökat driftsåtagande behöver göras för att säkerställa underlag till investering- och driftbudget.

Nedan tabell, innehållande budgetsiffror samt faktiskt utfall, illustrerar tilldelad budget avseende akut/avhjälpande och planerat underhåll av asfalt exkluderat grusytor och plattytor under åren 2018-2021:

⁹ Årsberättelse 2020, beslutad av tekniska nämnden 2021-02-12 § 29.

Tabell 3: Budget och utfall för åren 2018-2020

	Budget	Faktiskt utfall
2018	29 Mkr	16,45 Mkr (varav reinvestering 13 Mkr)
2019	40 Mkr	50,05 Mkr (varav reinvestering 47 Mkr)
2020	10,5 Mkr	10,18 Mkr (varav reinvestering 7 Mkr)
2021	5 Mkr (reinvestering tillkommer, planerad men ej beslutad att uppgå till 7 Mkr, ger en totalsumma på 12 Mkr)	Planerad till 12 Mkr (varav reinvestering 8,5 Mkr)

Av tabell 3 framgår att nämndens tilldelade budget för akut/avhjälpande och planerat underhåll av asfaltsbeläggningar reducerades med 30 Mkr från år 2019 till år 2020, detta trots att det faktiska utfallet år 2019 översteg budget med ca 10 Mkr.

Det totala beläggningsunderhållet av kommunala bilvägar uppgick 2018 till 2 procent, år 2019 till 5,4 procent och år 2020 till 1,2 procent. För år 2021 planeras beläggningsunderhållet av kommunala bilvägar att uppgå till 1,5 procent.

I nämndens investeringsplan framgår att underhållsplaner tas fram vid bedömning av behoven för respektive del av verksamheten ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Högsta prioritet anges vara det underhåll som består av akuta underhållsåtgärder, men även definierade behov inom de närmaste åren klagas med hjälp av planerna. Utifrån kommunens begränsande möjligheter att finansiera kapitalkostnader så blir det ännu viktigare att prioritera utifrån lagstiftningen som berör väghållaren och nämndens uppdrag avseende allmän platsmark, så att säkerhetsrisker för tredje man samt arbetsmiljörisker undanröjs.

Bedömning

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det egentliga behovet?

Revisionsfrågan bedöms som **ej uppfylld**. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Den statistiska jämförelsen indikerar att nuvarande underhåll i jämförelse med liknande kommuner inte är tillräckligt.
- Av årsberättelsen framgår dock att utökade driftområden och driftskostnader ihop med budgetreduceringar ger negativa konsekvenser för driftåtagandet samt att beräkningar och uppföljningar av driftskostnaden för utökat driftåtagande behöver göras för att säkerställa underlag till investering- och driftbudget.

- Nämndens budget avseende akut/avhjälpande och planerat underhåll av asfalt exkluderat grusytor och plattytor har reducerats från 40 Mkr år 2019 till ca 12 Mkr år 2021. Det årliga behovet för beläggningsåtgärder uppgår till 30-34 Mkr för enbart reinvestering. Tilldelad budget är inte tillräcklig i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det egentliga behovet.

Uppföljning av underhållskostnader

Revisionsfråga 4: Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen gått igenom nämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2020-01-01 till 2021-03-31. Under denna period har vi inte noterat att någon specifik uppföljning avseende underhållskostnader för gator och vägar har skett, däremot kan vi inte med säkerhet säga att någon sådan uppföljning inte har skett under (exempelvis) den återkommande punkten Förvaltningens information.

I samband med delårsavstämningar, årsberättelse och nulägesöversikt redovisar nämnden avvikelser kopplat till investeringsram och driftbudget inom befintlig budgetram. Nulägesöversikten ligger till grund för den politiska beredningen av Örebro kommuns övergripande strategi och budget (ÖSB) och investering två år framåt i tiden.

