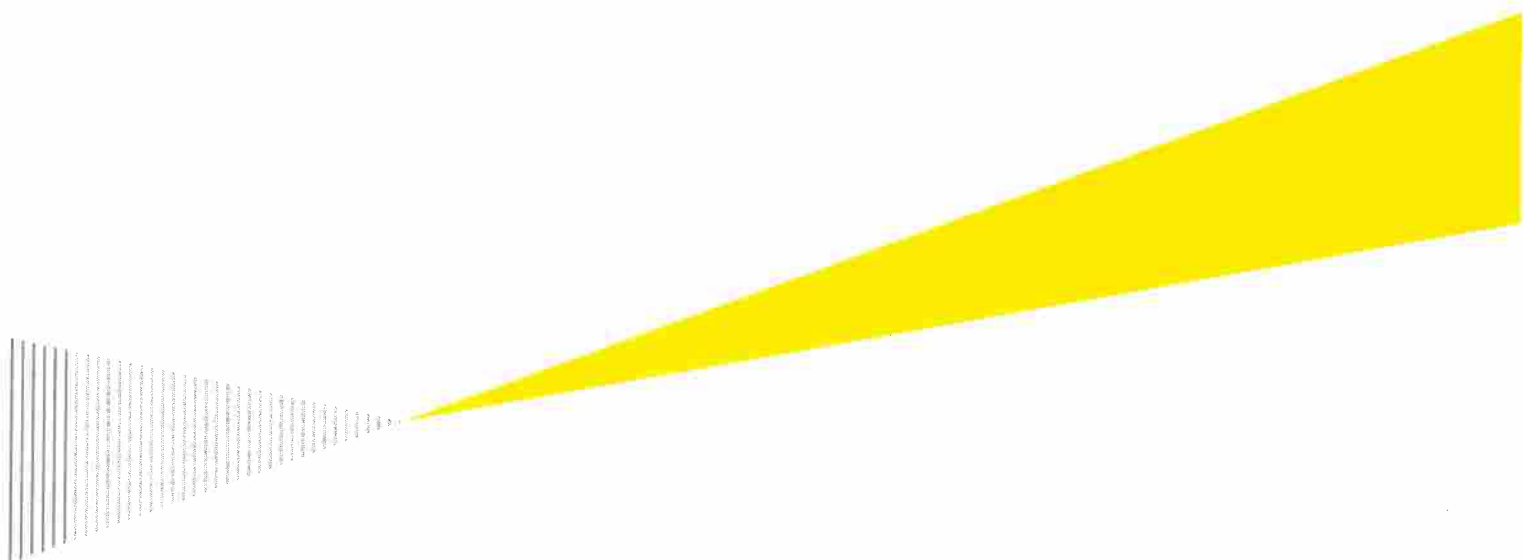


Nacka Kommun

Granskning av kommunens underhåll av
allmänna anläggningar, gator och vägar



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier.....	5
1.4. Ansvariga nämnder/styrelser	5
1.5. Metod	5
2. Styrning och organisation	5
2.1. Plan- och bygglagen (2010:900).....	5
2.2. Mål och åtaganden.....	6
2.3. Organisation och ansvar.....	6
2.4. Finansiering av underhåll och driftåtgärder.....	7
3. Underhåll av fastigheter, gator och vägar	8
3.1. Planeringsunderlag	8
3.2. Konsekvensbeskrivning och riskbedömningar	10
3.3. Återrapportering till kommunstyrelsen samt natur- och trafiknämnden.....	12
3.4. Dialog med andra aktörer	13
4. Svar på revisionsfrågor	14
Källförteckning	16

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens underhåll av allmänna anläggningar, gator och vägar. Granskningen syftar till att bedöma om det finns ändamålsenliga planer och analyser som säkerställer ett långsiktigt hållbart arbete av drift och underhåll vad gäller fastigheter, gator och vägar samt allmänna platser.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och natur- och trafiknämnden delvis har säkerställt att det finns planer och analyser för att ändamålsenliga underhållsåtgärder sätts in i rätt omfattning och i rätt tid. Det saknas dock dokumenterade långsiktiga underhållsplaner för samtliga granskade anläggningstillgångar. Vilket vi bedömer bör finnas som en del i arbetet med budget och flerårsplan samt som en viktig del i god ekonomisk hushållning. Vidare saknas beräkningar av kostnadsökningar vid eftersatt underhåll.

Det finns en medvetenhet hos tjänstepersoner att underhållet av gatubelysningsanläggningen är eftersatt. Konsekvensen av det eftersatta underhållet är framtida kapitalförstöring vilket inte är i enlighet med god ekonomisk hushållning. Av granskningen framkommer att det saknas beräkningar på hur stor den beräknade underhållsskulden är. Det har tidigare funnits en underhållsskuld för fastigheter på ca 50–60 mnkr år 2014 som följaktligen succesivt betats av.

Vidare görs det analyser av underhållsbehovet och kännedomen är god inom respektive enhet om behov och prioritering av underhåll på kort sikt. Det finns dokumenterade underhållsplaner på kort sikt för fastigheter, gator och vägar baserade på data från bland annat regelbundna statusbesiktningar och felanmälningar. Vi bedömer dock att det saknas en samlad bild av underhållsbehovet i Nacka kommun. Vi anser att det är en brist att det saknas tydliga dokumenterade långsiktiga underhållsplaner för fastigheter och gator/vägar. Vidare ser vi positivt på att enheten för fastighetsförvaltning under 2019 ska se över möjligheten att ta fram mer långsiktiga planer.

