

2020-01-13

Gemensamma nämnden för service och teknik

Granskning av underhåll av fastigheter samt gator och vägar

På uppdrag av revisorerna i Götene kommun och Skara kommun har PwC genomfört en granskning av nämnden för service och tekniks arbete med underhåll av fastigheter samt gator och vägar. Granskningen besvarar revisionsfrågan - om nämnden för service och teknik säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av kommunernas fastigheter samt gator och vägar.

I granskningen görs bedömningen att nämnden inte har en tydlig strategisk styrning avseende arbetet med underhåll av fastigheter, gator och vägar. Det saknas också en långsiktig underhållsplan för Götene kommun fastigheter.

Vidare bedöms roller vara tydliga i arbetet med underhållsplaneringen avseende kommunernas fastigheter samt gator och vägar. Det finns utvecklingsmöjligheter när det gäller att skapa mer likartade regler och styrprinciper som grund för nämndens redovisning men vi kan samtidigt konstatera att båda kommunerna baserar sina interna regler på Rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendationer. Nämndens uppföljning av underhållskostnader bedöms vara tillräcklig.

Vår **sammanfattade revisionella bedömning** är att nämnden för service och teknik **inte helt** säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av kommunernas fastigheter samt gator och vägar.

Utifrån våra erfarenheter i granskningen lämnar vi nämnden följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar nämnden att upprätta mål som är kopplade till både Götene och Skaras övergripande målstruktur.
- Vi rekommenderar nämnden att upprätta mål och indikatorer som är kopplade till underhåll.
- För att nämnden ska ha en heltäckande bild av underhållsbehovet avseende fastigheterna rekommenderar vi att nämndens arbete med underhållsplaner sker på ett mer enhetligt sätt.
- Vi rekommenderar att nämnden verkar för att skapa mer likartade regler och interna styrprinciper avseende redovisningen av investeringar respektive underhåll.



Nämnden för service och teknik

För kännedom till kommun-
styrelserna i Götene och Skara

Kommunrevisorernas beslut

Revisorerna i Götene kommun och Skara kommun beslutade vid sitt gemensamma sammanträde den 13 januari 2020 att skicka rapporten till nämnden för service och teknik och till kommunstyrelserna för kännedom. Revisorerna förväntar sig ett svar från nämnden för service och teknik med kommentarer och redovisning av vilka åtgärder som kommer att vidtas, utifrån de rekommendationer som ges i rapporten. Svaret bör vara revisorerna tillhanda senast 2020-04-15.

För revisorerna i Götene kommun och Skara kommun:

Peter Legendi

Ordförande Götene kommun

Jan-Ove Gutegård Jakobsson

Ordförande Skara kommun

Underhåll av fastigheter samt gator och vägar

Skara och Götene kommun

2019

Daniel Brandt, projektledare

Sara Ljungberg, projektmedarbetare



Innehållsförteckning

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 2 |
| 1. Inledning | 4 |
| 1.1 Bakgrund..... | 4 |
| 1.2 Syfte- och revisionsfråga | 4 |
| 1.3 Revisionskriterier..... | 4 |
| 1.4 Kontrollmål | 4 |
| 1.5 Avgränsning | 5 |
| 1.6 Metod..... | 5 |
| 2. Iakttagelser och bedömningar | 6 |
| 2.1 Organisation kring underhåll av fastigheter samt gator och vägar | 6 |
| 2.2 Kontrollmål 1: Underhållet styrs, finansieras och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt..... | 7 |
| 2.3 Kontrollmål 2: Det finns underhållsplaner och dessa uppdateras kontinuerligt. Kontrollmål 3: Det finns tydliga roller och ansvar för hur underhållsplaner ska tas fram och genomföras. | 11 |
| 2.4 Kontrollmål 4: Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll. | 17 |
| 2.5 Kontrollmål 5: Det finns tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader..... | 19 |
| 3. Revisionell bedömning | 21 |
| Bilagor..... | 22 |
| Dokumentförteckning | 22 |
| Beläggningsplan Skara 2018..... | 23 |
| Beläggningsplan Götene 2018 | 23 |

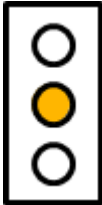
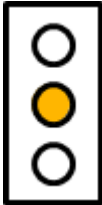


Sammanfattning

PwC har på uppdrag av revisorerna i Götene och Skara kommun, med utgångspunkt i sin riskanalys för år 2019, genomfört en granskning av nämnden för service och tekniks arbete med underhåll av fastigheter samt gator och vägar. Granskningen omfattar nämnden för service och teknik och avser revisionsår 2019. Inom ramen för granskningen har dokumentstudier av styrdokument och underhållsplaner samt intervjuer genomförts.

Granskningen syftade till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har nämnden för service och teknik säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunernas fastigheter samt gator och vägar?*

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att nämnden för service och teknik **inte helt** säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av kommunernas fastigheter samt gator och vägar.

| Kontrollmål | Kommentar | |
|---|---|---|
| 1 Underhållet styrs, finansieras och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt. | Delvis uppfyllt Vi bedömer att nämnden inte har en tydlig strategisk styrning avseende arbetet med underhåll av fastigheter, gator och vägar. |  |
| 2 Det finns underhållsplaner och dessa uppdateras kontinuerligt. | Delvis uppfyllt Vi bedömer att det saknas en långsiktig underhållsplan för Götene fastigheter. |  |
| 3 Det finns tydliga roller och ansvar för hur underhållsplaner ska tas fram och genomföras. | Uppfyllt Granskningen visar att roller är tydliga i underhållsplaneringen avseende kommunernas fastigheter samt gator och vägar. |  |
| 4 Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll. | Uppfyllt Båda kommunerna baserar sina interna regler på RKR:s rekommendationer. |  |

5 Det finns tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader.

Uppfyllt
Vi bedömer att nämnden får en tillräcklig uppföljning avseende underhållskostnader under året



Rekommendationer

- Vi rekommenderar nämnden att upprätta mål som är kopplade till både Götene och Skaras övergripande målstruktur.
- Vi rekommenderar nämnden att upprätta mål och indikatorer som är kopplade till underhåll.
- För att nämnden ska ha en heltäckande bild av underhållsbehovet avseende fastigheterna rekommenderar vi att nämndens arbete med underhållsplaner sker på ett mer enhetligt sätt.
- Vi rekommenderar att nämnden verkar för att skapa mer likartade regler och interna styrprinciper avseende redovisningen av investeringar respektive underhåll.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

2017 genomförde PwC, på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Skara och Götene kommuner, en förstudie av nämnden för service och tekniks underhållsplaner. Förstudien visade bland annat att framtagna underhållsplaner saknade uppgift om när åtgärder ska vidtas, samt att redovisningsprinciperna skilde sig åt mellan kommunerna. Det noterades även andra brister kopplat till styrningen av verksamheten.

Alla anläggningstillgångar kräver underhåll för att behålla sitt värde. Om underhållsnivån inte är tillräcklig kan det leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investeringar- och reinvesteringar måste tidigareläggas. Brister underhållet kan det leda till försämrad service och kvalitet samt att det kan bli mycket kostsamt att återställa tillgångarna till normal standard om förslitningen har blivit för omfattande. Eftersatt underhåll kan på sikt få allvarliga konsekvenser för ekonomi, säkerhet och kvalitet. Det är av stor betydelse att underhåll sker kontinuerligt och långsiktigt, då det berör tillgångar med lång livslängd. Som stöd för underhålls- och förnyelsearbetet är tydliga mål, riktlinjer, rutiner och planer viktiga för att kunna styra, prioritera och följa upp verksamheten utifrån perspektivet långsiktigt hållbart underhåll.

Utifrån ovanstående och sin riskanalys för år 2019, har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av nämnden för service och tekniks arbete med underhåll av fastigheter samt gator och vägar.