Vid sammanträdet 2020-01-23 § 13 beslutade nämnden att anta en tillsynsplan för 2020. I tillsynsplanen ingår bland annat tillsyn av tekniska förvaltningens utökade driftåtagande. Utökade uppdrag kan innebära att resurserna inte matchar behovet varför beräkning av mängden tillkommande skötselutgifter sker. Resultatet av tillsynen avseende tekniska förvaltningens utökade driftåtagande visar att allvarliga brister har förekommit mellan antagna planer och driftskonsekvensen. Samtidigt visar tillsynen att det pågår ett aktivt arbete mellan tekniska förvaltningen och stadsbyggnad för att gemensamt utarbeta en hållbarhetsmetodik för både utveckling av staden och en säkerställd drift.

I årsberättelsen framgår som tidigare nämnt att enheten Park och gata ser stora svårigheter i att klara sitt grunduppdrag framöver i takt med den kraftiga exploatering som sker i Örebro kommun. Vidare framgår att det finns stora behov av nya investeringar samt reinvesteringar för att möta stadens befolkningstillväxt. Nämnden ser stora utmaningar i form av reinvesteringar i anläggningar som byggdes på 1960-70 talet.

Nämnden har tilldelats en kraftigt reducerad investeringsbudget för åren 2019-2021. Den reducerade investeringsbudgeten medför att nämnden inte kan möta det underhållsbehov som krävs inom förvaltningens verksamhetsområden vilket på sikt kan leda till högre investeringskostnader samt en ökad driftskostnad för att kunna upprätthålla en accepterad standard och efterleva de lagstadgade krav som åligger verksamheten.

Under hösten 2020 har nämnden, som tidigare nämnt, påbörjat ett arbete med att ta fram och revidera underhållsplaner avseende behoven av reinvesteringar i gamla anläggningar, ett arbete som kommer att fortlöpa under åren 2021-2022.

I årsberättelsen följs ett antal indikatorer upp, däribland Asfaltsunderhåll körbanor (tkr). Nedan bild illustrerar utfallet åren 2016-2020 (2016 längst till vänster, 2020 längst till höger) för de indikatorer som rör enheten Park och gata.

Park och gata					
Gator/vägar i Örebro (km) *	461	* 464	* 477	* 477	* 481
Gång och cykelvägar i Örebro (km) *	279	* 282	* 282	* 357	* 360
Skadeärenden (antal) **	** 73	** 92	** 80	** 58	** 47
Vinterväghållning (tkr)	24 975	23 015	27 533	37 611	8 815
Vinterväghållning körbana (kr/m ²)	3,2	3,0	3,8	5,79	1,4
Vinterväghållning gång/cykelvägar (kr/m ²)	13,6	12,4	13,4	13,24	3,66
Asfaltsunderhåll körbanor (tkr)	10 545	28 074	12 034	36 711	6 026
Asfaltsunderhåll gång/cykelvägar (tkr)	5 102	3 878	690	10 189	1 000
Väghållning kostnad per m ² körbanor sommar/vinter	6,3	6,3	7,3	9,0	4,54

* Utfall 2017 och framåt är uppskattade siffror.
 ** De totala antal skador är skador som inkommer till kommunen där man ställer anspråk på Park och gata, oavsett om Park och gata är vållande eller ej.

Vid intervjuer uppges att nämnden inte har tagit del av och beslutat om enheten Gata och trafiks beläggningsprogram, däremot anges att nämnden kontinuerligt får information om det behov som förvaltningen ser avseende underhållet av gator och vägar. Tekniska nämnden förklarar ha god kännedom om behovet av en utökad budgetram för underhållet av bland annat gator och vägar, däremot har nämnden inte mandat att fatta några sådana beslut då det åligger programnämnd samhällsbyggnad.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av någon information som indikerar att nämnden äskat om tilläggsbudget för underhållet av gator och vägar. Vid sammanträdet 2021-02-12 § 29 (i samband med åiterrapportering av årsberättelsen 2020) beslutade nämnden dock att önska överföra 9 183 tkr till år 2021 och 9 500 tkr till år 2022 i investeringsanslag för park- och gatuinvesteringar.