Systemstöd används i blandad utsträckning för att dokumentera, beräkna och planera underhållet. Enheten för fastighetsförvaltning använder sedan 2015 ett Excelprogram för planering av underhåll. Vi bedömer det som en risk att sammanställningen av planerat underhåll endast sammanställs i Excel. Kommunen ser enligt uppgift över möjligheten under 2019 att lägga upp fastighetsunderhållet i en databas.

KS och NTN tar del av underlag i samband med investeringsbeslut som bland annat beskriver risker vid utebliven investering eller försenad investering. Exempelvis beskrivs tekniska och verksamhetsmässiga konsekvenser av underhåll som skjuts på framtiden såsom skador på anläggningar samt ökade kostnader för felavhjälpande underhåll. Dock saknar vi i underlaget konsekvensanalyser som visar på ekonomiska beräkningar, exempelvis vilka ökade kostnader ett eftersatt underhåll kan ge. I dagsläget redogörs endast detta i beskrivande termer.

Återrapportering till KS och NTN sker bland annat i samband med årsbokslut, tertiäl 1 och 2 samt investeringsbeslut. I samband med investeringsbeslut redovisar enheterna framtida underhållsbehov. KS och NTN får även vid muntliga dragningar ta del av underlag från bland annat genomförda utredningar och enskilda fastigheter.

Stadsutvecklingsdirektören, KSO samt trafikenheten har löpande dialog med Trafikverket. NTN får vid muntliga dragningar av trafikenheten ta del av information rörande förhandlingar och aktuell status i ärenden med externa aktörer.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen och natur- och trafiknämnden att:

- ▶ Säkerställa att relevanta och kostnadsberäknade långsiktiga underhållsplaner finns för samtliga anläggningstillgångar såväl per objekt som på aggregerad nivå.
- ▶ Upprätta konsekvensanalyser i monetära termer för det eftersatta underhållet, avseende gatubelysningsanläggningen, exempelvis vilka ökade kostnader det medför.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Plan- och bygglagen stipulerar att kommunen svarar för underhåll av gator och de allmänna platser kommunen är huvudman för. Att fastigheter, gator och allmänna platser ha god standard är en del i att skapa attraktiv, trygg och fungerande livsmiljö. Det finns risk för att underhåll av fastigheter och allmänna platser (som gator, broar, viadukter, gångtunnlar och parker), som skjuts på framtiden, orsakar mycket högre kostnader i ett senare skede.

I fullmäktiges budget för 2019 regleras kommunstyrelsens fokusområde avseende "attraktiva livsmiljöer" och en "stark och balanserad tillväxt". För de underhållsåtgärder som är planerade år 2021 avsätter kommunstyrelsen 45 miljoner kronor.

Att kommunen växer och får nya allmänna anläggningar innebär ett utökat ansvar och tillkommande kostnader. Samtidigt finns behovet av att underhålla befintliga anläggningar. Natur- och trafiknämnden befarar att tillkommande kostnader för infrastruktur fram till år 2030 kan göra att andelen av kommunens totala kostnader ökar under perioden.

Underhållsskulden, det vill säga gapet mellan det underhållsbehov och de resurser som finns riskerar att växa om underhållsbudgeten är eftersatt. Ett kontinuerligt eftersatt underhåll leder till onödigt kapitalförstöring och ytterligare ökade underhållskostnader.

Revisorerna har i riskanalysen för år 2019 prioriterat att genomföra en fördjupad granskning av kommunens planering och analyser avseende kommunens fastighetsunderhåll samt underhåll av gator och vägar.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns ändamålsenliga planer och analyser som säkerställer ett långsiktigt hållbart arbete av drift och underhåll vad gäller fastigheter, gator och vägar, samt allmänna platser.

Följande frågor ska besvaras:

- ▶ Finns tydliga och väl genomarbetade underhållsplaner, på kort respektive lång sikt, baserade på analys av underhållsbehov?
- ▶ Görs löpande uppföljningar av analyserna och informeras berörd nämnd/ styrelse om resultatet?
- ▶ Hur prioriteras och fördelas resurserna för underhåll?
- ▶ Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det bedömda behovet? Hur påverkas underhållsplanerna av nackas växande antal medborgare?
- ▶ I vilken omfattning görs riskbedömning av kostnader och risker som är förenade med underhåll som skjuts på framtiden eller där underhållsnivån justeras ned?

- ▶ Vilka konsekvensanalyser görs när underhållet blir eftersatt, bl.a. vilka ökade kostnader det kan ge? Finns resultatet av dessa analyser med i de beslutsunderlag som går till natur- och trafiknämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
- ▶ Vilken dialog har kommunen med statliga aktörer avseende vägar placerade inom kommuns geografiska område?

1.3. Revisionskriterier

Granskningen utförs mot bakgrund mot lagar och kommunens egna styrdokument. De mest tongivande bestämmelserna finns i:

- ▶ Plan- och bygglagen
- ▶ Kommunens underhållsplaner
- ▶ Mål och riktlinjer med bäring på allmänna anläggningar, väg- och gatuunderhåll

1.4. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen och natur- och trafiknämnden.

1.5. Metod

Granskningen bygger på genomförda dokumentstudier av planeringsunderlag, analyser, budget, verksamhetsplan, årsredovisning, konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner. Intervjuer har genomförts med styrelse/nämnds presidier, trafik-och fastighetsdirektör, chefer för enheten för fastighetsförvaltning samt enheten för drift – offentlig miljö.