1.2 Syfte- och revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har nämnden för service och teknik säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunernas fastigheter samt gator och vägar?*

1.3 Revisionskriterier

- Kommunallag (KL)
- Kommunal redovisningslag (KRL)
- Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR)
- Kommunernas regler och riktlinjer

1.4 Kontrollmål

Ovanstående revisionsfråga behandlas genom följande kontrollmål:

1. Underhållet styrs, finansieras och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt.
2. Det finns underhållsplaner och dessa uppdateras kontinuerligt.
3. Det finns tydliga roller och ansvar för hur underhållsplaner ska tas fram och genomföras.
4. Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll.
5. Det finns tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader.

1.5 Avgränsning

Granskningen omfattar nämnden för service och teknik och avser revisionsår 2019.

1.6 Metod

Granskningen genomförs genom studier av styrdokument, underhållsplaner, delårsrapport samt intervjuer.

Intervjuer har genomförts med:

- Administrativ chef
- Avdelningschef gata/park
- Fastighetschef
- Förvaltningschef
- Ekonom (intern kontroll)
- Ordförande i för nämnden för service och teknik
- 1:e vice ordförande i för nämnden för service och teknik

Granskningen har varit föremål för sakkontroll.

Dokumentförteckning finns i bilaga.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Organisation kring underhåll av fastigheter samt gator och vägar

Skara och Götene kommuner har haft samarbeten under flera år. År 2011 skapades utförarstyrelsen som sedan bytte namn till nämnden för service och teknik. Skara kommun är värdkommun och den gemensamma nämnden ingår i Skara kommuns organisation. Förvaltningsledningen är lokaliserad till Skara kommun och består av flera avdelningar:

- Avdelningen för gata/park
- Fastighetsavdelningen
- Kostavdelningen
- Avdelningen för lokalvård

Ändamål för granskningen är avdelningen för gata/park och fastighetsavdelningen.

2.1.1 Fastighetsavdelningen

Fastighetsavdelningen förvaltar kommunens fastigheter samt inhyrning av externa lokaler. Fastighetsavdelningen ansvarar även för projektering och projektledning av om- och nybyggnationer. Fastighetsavdelningen leds av en fastighetschef. Götene och Skara har sedan varsin enhetschef/fastighetsförvaltare som i sin tur har fastighetsskötare och drifttekniker. Inom fastighetsavdelningen finns en projektchef, fastighetsingenjörer, fastighetstekniker och administratör. Avdelningen har knappt 40 personer heltidsanställda, därtill kommer cirka 10 stycken säsongsanställda som arbetar med utemiljön.

Den totala ytan som fastighetsavdelningen förvaltar är cirka 170 000 kvm, varav Skara 100 000 kvm och Götene 70 000 kvm. Exempel på fastigheter som förvaltas är skolor, förskolor, idrottsanläggningar, badhus och förvaltningshus. Underhållet av kommunernas offentliga lokaler och fastigheter är avgiftsfinansierat via hyresintäkter. Budgeten är uppdelad per kommun och innehåller en investerings- och driftsbudget.

2.1.2 Avdelningen för gata/park

Avdelningen för gata/park utför arbeten inom områdena gator, parker och naturvård. Vidare ingår projektering och anläggning av arbeten inom ovan nämnda områden. Gata/park avdelningen leds av en avdelningschef och två enhetschefer, en för gatudrift och en för park. Avdelningen består sedan av gatuingenjörer, trafikingenjörer, parkeringsvakt, samt drift och anläggningspersonal. Antalet anställda varierar mellan 35–45 beroende på säsong. Det finns ingen uttalad geografisk indelning mellan Skara och Götene inom gata/park. Underhållet av gata/park finansieras via kommunbidrag som fastställs av respektive kommunfullmäktige. Kommunerna har varsin investeringsbudget som är fastställda av respektive kommunfullmäktige. Götene kommun har 90 kilometer vägar och gator och 29 kilometer gång- och cykelvägar som förvaltningen sköter. Skara kommun har 94 kilometer vägar och gator och 45 kilometer gång- och cykelvägar som förvaltningen sköter.

2.2 Kontrollmål 1: Underhållet styrs, finansieras och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt

2.2.1 Iakttagelser

Nämndens reglemente

Nämndens verksamhetsområde styrs i huvudsak av reglementet för nämnden för service och teknik - antaget av Skara och Götene kommunfullmäktige 2014-06-16 och reviderat 2019-02-25. I reglementet framgår att den gemensamma nämndens uppdrag är att på ett kvalitativt och effektivt sätt ta till vara på och utveckla gemensamma resurser inom verksamheterna gata/park, fastighet, kost och lokalvård. Nämnden ska med ledning av de mål, ramar och riktlinjer som kommunfullmäktige ställer upp styra, leda och samordna verksamheten inom nämndens ansvarsområde samt ansvara för uppföljning och utvärdering.

Nämnden ska bevaka att dess budget följs samt att mål, riktlinjer och ansvar som kommunfullmäktige fastlagt följs. Nämnden ska också se till att löpande förvaltning bedrivs effektivt. Det framgår av reglementet att medlemskommunernas ambitionsnivåer inom nämndens olika verksamhetsområden kan variera. Det ska dock finnas en strävan att så långt som möjligt samordna kommunernas verksamheter inom nämndens ansvarsområde för att uppnå gemensamma effektivitets- och kvalitetsförbättringar.

Budgetdokument 2019

Vi har för granskningen tagit del av nämnden för service och tekniks budgetdokument 2019. I budgetdokumentet framgår nämndens riktade uppdrag utifrån kommunfullmäktiges beslut.

1. **Skara kommun:** Uppdrag att fortsätta arbetet med att motverka höga sjukskrivningstal och verka för jämställdhet och heterogenitet.
2. **Götene kommun:** Allmän sparsamhet i samverkan med verksamheterna
3. **Götene kommun:** Utredda om hanteringen/skötseln av sommarblommor i de mindre tätorterna kan effektiviseras genom samverkan med exempelvis samhällsföreningar, trädgårdstjänst.

I budgetdokumentet framgår den övergripande målstrukturen, det vill säga den strategiska inriktningen, kommunfullmäktiges mål och nämndens mål. Utifrån fullmäktiges åtta mål har nämnden brutit ner tre av dessa och formulerat sex mål med kopplade indikatorer. Den övergripande målstrukturen framgår nedan.

| Strategisk inriktning | Kommunfullmäktiges mål | Nämndens mål |
|--|--|--|
| Skara kommun ska präglas av öppenhet, tillgänglighet och mångfald | Alla invånare ska erbjudas bästa möjliga förutsättningar för att leva, bo och verka i Skara. | Medborgarnas behov i fokus En tillgänglig offentlig miljö med ändamålsenliga och rena lokaler |
| All verksamhet ska vara hållbar ur socialt, ekonomiskt och miljömässigt perspektiv. | Kommunens verksamhet präglas av samverkan, effektivitet, kvalitet och ett gott bemötande. | Effektivt nyttjande av befintliga resurser för hållbar utveckling |
| Skara kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare där gott ledarskap tillsammans med ett bra medarbetarskap utvecklar verksamheten | Samtliga medarbetare uppskattar och känner sig uppskattade på sin arbetsplats | - |
| Alla ska kunna leva i ett samhälle som tar ansvar för klimat och miljö | Alla beslut ska bidra till ett miljömässigt hållbart samhälle. Ett mål är att Skara ska vara fossilfritt år 2030 | - |
| Invånarna ska ges förutsättningar för en god hälsa på lika villkor | Alla barn och unga ska ges förutsättningar till en god hälsa och en trygg uppväxt | - |
| Alla ska ha möjlighet till en utbildning och en meningsfull sysselsättning | Utbildningsnivå i Skara kommun ska höjas. Stärka arbetskraften i Skara tillsammans med näringslivet. | - |
| Sund ekonomisk utveckling ger förutsättningar för en framtida god tillväxt och välfärd | Alla verksamheter ska ha kostnads kontroll och redovisa ekonomisk balans | Ekonomi i balans Bokslut i balans Hållbarhet över tid |

Källa: Budgetdokument 2019, nämnden för service och teknik

Vi noterar att budgetdokumentet och målen som presenteras utgår från Skaras fullmäktiges mål som presenteras i Skaras budget 2019 Plan 2020–2021. Enligt intervjuerna är det Skaras styrmodell som i huvudsak genomsyrar verksamheten.