Enligt uppgift pågår en översyn av investeringsprocessen inom programområdet samhällsbyggnad avseende all form av investering. Målsättningen med översynen är att få en samlad bild över programrådets investeringsbehov. Investeringsområden inom samhällsbyggnad är bland annat markinköp och fastighetsinvesteringar, exploateringsinvesteringar samt gata, park och inventarieinvesteringar.

Programrådets investeringsbehov sammanställs årligen utifrån beslutade ramar. Behovet sammanställs med ett år i budget, fyra års plan samt ytterligare fyra år i utblick. Nästkommande års behov beskrivs mer utförligt i investeringsplaner. Investeringsbehoven baseras på politiska prioriteringar, måluppfyllelse, lagstadgade behov, underhållsbehov, underhållsplaner, myndighetskrav etc.

Bedömning

Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader och fattar nämnden vid behov beslut om åtgärder?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vi har gått igenom nämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2020-01-01 till 2021-03-31, under denna period har vi inte sett att någon specifik uppföljning av underhållskostnader för gator och vägar har skett.
- Nämnden har beslutat att anta en tillsynsplan för 2020 som bland annat innehåller tillsyn av tekniska förvaltningens utökade driftåtagande.
- I årsberättelsen för 2020, som nämnden beslutat att godkänna, följs ett antal indikatorer med bäring på granskningsområdet upp. Bland tog nämnden del av utfall i tkr avseende asfaltsunderhåll körbanor för åren 2016-2020.
- Nämnden får kontinuerligt information om det behov som förvaltningen ser avseende underhållet av gator och vägar. Nämnden har god kännedom om förvaltningens behov av utökad budgetram för underhåll, däremot har nämnden inte mandat att fatta sådana beslut då det åligger programnämnd samhällsbyggnad.

Ändamålsenlig samordning

Revisionsfråga 5: Sker en ändamålsenlig samordning mellan olika aktörer (exempelvis, bredband, VA) när underhåll av gator och vägar planeras och utförs?

Iakttagelser

Den årliga remisslistan över slitlagerbeläggningar skickas ut till nätägare, E.ON Energi-lösningar och E.ON Energidistribution samt till kommunens VA-avdelning. Remisslistan skickas även till stadsbyggnad samt till projektenheten för avstämning mot och samordning av kommande projekt.

Varannan månad sker något som de intervjuade kallar för mullvadsträffar. Vid dessa träffar, som syftar till att informera om större arbeten inom kommunen framöver, närvarar alla grävande aktörer i staden. Därtill kan enheten Gata och trafik bli inbjuden till träffar med stadsbyggnad, detta sker dock inte kontinuerligt utan enheten bjuds in vid de träffar där frågor som rör enheten Gata och trafik ska diskuteras.

Vidare deltar representanter från tekniska förvaltningen på stadsbyggnads mötesforum sk *kontorsberedningen (KB)* varje vecka. Detta för att fånga upp pågående och kommande aktiviteter inom stadsbyggnad och programområde samhällsbyggnad. På kontorsberedningen passerar samtliga ärenden innan de går upp till programberedningen (PB) för avstämning med programnämndens ordförande. Även tekniska förvaltningen lyfter upp aktiviteter och ärenden till kontorsberedningen för information och/eller avstämning till programberedningen.

Enheten Park och gata har ett eget veckovist beredningsmöte, vilket är en plattform där projekt och aktiviteter lyfts upp och bemannas. På beredningsmötet sker också återkoppling från kontorsberedningen.

TF-Samordning är ett veckovist forum där förvaltningens ledningsgrupp (inkl. verksamhetschef Park och gata) med stödfunktioner träffas för att stämma av aktuella ärenden



eller uppkomna situationer inom förvaltningen och programområdet. Syftet är att samordna, informera och/eller få ärenden att hamna rätt eller komma vidare i sin hantering.

SAPS (Samordning Avstämning Programområde Samhällsbyggnad) är ett forum för programområdets förvaltningschefer och programdirektör i syfte att diskutera gemensamma projekt och frågor inom programområdet.