Rapporten är sakgranskad av intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

2. Styrning och organisation

2.1. Plan- och bygglagen (2010:900)

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.

Plan- och bygglagen stipulerar att efterhand som bebyggelse färdigställs enligt detaljplan ska kommunen ordna de gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Som regel är kommunen huvudman för de gator som finns inom detaljpanelagt område. Ansvar för detta gäller även om detaljplanen upphävs. I vissa fall kan staten eller privata huvudmän förekomma.

2.1. Underhåll av anläggningstillgångar

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 en 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. Underhåll är sådan verksamhet som krävs för att behålla 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.

2.2. Mål och åtaganden

I Nacka kommuns mål och budget för 2019–2021 har kommunfullmäktige fastställt fyra övergripande mål. Ett av målen är att Nacka kommun ska ha en *stark och balanserad tillväxt*. För att uppnå målet är en ekonomi i balans av hög prioritet när kommunen växer.

Natur- och trafiknämnden har i mål och budget för 2019–2021 beskrivit hur de ska nå det övergripande målet om en stark och balanserad tillväxt och ett fokusområde är att allmänna anläggningar utförs och underhålls så att funktion, livslängd, långsiktig ekonomi och miljöaspekter optimeras. Ett av nyckeltalen till målet är att vid investeringsbeslut finns en beräkning av den framtida drift- och underhållskostnaden.

De andra målet är att Nacka kommun ska ha *attraktiva livsmiljöer*. En viktig faktor för att fortsatt vara en attraktiv kommun, att bo och verka i, är att kommunen lyckas balansera byggnationen av bostäder och arbetsplatser.

I mål och budget 2019–2021 för Natur- och trafiknämnden (NTN) har nämnden beskrivit hur det ska nå det övergripande målet och två nyckeltal har bäring på underhållsområdet. Det första nyckeltalet är tillgång till parker, grönområden och natur. Det andra nyckeltalet rör underhåll och skötsel av GC-vägar. Målvärdena baseras på SCB:s årliga medborgarundersökning som genomförs i Nacka kommun.

2.3. Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. I enlighet med reglemente fastställd 2018 ska styrelsen se till att den kommunala verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens vision, grundläggande värdering och strategiska mål, de bestämmelser som kan finnas i lag, förordning eller föreskrifter. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen leder, styr och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamhet. I detta ingår bland annat att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande verksamhet handhas rationellt och ekonomiskt.

Kommunstyrelsen ansvarar även för kommunens mark- och fastighetsförvaltning förutom i de delar som ankommer på annan nämnd. I detta ingår drift, underhåll, utveckla och förvalta kommunens fastigheter. Styrelsen ansvarar likaså för inhyrning av lokaler och mark för kommunal verksamhet och är hyresvärd för lokaler och mark som används för den verksamhet som drivs av kommunen. Kommunstyrelsen upplåter även mark via tomträtt och arrenden till privatpersoner samt företag. Därtill hyr styrelsen även ut lokaler till privata anordnare som finansieras av kommunen.

Inom kommunstyrelsen finnas ett stadsutvecklingsutskott som är kommunstyrelsens beredande organ. Stadsutvecklingsutskottet bereder och i vissa fall beslutar i ärenden om bland annat stadsplanering, fastighetsfrågor och större infrastrukturella projekt.

Enligt Natur- och trafiknämndens reglemente fastställd 2019 ansvarar nämnden för kommunens vägar, gator och övrig allmän platsmark samt park- och naturmark. Nämnden arbetar med drift- och underhållsåtgärder, reinvesteringar och nyinvesteringar samt kravställande på nyanläggningar.

Enheten för fastighetsförvaltning under KS ansvarar för att säkerställa lokal-, och bostadsförsörjning för välfärdsverksamheter samt förvalta kommunägd mark utanför detaljplan eller mark som inte på annat sätt ska skötas enligt särskilda regelverk eller föreskrifter. Inom ansvarsområdet verkar enheten för att utveckla och förvalta kommunens egna fastigheter samt samarbeta med externa fastighetsägare. Enheten bildades 1 oktober 2017 och består av tre grupper, markförvaltning, bostadsförsörjning och lokalförsörjning samt medarbetare som arbetar med hela enhetens utveckling och stöd.

Enheten för drift offentlig utemiljö under NTN ansvarar för planering och genomförande av drift- och underhållsåtgärder för all kommunalägd mark som är allmänt tillgänglig, till exempel vägar, GC-vägar, parker, belysning och naturmark. Arbetet leds i huvudsak av egen personal men utförs till större delen av entreprenörer. Totalt arbetar 45 personer på enheten som består av tre grupper vägdrift, park- och naturdrift samt förvaltning utemiljö. Nacka kommun är väghållare för de flesta av de större vägarna i kommunen.

2.4. Finansiering av underhåll och driftåtgärder

Kommunstyrelsen har tilldelats 243,1 mnkr kronor i investeringsmedel för perioden 2018–2022. Från dessa medel fördelas 59 mnkr till fastighetsverksamheten. Enligt intervjuad enhetschef har utrymmet för underhållsåtgärder legat på ca 50 mnkr per år de senaste åren.

Enligt mål och budget för 2019–2021 avsätts för underhållsåtgärder som är planerade år 2021 45 miljoner kronor, därutöver avsätts 5 mnkr kronor för fortsatt utveckling av skolors och förskolors yttre miljö och till lärande och utvecklande utemiljöer för barn och ungdomar utan giftiga material. För beslutade komponentinvesteringar 2019 och 2020 om 50 miljoner kronor årligen inkluderas underhållsåtgärder för bostäder.