Styrningen av underhållet av gator och vägar

Enligt intervjuer styrs underhållet i huvudsak av underhållsbehovet och budgetdirektiv. Underhållet av gator och vägar styrs av det behov som identifierats av ett verktyg som heter RoSy¹. Verktöget ger en helhetsbild av kommunernas vägnät och visar de delar av vägnätet som är i störst behov av åtgärder samt när åtgärder bör genomföras. Verktöget ger förutsättningar för att strategiskt underhålla kommunens gator och vägar på ett optimalt sätt. Enligt uppgift får verksamheten en årlig rapport som beskriver standarden på beläggningstillståndet i både Skara och Götene. Rapporten innehåller även rekommendationer avseende budget i förhållande till underhållsbehov. Enligt intervju görs underhållsplaneringen utifrån vad som framkommer i rapporten samt utifrån tilldelad budgetram.

Styrning av underhållet av fastigheter

Styrningen för underhållet av Skara och Götene fastigheter styrs även här av underhållsbehovet och budgetdirektiv. År 2012 gjordes en extern översyn av Skaras underhållsbehov på kommunens fastigheter² som ligger till grund för planeringen av underhåll. Denna uppdateras minst en gång per år. Enligt intervju görs underhållsplaneringen utifrån vad som framkommer i den externa dokumentationen samt utifrån tilldelad budgetram. En extern översyn av Götene fastigheter eller en inventering av Götene fastigheter har enligt uppgift inte gjorts på liknande sätt som i Skara. Underhållet av Götene fastigheter styrs av det underhållsbehov som identifieras vid husesyn och tilldelad budget.

Finansiering av underhållet

Som ovan nämnt är underhållet av kommunens offentliga lokaler och fastigheter avgiftsfinansierat via hyresintäkter. Underhållet av gata/park finansieras via kommunbidrag som fastställs av respektive kommunfullmäktige. Varje år tas det ett beslut om investeringsbudget för både gata/park och fastighet. Till den årliga investeringsbudgeten kan det överföras ej förbrukade medel på grund av ej färdigställda investeringsprojekt.

Av förstudien 2017 framgick att nämnden behöver förhålla sig till två olika budgetprocesser, vilket kan medföra ineffektivitet. Budgetprocesserna har, enligt intervjuer, ändrats till att bli mer likartade. Skara och Götene fullmäktige tar numera beslut i juni avseende budgetanslag till nämnder och verksamheter samt investeringsbudget. Det finns dock fortfarande skillnader i budgetprocessen. Enligt intervju tas ett budgetunderlag fram i mars inför budgetprocessen i Skara. Vi har för granskningen tagit del av nämndens protokoll 2019-03-28 § 41 där det framgår att budgetunderlaget innehåller nulägesanalys, framtidsanalys, samt ekonomiska påverkansfaktorer för nämndens verksamheter. Underlaget innehåller också förslag till investeringar under perioden 2020–2024. Nämndens beslut skickas sedan till kommunstyrelsen i Skara. Enligt intervju innebär detta att nämnden har möjlighet att påverka framtida budget och äska pengar. Denna möjlighet har, enligt intervju, inte funnits på samma sätt i Götene budgetprocess tidigare. Götene kommun har dock gjort ändringar i sin budgetprocess inför budget 2020. Inför budget 2020 har nämnderna i Götene haft en möjlighet att komplettera och reagera på den budget fullmäktige

¹ RoSy (Road Systems) är ett verktyg som utvecklats av Sweco och är ett verktyg som används för strategisk underhållsplanering av kommuners gatunät.

² Tom Hanssons dokumentation av underhållsbehovet av Skaras fastigheter, senast uppdaterad 180829.

beslutade om i juni 2019. Vi har för granskningen tagit del av Götenes fullmäktige protokoll 2019-06-17 §86, där det framgår att nämnderna får i uppdrag att ta fram verksamhetsmål samt verksamhetsbudget utifrån fastställda strategiska mål och budgetram 2020 och plan för åren 2021–2022. Det finns även skillnader mellan kommunerna vad gäller investeringar. En övervägande del av Skara kommuns investeringar hanteras av nämnden för service och teknik, medan investeringar i Götene ligger hos respektive sektor. Utöver detta skiljer sig kommunerna åt i vad som klassas som investering. I Skara kommun är det ett prisbasbelopp 46,500 och i Götene är det 100,000.

Avslutningsvis innebär detta att verksamheten behöver förhålla sig till dessa skillnader, men enligt intervju uppges inte dessa skillnader vara en försvårande omständighet för verksamheten.

Underhållet samordnas

För att optimera underhållsplaneringen sker samverkan i stor utsträckning tillsammans med andra verksamheter och bolag.

Enligt intervju samverkar verksamheten med kommunernas bolag, tex Götene Vatten & Värme AB och Skara Energi AB. Enligt uppgift försöker verksamheten göra samordningsinsatser i samband med en planerad underhållsåtgärd för att på så vis dela på kostnader. Samordning avseende fastighet görs enligt uppgift med kommunernas hyresgäster. Fastighetsavdelningen har regelbundna möten och en tät dialog med dessa. Samordning med fjärrvärme och VA sker när fastighetsavdelningen har ombyggnadsprojekt som rör dessa delar.

Sammantaget uppges samordning med andra verksamheter, bolag och hyresgäster fungera väl.

2.2.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmål 1 som: **delvis uppfyllt**

Nämnden för service och teknik har i huvudsak två styrande dokument: ett reglemente och ett budgetdokument. Nämnden har två huvudmän, Skara och Götenes kommunfullmäktige. För att kommunfullmäktiges mål i båda kommunerna ska kunna styra verksamheten är det väsentligt att nämndens mål för den egna verksamheten är tydligt kopplade till de övergripande målen samt att de utvecklar strategier för hur verksamheten ska nå målen. Vi konstaterar att i nämnden för service och tekniks budgetdokument framgår endast Skara kommunfullmäktiges målstruktur vilket innebär att det saknas en tydlig koppling i budgetdokumentet mellan Götenes övergripande mål och hur nämnden för service och teknik arbetar för att nå dessa. Vi bedömer utifrån den dokumentation vi tagit del av att det saknas tydliga mål och indikatorer som är kopplade specifikt till underhåll. Av budgetdokumentet framgår inga prioriteringar avseende underhåll, utan prioriteringar görs av tjänstepersonerna i verksamheten.

Vi bedömer att nämnden inte har en tydlig strategisk styrning avseende kommunernas arbete med underhåll av fastigheter, gator och vägar. Vi bedömer att underhållet samordnas i stor utsträckning med kommunens övriga verksamheter, bolag och hyresgäster för att optimera underhållsplaneringen.

I förstudien 2017 noterades att det fanns vissa skillnader i hur budgetprocesserna hantearades i Skara och Götene. Vi kan i denna granskning konstatera att budgetprocesserna är mer likartade idag men att vissa skillnader fortfarande kvarstår. Då det framkommer i intervjuer att dessa skillnader inte är en försvårande omständighet för verksamheten bedömer vi att kontrollmålet avseende finansiering är uppfyllt.

2.3 Kontrollmål 2: Det finns underhållsplaner och dessa uppdateras kontinuerligt. Kontrollmål 3: Det finns tydliga roller och ansvar för hur underhållsplaner ska tas fram och genomföras.

2.3.1 Iakttagelser

Nedan presenteras våra iakttagelser avseende kontrollmål 2 och 3.