Inom Park och gata är en tjänst dedikerad att samordna alla grävningsarbeten med interna och externa parter. Enheten för Gata och trafik samordnar schaktremisser i befintlig infrastruktur och ansvarar för allmän platsmark. För att få tillstånd att gräva i allmän platsmark måste företag och kommunens egna verksamheter skicka in en så kallad schaktremiss. När kommunen får in en ansökan skickas den på remiss till representanter för Vatten och avlopp, beläggningsansvariga, belysningsansvarig, trafikingenjör, stadsmiljö och trafikenheten, kontrollant, parkenheten, projektenheten, mark och exploatering. Ansökan skickas även till samtliga aktörer som redan har ett markavtal med kommunen, så att de kan samordna kommande vägarbeten och säkerställa att deras ledningar som redan ligger i marken inte blir skadade av grävarbetet.

Vid intervjuer förklaras att enheten Gata och trafik normalt blir inblandade i god tid kring sådana projekt som rör enheten. Vidare förklaras att planeringen kring sådana arbeten som kan utföras i samband med att ny väg ska läggas, exempelvis byten av ledningar, är något som bör ses över och som kan bli bättre. Det förklaras vara av vikt att sådana typer av arbeten som sker i samband med att ny väg ska anläggas är planerade sedan innan, detta för att undvika eventuella avbrott i pågående arbeten.

Gällande samverkan inom förvaltningen, mellan exempelvis beställar- och utförarenheter, framgår av intervjuer att det finns utvecklingsområden. Bland annat kan det kring vissa typer av frågor anses otydligt avseende roller och ansvar. Därtill kan det ibland upplevas otydligt vad som ska ingå i årsbeställningen, dvs vad beställarsidan förväntar sig att utförarsidan ska åstadkomma under ett år. Vid intervjuer poängteras dock att detta inte är något som påverkar nivån på underhållsarbetet.

Bedömning

Sker en ändamålsenlig samordning mellan olika aktörer (exempelvis, bredband, VA) när underhåll av gator och vägar planeras och utförs?

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns både rutiner och forum som möjliggör god samordning mellan olika aktörer när underhåll av gator och vägar planeras och utförs
- Vid intervjuer har framkommit att det finns utvecklingsområden avseende intern samordning och samverkan.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en granskning av underhåll av gator och vägar. Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att tekniska nämnden **inte helt** har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens gator och vägar.

Tilldelad budget är inte tillräcklig i förhållande till verksamhetens egen bedömning av det faktiska behovet. Enligt vår bedömning riskerar detta att leda till att det uppstår ett ackumulerat underhållsbehov i alltför stor grad som kan innebära att behovet av att tidigare lägga reinvesteringar och nyinvesteringar av gatunätet ökar. Detta kan på sikt innebära en kapitalförstöring och att kommunen inte lever upp till kommunallagens bestämmelse om "god ekonomisk hushållning". Underhållsplanering av gator kräver alltså långsiktighet för att bli effektiv och framgångsrik.

Rekommendationer

I granskningen har vissa utvecklingsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Formulera långsiktiga mål och styrprinciper/nyckeltal för förvaltning av kommunens gator- och vägar.
- Genomföra en skadeinventering/underhållsutredning av kommunens totala vägbestånd.
- Ta fram en långsiktig strategisk underhållsplan för att säkerställa en tillfredsställande underhållstakt över en längre tidsperiod.
- Säkerställ att pågående arbete med upprättande av underhållsplaner kommer i mål samt se till dessa innehåller analyser om konsekvenser till följd av uteblivet eller uppskjutet underhåll.
- Göra en regelbunden uppföljning av underhållskostnader med hjälp av nyckeltal/målvärden och vid behov fatta beslut om åtgärder.
- Initiera en strategisk diskussion med programnämnden och kommunstyrelsen i syfte att diskutera huruvida tillräckliga medel för underhåll och reinvesteringar kan tillföras.

2021-06-03

Rebecka Hansson

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Örebro kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 24 februari 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.