I tertialbokslut 1 2019 för enheten för fastighetsförvaltning nämns att det har skett en genomgång av upparbetade investeringsmedel från tidigare år som ännu inte aktiverats i anläggningsregistret. I de fall investeringarna redan tagits i bruk visar genomgången att det finns kapitaltjänstkostnader på -5,3 mnkr som avser år 2019. Underskottet från de ökade kapitaltjänstkostnaderna uppstår i och med nyproduktion av välfärdslokaler där nuvarande internhyresmodell med hyrestak inte medger fullt uttag av hyresintäkter. En genomlysning av kommunens hyresmodell ska genomföras under 2019 för att utveckla en korrekt prissättning

mot både interna som externa hyresgäster. Planen är att den nya modellen ska vara framtagen sen höst 2019. För beslut i december 2019 eller i början av 2020 samt implementering under 2020. Enheten för fastighetsförvaltning ska se över gällande hyresvillkor och marknadsanpassa dessa i de fall de släpat efter. Enheten ska även bevaka avtal med externa parter och vid behov säga upp för omförhandling. Vidare gjordes inför 2019 en genomlysning av de totala kostnaderna för bostäder för sociala behov. En kostnadsfördelningsprincip infördes där de nämnder som står för behovet även tar kostnaderna.

Natur- och trafiknämnden tilldelas 174,6 mnkr kronor i investeringsmedel för perioden 2019–2021. För reinvesteringar i vägnät, gatubelysning, konstruktionsbyggnader och lekplatser är budgeten 2019 på 86 mnkr. Budget för broar (konstruktionsbyggnader) ligger enligt intervjuad enhetschef årligen på en allmän volym på ca 20 mnkr och per enskilda objekt mellan 9–75 mnkr.

Natur- och trafiknämndens budget utgör idag ca 5 % av kommunens totala budget och inom denna ram ska kapitaltjänstkostnader samt drift rymmas. I natur- och trafiknämndens internbudget står det att budgeten för drift av gata och väg, parker och naturreservat för 2019 är på ca 96 mnkr. Budgeten för vinterunderhåll tillkommer på ca 30 mnkr kronor. Budget för vinterunderhåll bygger på principen om genomsnittligt utfall under de senaste 4 åren.

Under åren 2019–2021 kommer färdigställda tillkommande objekt övertas av natur och trafiknämnden och medföra ökade drift- och underhållskostnader. Exempel på tillkommande objekt är parkmark, vägyta, konstruktionsbyggnader (broar, kajer, tunnlar och liknade konstruktioner) och belysningsarmaturer. Tillkommande volymer omfattar färdigställda stadsbyggnadsprojekt som aktiverats och de investeringarna natur- och trafiknämnden själv ansvarar för.

3. Underhåll av fastigheter, gator och vägar

3.1. Planeringsunderlag

Fastigheter

Nacka kommun använder ett Excel-program för planering av underhåll. Underhållsplaneringen sträcker sig för ett år framåt. Underlaget till programmet är hämtat från systemet Landlord som förvaltningen använde fram till år 2015 för underhållsplanering. År 2015 ersattes Landlord med Pythagoras som är ett system för fastighetsförvaltning. Pythagoras används idag bland annat av enheten för fastighetsförvaltning för debitering av externa och interna hyror¹.

Underhållsplanen är indelad per ansvarig förvaltare och inbegriper bland annat objekt, typ av åtgärd, status samt budget. Till grund för underhållsplaneringen ligger en status- och underhållsbesiktning för samtliga fastigheter utförd av konsultföretaget WSP. Statusbesiktningarna genomfördes i samband med försäljningen av fastigheter år 2015. Vi

¹ Tertialbokslut 1 2018 Enheten för Fastighetsförvaltning

har tagit del av en status- och underhållsbesiktning som redogör för bland annat lång- och kortsiktiga åtgärdsbehov per 10 år framåt samt uppskattade kostnader.

Enhetschefen för lokalenheten (nuvarande enheten för fastighetsförvaltning) beslutade 2015 att byta fastighetssystemet och i samband med det införa en Excelrutin för underhållsplanering. Detta system ansågs vara mer tidseffektivt och enkelt att hantera. Samordningsansvarig för teknikgruppen på digitaliseringsenheten i samråd med chefen för lokalförsörjning ser över möjligheten att lägga upp fastighetsunderhållet i en databas. Detta främst för att få en koppling mot ekonomisystemet samt att kunna följa upp kostnader på ett mer kvalitetssäkrat sätt. Initialt kommer enligt enhetschefen för enheten för fastighetsförvaltning sannolikt en provmodul att testas innan beslut/upphandling genomförs och målet är att detta ske under 2020.

På enheten ansvarar förvaltare och teknisk förvaltare för att årligen genomföra besiktningar av beståndet. Besiktningarna finns inlagda i Exceldokumentet och används för underhållsplaneringen på årsbasis. Förvaltarna håller även regelbundna hyresgästmöten vars önskemål tas i beaktning vid underhållsplaneringen. Förvaltare, teknisk förvaltare samt projektledare påbörjar analys av nästa års underhållsplan från augusti fram till februari. Enligt direktör och enhetschef görs prioritering efter behov och givet budgeten som fastställs av kommunstyrelsen. Enheten för fastighetsförvaltning ser över möjligheten att under 2019 utveckla mer långsiktiga planer för hela fastighetsbeståndet.