Förstudien visade bland annat att framtagna underhållsplaner saknade uppgift om när åtgärder ska vidtas.

Underhållsplaner fastighet

Vi har för granskningen tagit del av en extern översyn av underhållsbehov³ av Skaras fastigheter. Dokumentationen är en kartläggning av underhållsbehovet per fastighet på både kort- och lång sikt (5-10-30 år framåt). I dokumentationen finns både kort- och långsiktiga underhållsplaner. Enligt uppgift uppdateras dokumentationen minst en gång per år och vi noterar att dokumentet var senast uppdaterad 2018-08-29. Utöver detta gör fastighetsskötaren husesyn och identifierar behov. Enligt uppgift ska Skaras nuvarande dokumentation av underhållsbehovet flyttas över till ett nytt system, Pythagoras.

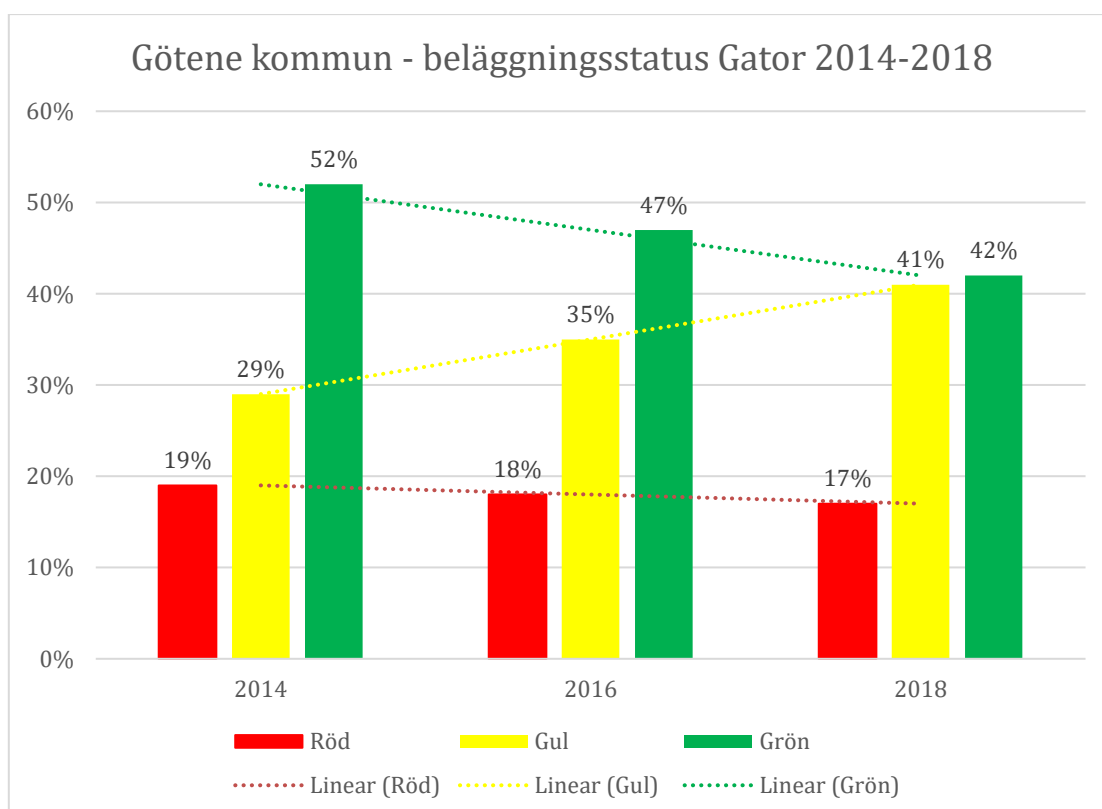
Vi har för granskningen tagit del av ett exceldokument som beskriver Götene's underhållsåtgärder och underhållsbehov av kommunens fastigheter. Det framgår av dokumentet vilka planerade underhållsåtgärder som ska göras under 2020 samt kostnader för dessa. I dokumentet finns även en behovslista över kommande investerings- och underhållsprojekt för Götene. Vi noterar att kommande projekt sträcker sig fram till 2021 och flera projekt saknar uppgift om när åtgärder ska vidtas. Enligt uppgift görs husesyn på samtliga fastigheter minst en gång per år där status fastställs. Det är i regel fastighets-skötaren som identifierar behov och fastighetsförvaltaren uppdaterar behovslistan på hösten med nya åtgärder och tar bort gamla. Vi noterar att exceldokumentet var senast uppdaterat 2019-08-26. Vi noterar att Götene's långsiktiga underhållsbehov av fastigheter inte framgår på samma sätt som i Skara. Enligt uppgift finns inte detta i Götene, men planeras framöver i och med att även Götene's fastigheter ska flyttas över till verksamhetens nya system som nämndes ovan.

³ Tom Hanssons dokumentation av underhållsbehovet av Skaras fastigheter, senast uppdaterad 180829.

Underhållsplaner gata/park

För planering av Götene och Skaras underhåll av gator och vägar används som ovan nämnt systemet RoSy. Programmet ger en helhetsbild av kommunens gator och vägar samt ger en bild av de vägar och gator som är i störst behov av underhållsinsatser⁴. Verksamheten får årligen en rapport som beskriver kommunernas beläggningstillstånd av gator samt gång- och cykelvägar. Vi har för granskningen tagit del av rapporterna från 2014, 2016 och 2018 för både Skara och Götene för att se hur beläggningstillståndet har utvecklats över tid.

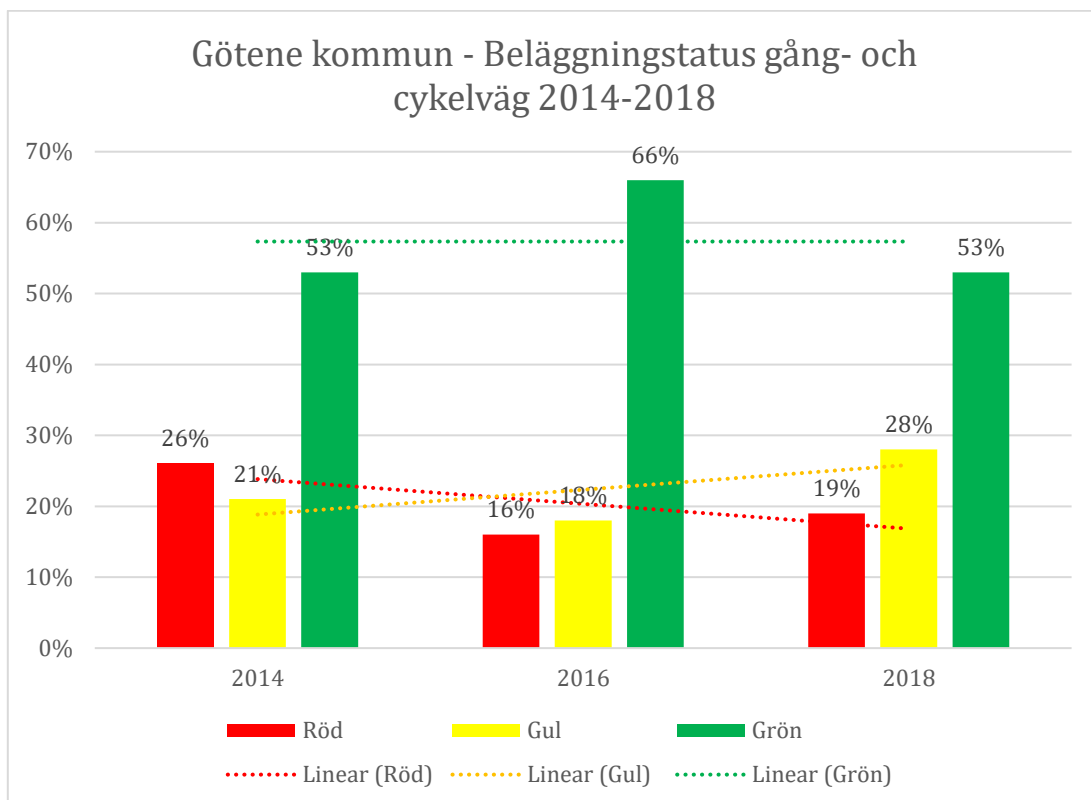
Götene kommun - utveckling av beläggningsstatus över tid



Det röda visar den andel i procent av det totala gatunätet som skulle varit åtgärdat föregående år. Det gula illustrerar den andel i procent av det totala gatunätet som behöver en underhållsåtgärd inom en 5-årsperiod. Det gröna visar den andel i procent som behöver en underhållsåtgärd efter 5 år.