Vidare är fastighetsbeståndet geografiskt uppdelat mellan förvaltarna. Förvaltarna har även objekt som hyrs in från externa fastighetsägare. Gränsdragningen för ansvaret av underhåll sätts i hyresavtalen där hyresvärden (enheten för fastighetsförvaltning) och hyresgästens ansvar fördelas.

Gränsdragningslistan utgör en bilaga till hyresavtalet och beskriver samt tydliggör ansvarsfördelningen. Exempelvis beskrivs vem som ansvarar för i princip allt som rör förhyrningen såsom golv, väggar, städning, målning, gräsklippning och lekutrustning. För de fastigheter som kommunen äger ansvarar enheten för det inre och yttre underhållet. För de fastigheter som kommunen hyr ansvarar fastighetsägaren för inre och yttre underhåll. Avseende det inre underhållet kan det finnas ett fåtal undantag för de fastigheter som kommunen hyr. I dessa fall regleras ansvarsfördelningen i gränsdragningslistan.

Nacka kommunen har en e-tjänst för felanmälningar och beställningar avseende fastigheter. Serviceenheten registrerar inkomna ärenden i kommunens ärendehanteringssystem som sedan hanteras genom enheten för fastighetsförvaltning. Anmälningarna tas sedan i beaktning vid planering av drift och underhåll.

Senaste NKI²-mätningen genomfördes våren 2018 och Nacka hade då ett relativt lågt NKI. Senaste benchmarken gällande NKI för kommunala fastighetsorganisationer i Stockholms län visar inte samtliga kommuners exakta NKI men jämförbara kommuner har ett högre medelvärde. Enligt tertial 1 har enheten för fastighetsförvaltning genomfört en workshop angående NKI-resultat från 2018 och en handlingsplan för prioriterade förbättringsområden

² NKI (förkortning av nöjd kund-index) är ett nyckeltal i form av ett index för kundnöjdhet.

såsom felanmälan, kunddialog och inre/ytte underhåll har tagits fram. En ny NKI-undersökning kommer att ske under hösten 2019.

Gator och vägar

Förvaltare vid enheten drift offentlig utemiljö genomför årligen okulärbesiktningar av beståndet och vart femte år genomför Ramböll en tillståndsbedömning för statusen på samtliga gator och vägar. Besiktningarna ligger inlagda i system som sedan mynnar ut i underhållsplaner som ligger till grund för kommande års åtgärder. För underhållsplaneringen av gator, vägar samt GC-vägar används olika system beroende på teknikområde för att dokumentera, beräkna och följa upp underhållet. För underhållsplanering av bland annat vägar användas systemet internGIS vilket fungerar som en databas.

Varje teknikområde har en ansvarig förvaltare som ansvarar för underhållsplanering och att beställa åtgärder. I grupperna vägdrift och park- och naturdrift arbetar flera tjänstepersoner med att följa upp och kontrollera beståndet samt att informera förvaltaren om åtgärder.

För drift och underhållsplanering avseende kommunens broar används systemet Batman. I systemet anges bland annat typ av objekt, status och åtgärder. Underhållsplaneringen baseras på årliga inspektioner samt en tillståndsbedömning genomförd av Betong & Stålteknik 2018. Tillståndsbedömningen visar på vilket underhållsbehov kommunen har fram till år 2027 för gatubroar, gång- och cykelbroar samt järnvägsbroar.

Nacka kommun ansvarar för belysningen på de flesta av de större vägarna i kommunen. För planering av underhåll avseende belysning används ett IT-system. I systemet finns uppgifter inlagda rörande anläggningens ålder, kablar, livslängd etcetera. Enheten för även dokumentation på inträffade avbrott som en del i underhållsplaneringen. Vid underhållsplaneringen prioriteras reinvesteringar parallellt med felavhjälpande (akuta) åtgärder. Reinvesteringsarbetena genomförs enligt enhetschef på årsbasis oavsett mängden felavhjälpande åtgärder.

Vidare ansvarar enheten för att ta emot felanmälningar av kommunens medborgare som rör trafik- och utemiljö, exempelvis gatubelysning, park, potthål och plogning. Felanmälan görs via en e-tjänst och registreras i kommunens ärendehanteringssystem Infracontrol. Allmänheten kan via anmälningssidan se redan inkomna felanmälningar. Anmälningarna tas sedan i beaktning vid planering av drift och underhåll.

3.2. Konsekvensbeskrivning och riskbedömningar

Fastigheter

Enheten för fastighetsförvaltning genomför okulära besiktningar av kommunens lokaler och fastigheter som ligger till grund för underhållsplaneringen. Enligt tf enhetschef har den tidigare underhållsskulden för fastigheter på ca 50–60 mnkr år 2014 betats av. Främst avseende skalskydd och installationer. Enligt trafik- och fastighetsdirektör genomförs riskanalyser vid varje beslut och prioritering av underhållsåtgärder. I dagsläget finns det enligt direktören medel för att undvika att en ny underhållsskuld byggs upp.

Fastighetsbeståndet analyseras dagligen enligt enhetschef genom att hyresgäster gör felanmälningar samt kontakt med förvaltaren. Detta diskuteras på förvaltarmöten i dialog med gruppchef och projektledare vid prioritering av underhållsåtgärder. En ekonomisk

översikt genomförs och påverkar underhållsplaneringen för kommande eller nästkommande år. Fastighetsförvaltaren är ansvarig för underhållsplanen inom sitt förvaltningsområde. Justeringar och prioriteringar samt prognos sker i samråd med tekniska förvaltare, economicontroller samt chefen för lokalförsörjning.

Kommunen har sett över fastighetsbeståndet och sålde 2014 samt 2016 en stor del av beståndet. Vid sidan av långsiktigt arbete med lokalförsörjning för kommunens verksamheter har fokus under 2015–2017 legat på att ordna bostäder för sociala ändamål samt tillväxten. Detta innebar enligt enhetschefen en omprioritering av den framtida underhållsplaneringen. Frågorna kommunen ställdes mot var vilka fastigheter kommunen skulle behålla i relation till demografisk utveckling, vilka fastigheter som hade hög lönsamhet och strategisk placering. Vid denna tidpunkt pågick även flera nybyggnationer av skolor och förskolor samt sportanläggningar. Den dåvarande lokalenheten tog fram en rutin för komponentinvestering³ samt en ny planering för vilka fastigheter som skulle avvecklas inom det egna fastighetsbeståndet och vilka fastigheter kommunen skulle satsa på inför den framtida utvecklingen av Nacka kommun. Rutinen fungerade som en vägledning vid hantering av investeringsmedel för underhåll av fastighetskomponenter samt dess påverkan på mål och budgetprocessen.

Idag äger kommunen ca hälften av alla lokaler som de verkar i och resterande hyrs in. I tertiäl 1 för enheten för fastighetsförvaltning står det att det finns en ekonomisk risk i det sedan tidigare eftersatta underhållet i egenägda bostäder, samt i bostäder där kommunen enligt avtal står för inre och yttre underhåll. Underhållsnivån varierar för det inre underhållet vilket är enligt direktör och tf enhetschef strategiskt beslutat. Exempelvis tas hänsyn till om fastigheten ska fortsätta ägas av kommunen eller säljas av.

En beskrivning av risker vid utebliven investering eller försenad investering beskrivs enligt protokoll till stadsutvecklingsutskottet i samband med beslut om investeringar. Exempelvis beskrivs i en tjänsteskrivelse⁴ att om investeringen inte beviljas kan Nacka kommun inte utföra underhållsåtgärder för att upprätthålla en god kvalitetsnivå och långsiktigt säkra värdet på kommunens lokaler och bostäder.

Internkontroll är en del av styrsystemet i Nacka kommun. Internkontrollarbetet grundar sig i en riskanalys där verksamhetens risker identifieras, analyseras, åtgärdas och kontrolleras under året. Alla nämnder ska årligen fastställa en internkontrollplan för kommande år. I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2019 lyfts fastighetsförvaltning som en potentiell risk. Kontrollmomentet är en granskning av förvaltning av lokaler, bostäder och tjänster följer hyreskontrakt och tillhörande gränsdragningslista. Dock lyfter KS inte i internkontrollplanen för 2019 bristande underhåll som en potentiell risk.

Gator och vägar

Det externa konsultföretaget Ramböll genomför ca var femte år tillståndsbedömningar och filmar samtliga av kommunens gator och vägar. Underlaget finns inlagt i olika system och används vid underhållsplanering samt som underlag vid nämndens beslut om reinvesteringar.

³ Fastställd av Lokalenhetschefen 2015-05-05.

⁴ Handling till stadsutvecklingsutskottet protokoll daterad 2018-09-24.

Ramböll genomförde senast 2016 en skadeinventering och underhållsutredning på anvisade delar av det asfaltbelagda gatunätet som ligger under kommunens förvaltning. Senast 2012 genomfördes en motsvarande utredning på gatunätet i kommunen. 2016 års resultat visade enligt utredningen att drygt 9 % av de körbaneytor som inventerats är i dåligt skick. Det betyder att bedömd restlevnadstid för dessa objekt är 0 år och att gränsen för funktionell livslängd är överskriden. Tillsammans med den andel som bedömts ha ett akut underhållsbehov visar detta att det omedelbara underhållsbehovet på gatunätet i Nacka kommun 2016 uppgår till drygt 18 % av inventerade körbaneytor. Intervjuad enhetschef anser att kommunen har en god standard på sina vägar och att reinvesteringsbudgeten ligger på rätt nivå i förhållande till kostnaderna för avhjälpande underhåll.

Enligt enhetschef finns det en underhållsskuld avseende gatubelysningen. Det är framförallt kablarnas underhållsnivå som är eftersatt. Enligt intervjuad enhetschef finns det inte aktuella beräkningar på hur stor exakt underhållsskulden är.

Reinvesteringspengar söks av förvaltningen med en treårshorisont. En beskrivning av risker vid utebliven investering eller försenad investering under denna period beskrivs enligt protokoll till nämnd i samband med beslut om reinvesteringar av gatubelysning, konstbyggnader och vägnät. Exempelvis beskrivs enligt nämndens protokoll⁵ att det finns ett stort reinvesteringsbehov i gatubelysningsnätet. Exempelvis anges risker såsom att elsäkerheten minskar, risker för personskador och minskad trygghet. Vidare redogörs även för ekonomiska konsekvenser såsom höga energikostnader och miljöpåverkan samt höga underhållskostnader. Dock beskrivs inte konsekvenser i monetära termer såsom vilka ökade kostnader ett eftersatt underhåll kan ge.

Vidare beskrivs i underlag⁶ vid beslut om reinvesteringar avseende vägnätet att vid en utebliven investering är risken att standarden på vägar blir sämre. Vilket medför en risk för framkomlighetsproblem och dyrare underhåll genom ökade felavhjälpande åtgärder.

Ett av de identifierade riskområdena i natur- och trafiknämndens internkontrollplan för 2019 är kontroll av drift och skick på anläggningar. Kontrollmomentet är att kontroller genomförs på ett övervägt sätt. Vidare är enhetschef kontrollansvarig samt att momentet ska ses över kontinuerligt och på förekommen anledning.