Enligt rapporterna 2014, 2016, och 2018 görs bedömningen att standarden på Götene kommuns gatunät är undermålig. Av tabellen ovan framgår utvecklingen över tid. Det framgår att det gula har ökat medan det gröna har minskat, vilket tyder på att underhållsåtgärder som behöver ske inom de närmsta åren har ökat. Det röda har dock marginellt minskat över tid, vilket innebär att andelen underhållsåtgärder som borde redan varit åtgärdat har minskat.

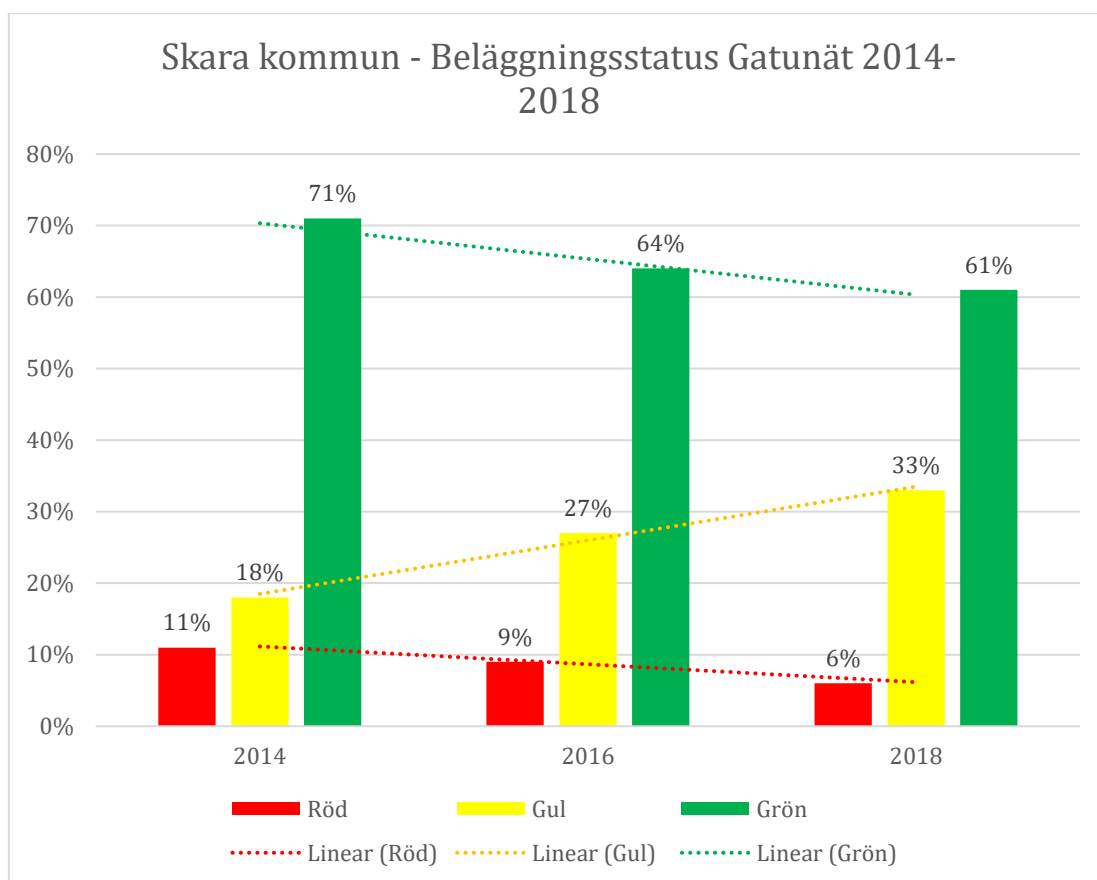
⁴ För att se vilka gator som är i behov av åtgärd – se bilaga för beläggningsplan för Skara och Götene



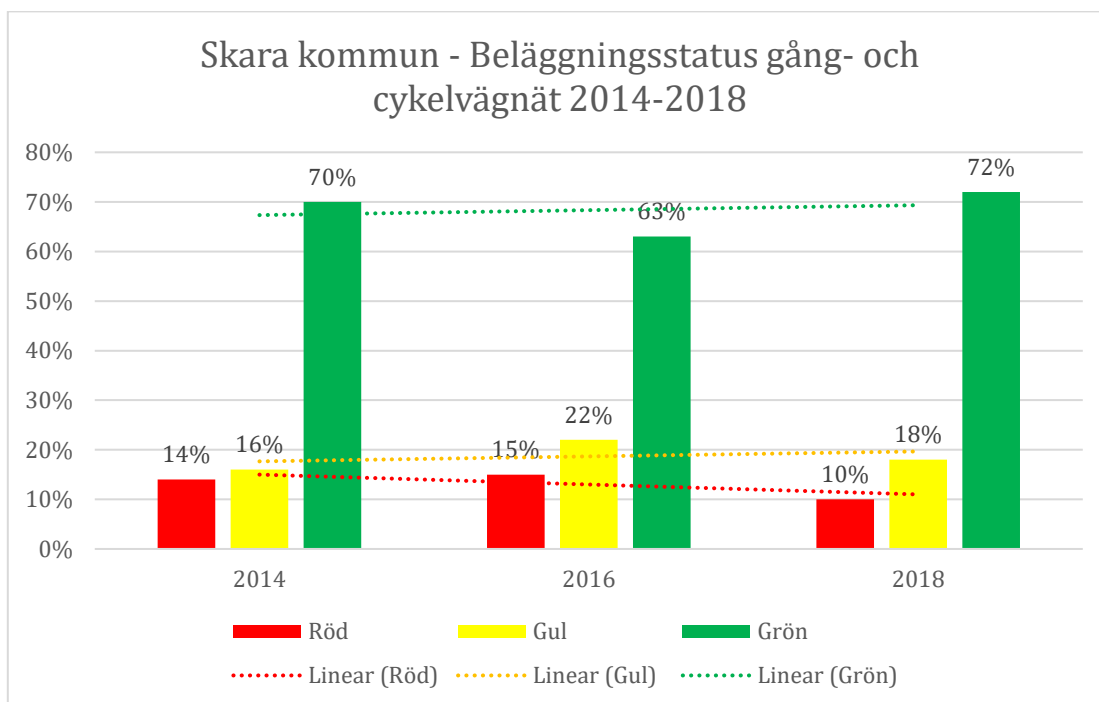
Av tabellen ovan framgår att beläggningstatusen har varierat över tid. Enligt rapporterna 2014 och 2018 var den sammanfattade bedömningen att standarden på Götene kommuns gång- och cykelvägnät är undermålig. År 2016 gjordes bedömningen att standarden har förbättrats. Däremot visar statusen 2018 på en försämring då det röda och gula har ökat samtidigt som det gröna minskat.

Rapporterna ger även rekommendationer avseende budget för att uppnå en optimal nivå på standarden. Enligt rapporten 2018 görs bedömningen att en årlig budget på 3 miljoner i 10 år framåt skulle sänka vägnätets standard i förhållande till den standard som idag finns på vägnätet. För att bibehålla den standard som idag finns på vägnätet behövs en årlig budget på minst 4 miljoner. För att höja och även nå upp i en optimal nivå på standarden i kommunen och därmed också en optimal ekonomisk underhållssituation, krävs en årlig budget på mer än 5 miljoner per år. I investeringsbudgeten för 2019 finns 1 600 Tkr avsatt för åtgärder avseende gata/park.