3.3. Återrapportering till kommunstyrelsen samt natur- och trafiknämnden

Den huvudsakliga återrapporteringen till kommunstyrelsen och natur- och trafiknämnden avseende drift och underhåll sker i samband med T1, T2 samt årsbokslut. I underlaget beskrivs bland annat uppnådda mål och indikatorer samt framtida underhållsbehov.

Enligt KS presidiet får de vid muntliga dragningar främst ta del av underlag och uppföljning av enskilda projekt och fastigheter. KS har även tagit del av rapporter såsom underhållsutredningen som genomfördes 2016 avseende gator. Emellertid efterfrågar intervjuad 2:e vice ordförande i KS ytterligare underlag rörande det sammanhängande underhållsbehovet. En beskrivning av risker vid utebliven investering eller försenad

⁵ Protokoll Natur- och trafiknämnden daterad 2018-09-25.

⁶ Bilaga Reinvestering vägnät 2021 Risker.

investering beskrivs enligt protokoll till stadsutvecklingsutskottet i samband med beslut om investeringar.

Enheten för drift offentlig utemiljö har en stående informationspunkt på natur och trafiknämndens dagordning och enhetschefen rapporterar muntligt till nämnden vid behov, exempelvis rörande underhållsåtgärder, vinterunderhåll och större projekt mm. Som beskrivet under kapitel 3.2 tar nämnden även del av risk- och konsekvensanalyser avseende investeringsbeslut. Exempelvis beskrivs ekonomiska-, tekniska- och verksamhetsmässiga konsekvenser, såsom en ökad underhållsskuld, skador på anläggningar samt ökade kostnader för felavhjälpande underhåll.

I april 2019 genomfördes en planeringskonferens för nämnden där möjliga framtida ambitionsökningar och investeringar samt mål och budget diskuterades tillsammans med förvaltningen. Exempelvis lyftes frågor som rör snö- och halkbekämpning, reinvesteringar i konstruktionsbyggnader och GC-vägar.

3.4. Dialog med andra aktörer

Enligt intervjuad direktör förs dialog löpande med flera aktörer. Enhetschefen för trafikenheten och stadsutvecklingsdirektören träffar och har löpande kontakt med Trafikverket. KSO för dialog med Trafikverket rörande stora strategiska frågor såsom överdäckningen av Värmdöleden och Skurubron.

Dialog förs även årligen med region Stockholm avseende kollektivtrafiken i kommunen om planerat utbud av bussar och om det finns nya linjer som bör dras. Enligt ordföranden för natur- och trafiknämnden informerar enhetschefen för trafikenheten på nämndsmöten rörande förhandlingar och aktuell status i ärenden med externa aktörer.

Bedömning

För att uppnå god underhållsplanering behövs en tydlig bild av status på fastigheter, gator- och vägnät samt planering av en ändamålsenlig underhållstakt för att inte bygga på en underhållsskuld. Det krävs även en analys av resursbehovet och att denna kommuniceras tydligt, samt att risker och konsekvenser av en för låg underhållstakt synliggörs.

Inventeringar visar att nuvarande underhållsinsatser motsvarar ett faktiskt behov avseende fastigheter samt för gator/vägar. Det finns dock en underhållsskuld för gatubelysningsanläggningen. Enligt intervjuad enhetschef finns det inte aktuella beräkningar tillgängliga på hur stor underhållsskulden är vilket vi bedömer som en osäkerhet.

Vidare görs det analyser av underhållsbehovet och kännedomen är god inom respektive enhet om behov och prioritering av underhåll. Systemstöd används i varierande utsträckning för att dokumentera, beräkna och följa upp underhållet. Enheten för fastighetsförvaltning använder sedan 2015 ett Excelprogram för planering av underhåll. Vi bedömer det som en risk att sammanställningen av planerat underhåll endast sammanställs i Excel då det inte är ett tillräckligt skydd för de uppgifter som finns inlagda. Kommunen ser således över möjligheten under 2019 att lägga upp fastighetsunderhållet i en databas och målet är att en provmodul ska testas under 2020, vilket vi bedömer som positivt.

Status- och underhållsbesiktningen framtagen av WSP år 2015 för samtliga fastigheter används för årlig planering dock ej långsiktig. Vi bedömer att det saknas en samlad långsiktig

bild av underhållsbehovet i Nacka kommun för fastigheter, gator samt vägar. Enheten för fastighetsförvaltning ser över möjligheten att under 2019 att ta fram mer långsiktiga planer.

Riskanalysen görs enligt direktör vid varje beslut och prioritering av underhållsåtgärder. KS och NTN tar del av underlag i samband med investeringsbeslut som bland annat beskriver risker vid utebliven investering. Det saknas dock ekonomiska konsekvensanalyser i form av beräkningar av kostnadsökningar vid uteblivet underhåll. Exempelvis vilka ökade kostnader det eftersatta underhållet avseende gatubelysningsanläggningen ger. En sådan relevant sammanställning underlättar för nämnden och kommunstyrelsen att inför kommunfullmäktige presentera åtgärdsplan för minskad risk för kapitalförstöring av kommunens anläggningstillgångar.

4. Svar på revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om det finns ändamålsenliga planer och analyser som säkerställer drift och underhåll vad gäller fastigheter och allmänna platser. Nedan besvaras granskningens revisionsfrågor.