Skara kommun - utveckling av beläggningsstatus



Enligt rapporterna 2014, 2016, och 2018 görs bedömningen att standarden på Skara kommuns gatunät är bra. Av tabellen ovan framgår utvecklingen över tid. Det framgår att det röda har minskat, medan det gula har ökat och det gröna har minskat.



Enligt rapporterna 2014, 2016, och 2018 görs bedömningen att standarden på Skara kommuns gång- och cykelvägnät är bra. Av tabellen ovan framgår utvecklingen över tid. Det framgår att det röda har minskat, medan det gula och gröna har ökat marginellt.

Enligt rapporten 2018 görs bedömningen att en årlig budget på 4 miljoner i 10 år framåt sänka vägnätets standard i förhållande till den standard som idag finns på vägnätet. För att bibehålla den standard som idag finns på vägnätet behövs en årlig budget på minst 5 miljoner. För att däremot nå upp i en optimal nivå på standarden i kommunen och därmed också en optimal ekonomisk underhållssituation, krävs en årlig budget på minst 6 miljoner per år. I investeringsbudgeten för 2019 finns 2 200 Tkr avsatt för åtgärder avseende toppbeläggning.

Tydliga roller i underhållsplaneringen - Gata/park

Den långsiktiga underhållsplaneringen av kommunens gator och vägar sköts av tjänstepersonerna på gata/park avdelningen. Tjänstepersonerna planerar och prioriterar underhållsarbetet och ekonom på avdelningen har i huvudsak hand om budgetarbetet.

Utöver den långsiktiga planeringen anges vid intervju att driftpersonal och allmänheten kommer med kommentarer via en felanmälan avseende kommunens gator och vägar som bidrar till underhållsplaneringen. Som ovan nämnt får gata/park avdelningen en årlig rapport som beskriver underhållsbehovet på kommunernas gator och cykelvägar, hur mycket underhåll som är eftersatt samt vilka vägar som är prioriterade. Utifrån underhållsbehovet gör tjänstepersonerna en prioritering utifrån budgetram. Enligt uppgift finns det ingen dokumenterad prioritetsordning avseende olika underhållsarbeten, utan prioriteringar görs av tjänstepersonerna i verksamheten. Utöver detta samordnas arbetet med kommunens övriga verksamheter i underhållsplaneringen.

Sammantaget upplevs det inte finnas några otydligheter avseende roller i underhållsplaneringen av kommunernas gator och vägar.

Tydliga roller i underhållsplaneringen - Fastighet

Likt gata/park sköts den långsiktiga underhållsplaneringen av kommunernas fastigheter av tjänstepersonerna på fastighetsavdelningen. Tjänstepersonerna planerar och prioriterar underhållsarbetet och ekonom på fastighetsavdelningen ansvarar över att budget upprättas. Utöver den långsiktiga planeringen är hyresgäster, fastighetsskötare och fastighetsförvaltare viktiga nyckelpersoner i underhållsplaneringen då det är oftast dessa som ser vilka mindre underhållsinsatser som behöver göras. Enligt intervju har man ofta "husesyn" för att se vilka åtgärder man behöver lösa. Hyresgäster kan göra en felanmälan via ett fastighetssystem, Pythagoras, som direkt når fastighetsförvaltarna, vilket också bidrar till underhållsplaneringen.

Underhållsplaneringen i Skara utgår som ovan nämnt från den externa översynen av underhållsbehovet av kommunernas fastigheter. Utifrån denna rapport gör tjänstepersonerna på fastighetsavdelningen en prioritering över vilka åtgärder som ska göras utifrån den budgetram som finns. Enligt uppgift finns det ingen dokumenterad prioritetsordning avseende olika underhållsarbeten och fastigheter i Skara.

I Götene har ingen extern översyn gjorts avseende underhållsbehovet av kommunens fastigheter. Istället utgår planeringen utifrån identifierade behov som upptäcks vid husesyn. Dessa behov noteras sedan i en åtgärdslista. Utifrån åtgärdslistan gör tjänstepersonerna på fastighetsavdelningen en prioritering över vilka åtgärder som ska göras utifrån den budgetram som finns. Enligt uppgift finns det ingen dokumenterad prioritetsordning avseende olika underhållsarbeten och fastigheter i Götene.

Sammantaget upplevs det inte finnas några otydligheter avseende roller i underhållsplaneringen av kommunernas fastigheter.

2.3.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmål 2 som: **delvis uppfyllt.**

Vi bedömer att det finns en långsiktig underhållsplan avseende Skaras fastigheter. Underhållsplanen ses över årligen och det finns både kort- och långsiktiga underhållsplaner. Vi bedömer att det saknas en långsiktig underhållsplan för Götenes fastigheter. Granskningen visar att underhållsbehovet avseende Götenes fastigheter ses över vid årliga kontroller men det saknas en sammanställning av det långsiktiga underhållsbehovet av fastigheterna. Nämnden har enligt vår bedömning inte klarlagt den totala underhållsskulden avseende Götenes fastigheter. Som ett resultat av detta medför detta också svårigheter för nämnden att konsekvent följa om arbetet är tillräckligt. Vi noterar även att kommunernas investeringsbudgetar inte ligger i nivå med de bedömda behov som framgår av de rapporter vi har tagit del av i granskningen.

Vi bedömer kontrollmålet 3 som: **uppfyllt.**

Granskningen visar att roller är tydliga i underhållsplaneringen avseende kommunernas fastigheter samt gator och vägar.

2.4 Kontrollmål 4: Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll.

2.4.1 Iakttagelser

Förstudien visade att redovisningsprinciperna skilde sig åt mellan kommunerna.

Som vi tidigare konstaterat i denna rapport har nämnden två kommuners regelverk att förhålla sig till. I den förstudie som kommunens revisorer genomförde under 2017 konstaterades att det fanns olika redovisningsprinciper avseende vad som räknas som en driftkostnad respektive en investeringskostnad.

Vi har tagit del av följande styrande dokument.

Skara kommun:

- *Ekonomihandbok (version 1704)*
- *Ekonomi och verksamhetsstyrning*

Enligt Skara kommun kommer Ekonomi och verksamhetsstyrning att revideras i samband med att fullmäktige antar en ny styrmodell som ska gälla från 2021.

Enligt *Ekonomihandbok Skara kommun* krävs två kriterier för att en tillgång ska aktiveras (klassas som en investering).

- Värdet överskrider ett prisbasbelopp
- Nyttjandetiden är minst tre år

Avseende anskaffning av flera inventarier, där det finns ett naturligt samband, ska anskaffningen avse hela det samlade anskaffningsvärdet. Motsvarande gäller även för köp som är ett led i en större inventarieinvestering. Vidare beskrivs olika kriterier för tidpunkten för aktivering samt vilka kostnader som kan räknas in i anskaffningspriset.

Underhållskostnader definieras som:

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

Avskrivningarna utgår från RKR:s idéskrift *Avskrivningar– avgränsning, värdering och nyttjandeperioder för immateriella och materiella anläggningstillgångar*. Dokumentet används som en vägledning, kommunen kan göra en annan bedömning baserat på den enskilda tillgångens särskilda förutsättningar. Komponentavskrivningar behandlas i ett särskilt stycke och utgår från RKR:s rekommendation 11.4. Komponentavskrivningar avseende publika- och verksamhetsfastigheter har tillämpats i Skara kommun sedan 2015.

Götene kommun:

- *Rutin för komponentavskrivning*

I skriften *Rutin för komponentavskrivning* beskrivs bakgrunden till införandet i Götene kommun. Reglerna har tillämpats sedan 2014. I riktlinjerna anges också att rutinen för komponentindelning bara ska tillämpas om värdet på delkomponenten är så stor att den är betydande i sammanhanget. Det finns inte någon definition av vad *betydande* är. Tidpunkten när en tillgång ska aktiveras anges till när anläggningen tas i drift.

Beträffande avskrivningstider finns generella riktlinjer beskrivna. Dock ska en individuell bedömning för vad som är relevant i varje enskilt fall göras. Som exempel ges byte av tak i en gammal fastighet, även om det nya taket har en livslängd som är längre än resterande komponenter så ska avskrivningstiden anpassas till fastighetens återstående livslängd. Vid byte av komponenter i specialbyggnader som exempelvis badhus eller en ishall ska dem bedömas individuellt. Avskrivningstider avseende gata och park anges separat. I Götene kommun finns ett minimibelopp om 100 Tkr för att en tillgång ska aktiveras.

Enligt RKR R4 Materiella anläggningstillgångar anges att korttidsinventarier (med en nyttjandeperiod om högst tre år) samt inventarier av mindre värde inte behöver aktiveras. Inventarier av mindre värde anges till inventarier med ett anskaffningsvärde som understiger ett halvt prisbasbelopp.

I våra intervjuer framkommer att det inte upplevs som ett stort problem att de interna reglerna skiljer sig åt på vissa punkter mellan de båda kommunerna. Uppfattningen är att dessa är relativt enkla att hantera och det har inte uppstått några större problem med anledning av att nämnden har två huvudmän.

2.4.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmål 4 som: **uppfyllt.**

Ur ett internredovisningsperspektiv kan man på en övergripande nivå dela in underhållsåtgärder i två kategorier: underhåll som inte har ett bestående värde vid utgången av verksamhetsåret, vilket ska driftföras och underhåll som har ett bestående värde vid verksamhetsårets utgång och således ska aktiveras. Ur ett redovisningsperspektiv har det inte någon betydelse om en åtgärd benämns akut, löpande eller planerat underhåll. Det som är avgörande är åtgärdens karaktär. Sedan år 2014 finns krav på att kommunerna ska tillämpa komponentavskrivning, vilket i praktiken gjort att delar av de underhållsåtgärder som tidigare klassificerades som drift numera klassificeras som investering. Både Skara och Götene kommun har anpassat sina interna riktlinjer och tillämpar komponentavskrivningar. Däremot skiljer sig de olika kommunernas regelverk avseende exempelvis gränslöpp för vad som anses aktiverbart. I Götene kommun finns ett minimibelopp om 100 Tkr för att en tillgång ska aktiveras, medans Skara använder ett prisbasbelopp som gräns för aktivering, vilket ligger närmare RKR:s rekommenderade nivå om ett halvt prisbasbelopp.

Vi kan konstatera att Skara kommun har en utförligare dokumentation av sina styrande principer än Götene kommun. Båda kommunerna baserar dock sina interna regler på RKR:s rekommendationer, även om vissa avsteg görs. Även om det enligt våra intervjuer inte upplevs som ett problem att de båda kommunernas regelverk skiljer sig åt i vissa avseenden gör vi bedömningen att arbetet skulle underlättas om regelverken och styrprinciperna var mer likartade. Nämnden skulle också få en bättre följsamhet till RKR:s

rekommendationer. Vi rekommenderar därför att nämnden verkar för att skapa mer likartade regler och styrprinciper i dialog med kommunstyrelsen i respektive kommun.

2.5 Kontrollmål 5: Det finns tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader

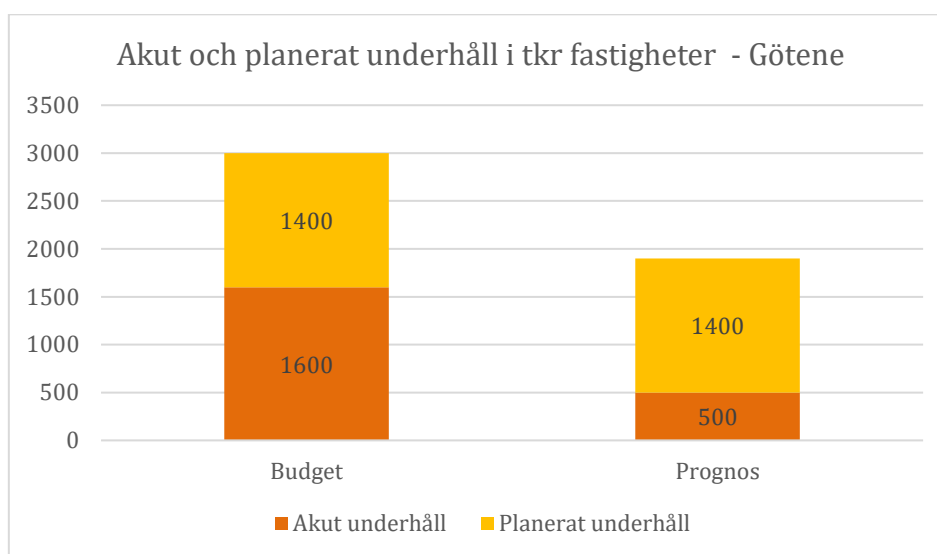
2.5.1 Iakttagelser

Av nämndens reglemente framgår att nämnden ska till fullmäktige i Skara kommun i samband med delårsrapporten rapportera verksamhetens utveckling och ekonomisk ställning. Nämnden ska minst 2 gånger per år till fullmäktige i Götene kommun rapportera verksamhetens utveckling och ekonomisk ställning.

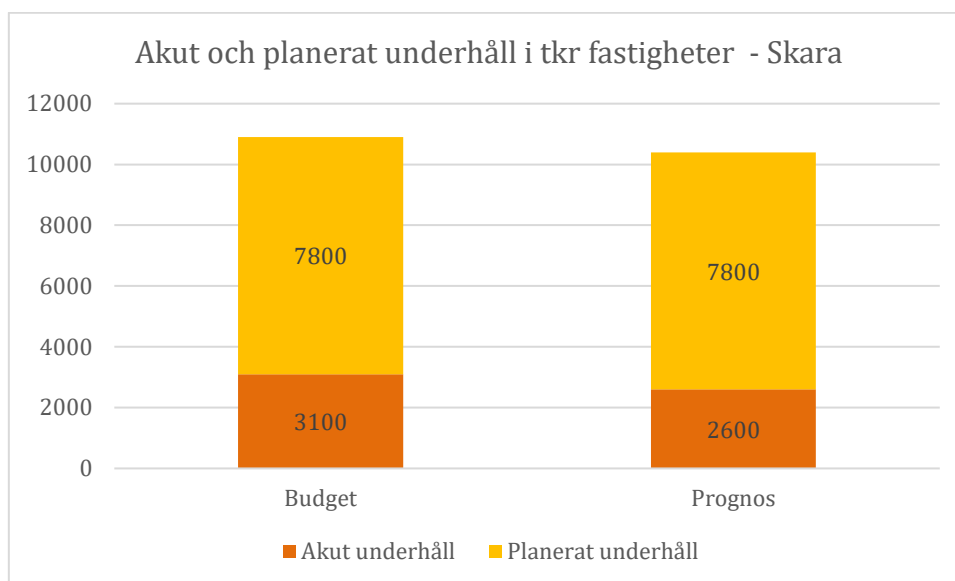
Det framgår av intervju att det är i huvudsak ekonom på fastighet och gata/park som deltar i uppföljningsarbetet. Enligt intervjuer framgår att underhållskostnader följs upp i samband med delårsrapport och årsredovisning. Vi har för granskningen tagit del av delårsrapport 2019.

Götene - akut och planerat underhåll av fastigheter

Det framgår av delårsrapport 2019 att kostnaderna för akut underhåll hittills varit låga men i prognosen finns utrymme för eventuella kommande akuta kostnader. För akut underhåll har 31 % förbrukats, det vill säga 500 tkr av budgeterat 1 600 tkr. Prognosen är framtagen utifrån att 1 300 tkr förbrukas till akut underhåll. Budget för planerat underhåll beräknas förbrukas, 1 400 tkr.



Skara - akut och planerat underhåll av fastigheter



I delårsrapport 2019 framgår att en stor del av det planerade underhållet genomförts under hösten samt att kostnaderna för akut underhåll hittills varit låga. I prognosen finns utrymme för eventuella kommande akuta kostnader. Budget för planerat underhåll beräknas förbrukas, 7 800 tkr. För akut underhåll har 19 % förbrukats, det vill säga 600 tkr av budgeterat 3 100 tkr. Prognosen är framtagen utifrån att 2 600 tkr förbrukas till akut underhåll.

Uppföljningen avseende gata/parks kostnader för underhåll sker enligt uppföljningsplan. Avvikelser från budget kommenteras och prognos för helåret lämnas. Dock sker ingen rapportering av vad som är akut och planerat underhåll.

Utöver den uppföljning som lämnas till nämnd sker det inom förvaltningen en ekonomisk uppföljning enligt intervju var 6:e vecka. Enligt intervju görs även en verksamhetsuppföljning avseende olika projekt i båda kommunerna vid nämndsammanträden. Enligt vår granskning av nämndens protokoll noterar vi att nämnden vid flera tillfällen får information muntligt avseende olika projekt som pågår och hur dessa förhåller sig till budget.

2.5.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmål 5 som: **uppfyllt**

Vi bedömer att nämnden tar del av uppföljning avseende underhållskostnader i samband med delårs- och årsredovisning. Vidare följer verksamheten utöver detta kontinuerligt upp underhållskostnader var 6:e vecka. Redovisningen av fastighetsunderhåll är uppdelad på akut och planerat underhåll. Nämnden tar även del av de åtgärder som avser utbyte av komponenter. Utöver skriftlig rapportering tar även nämnden del av pågående projekt i båda kommunerna muntligt i samband med nämndsammanträden och hur dessa förhåller sig till budget. Sammantaget bedömer vi att nämnden får tillräcklig information om hur underhållskostnader utvecklas under året.

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att nämnden för service och teknik **inte helt** säkerställer ett ändamålsenligt underhåll av kommunens fastigheter samt gator och vägar.

Rekommendationer

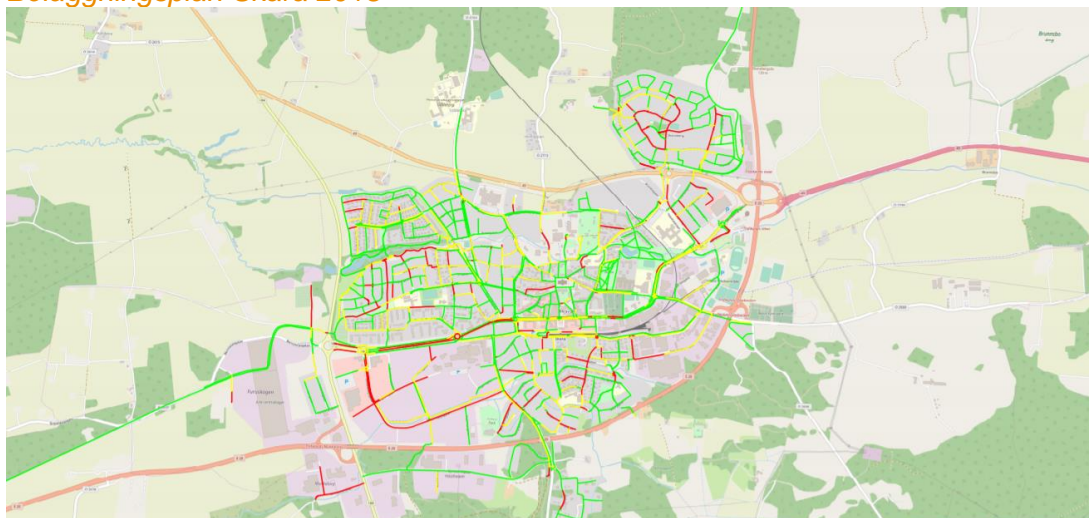
- Vi rekommenderar nämnden att upprätta mål som är kopplade till både Götene och Skaras övergripande målstruktur.
- Vi rekommenderar nämnden att upprätta mål och indikatorer som är kopplade till underhåll.
- För att nämnden ska ha en heltäckande bild av underhållsbehovet avseende fastigheterna rekommenderar vi att nämndens arbete med underhållsplaner sker på ett mer enhetligt sätt.
- Vi rekommenderar att nämnden verkar för att skapa mer likartade regler och interna styrprinciper avseende redovisningen av investeringar respektive underhåll.

Bilagor

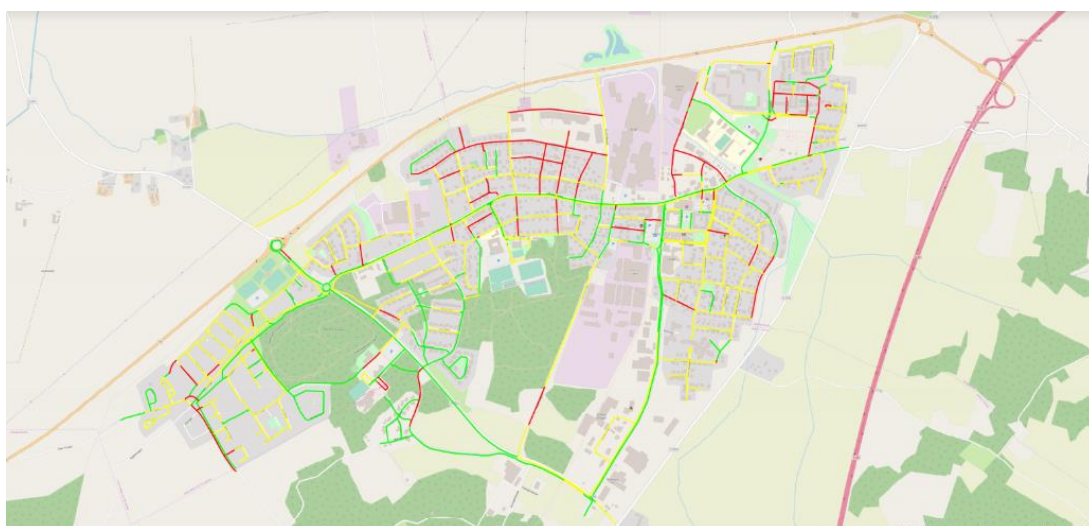
Dokumentförteckning

- *Reglemente för nämnden för service och teknik*
- *Nämnden för service och tekniks protokoll år 2019 fram till och med september*
- *Götenes fullmäktige protokoll 2019-06-17*
- *Skaras budget 2019 Plan 2020–2021*
- *Budgetdokument (2019)*
- *Delårsrapport (2019) nämnden för service och teknik*
- *Tom Hansson (2018) Dokumentation avseende underhållsbehovet i Skara kommun*
- *Execeldokument som beskriver underhållsåtgärder fastighet Götene*
- *Sweco (2014) Beläggningstillstånd inom Götene kommun*
- *Sweco (2016) Beläggningstillstånd inom Götene kommun*
- *Sweco (2018) Beläggningstillstånd inom Götene kommun*
- *Sweco (2014) Beläggningstillstånd inom Skara kommun*
- *Sweco (2016) Beläggningstillstånd inom Skara kommun*
- *Sweco (2018) Beläggningstillstånd inom Skara kommun*
- *Ekonomihandbok (version 1704)*
- *Ekonomi och verksamhetsstyrning*
- *Rutin för komponentavskrivning*

Beläggingsplan Skara 2018



Beläggingsplan Götene 2018



2020-01-13

Peter Aschberg
Uppdragsledare

Daniel Brandt
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Skara och Götene kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan 2019-09-26. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.