Fråga	Svar
Finns tydliga och väl genomarbetade underhållsplaner, på kort respektive lång sikt, baserade på analys av underhållsbehov?	Delvis, för gator och vägar samt GC-vägar används olika system för planering på årsbasis. Systemen inbegriper besiktningar och innehåller moduler för att dokumentera, beräkna och följa upp underhållsbehovet. Underhållsplaneringen är baserad på årliga okulära besiktningar samt tillståndsbedömningar som görs var 5 år. Underhållsplaneringen för fastigheter baseras på en statusbesiktning från 2015 som sträcker sig fram till 2025 samt årliga besiktningar. Underhållsplaneringen görs på årsbasis och sammanställs i Excel vilket vi bedömer inte är tillräckligt för skydd av de uppgifter som är registrerade i systemet. Enheten för fastighetsförvaltning ser över möjligheten under 2019 att ta fram mer långsiktiga underhållsplaner samt att lägga upp fastighetsunderhållet i en databas.
Görs löpande uppföljningar av analyserna och informeras berörd nämnd/styrelse om resultatet?	Ja, återrapportering till KS och NTN avseende underhåll sker bland annat i samband med T1, T2 samt årsbokslut. Utöver det får KS och NTN ta del av muntliga presentationer rörande bland annat det nuvarande utrymmet för underhåll, eventuellt eftersatt underhåll samt enskilda projekt. KS har även tagit del av rapporter såsom underhållsutredningen avseende gator.
Hur prioriteras och fördelas resurserna för underhåll?	Planerat underhåll avseende fastigheter, gator, vägar samt GC-vägar utgår från respektive underhållsplaner. I vissa fall görs omprioriteringar och åtgärder senareläggs om akuta åtgärder uppkommer.

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det bedömda behovet? Hur påverkas underhållsplanerna av nackas växande antal medborgare?

Delvis, nuvarande **underhållsinsatser** bedöms till viss del motsvara ett faktiskt behov. Det har tidigare funnits en underhållsskuld för fastigheter på ca 50–60 mnkr år 2014 som har arbetats ikapp. Dock finns det idag en underhållsskuld för gatubelysningsanläggningen. Enheten drift offentlig utemiljö saknar aktuella beräkningar på hur omfattande den är.

Kommunen tar i underhållsplaneringen beaktning till vilka fastigheter kommunen ska behålla, sälja av eller bygga nytt i relation till den demografiska utvecklingen samt till framtida drift- och underhållskostnader.

I vilken omfattning görs riskbedömning av kostnader och risker som är förenade med underhåll som skjuts på framtiden eller där underhållsnivån justeras ned?

Riskbedömningar genomförs enligt direktör vid varje beslut och prioritering av underhållsåtgärder avseende fastigheter, gator, vägar och GC-vägar.

En beskrivning av risker vid utebliven investering eller försenad investering beskrivs enligt protokoll till KS och NTN i samband med beslut om investeringar och reinvesteringar.

Vilka konsekvensanalyser görs när underhållet blir eftersatt, bl.a. vilka ökade kostnader det kan ge? Finns resultatet av dessa analyser med i de beslutsunderlag som går till natur- och trafiknämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

KS och NTN tar del av konsekvensanalyser i samband med investeringsbeslut avseende fastigheter, gator, vägar samt GC-vägar.

Exempelvis beskrivs i underlag till NTN vid **reinvesteringsbeslut** att kommunen har höga energikostnader, drift- och **underhållskostnader** på grund av att gatubelysningsanläggningen har en underhållsskuld. Dock presenteras inte konsekvensanalyser i monetära termer, såsom vilka ökade kostnader ett eftersatt underhåll ger.

Vilken dialog har kommunen med statliga aktörer avseende vägar placerade inom kommuns geografiska område?

Enhetschefen för trafikenheten och stadsutvecklingsdirektören har löpande dialog med Trafikverket. Även KSO har dialog med Trafikverket rörande stora strategiska frågor i kommunen såsom överdäckning av Värmdöleden och Skurubron.

Enligt ordföranden för NTN informerar enhetschefen för trafikenheten till nämnd rörande förhandlingar och aktuell status i ärenden med externa aktörer.

Nacka kommun 2019–10–16

Hanna Öhlund

Jan Darrell

EY

EY

Källförteckning

Mål och budget 2019–2021, Nacka Kommun
Mål och budget 2019–2021, Natur och trafiknämnden
Internbudget Bilaga 1 2019, Natur och trafiknämnden
Kommunstyrelsens internbudget 2019
Kommunstyrelsen mål och budget 2019–2021 (Exploateringsverksamhet, strategisk stadsutveckling och fastighetsverksamhet)
Kommunstyrelsens fastighetsansvar 2020
Reglemente 2018, Kommunstyrelsen
Reglemente 2019, Natur och trafiknämnden
Planeringsunderlag Komponent 2019, Enheten för fastighetsförvaltning
Planeringslista projekt 2018, Enheten för fastighetsförvaltning
Sammanställningsrapport: Status- och underhållsbesiktning Vilans skola 2015
Bilaga 2 UH-plan, Vilans skola 2015
Tertialbokslut 1 2019, Enheten för fastighetsförvaltning
Tertialbokslut 2 2019, Enheten för fastighetsförvaltning
Tertialbokslut 1 2018, Enheten för fastighetsförvaltning
Komponentutbyte år 2021 Investeringsbeslut, KFKS 2018/845
Sammanträdesprotokoll 2018-09-25, Natur- och trafiknämnden
Bilaga Risker Reinvestering Konstbyggnad 2021
Bilaga Risker Reinvestering vägnät 2021
Drift- och underhållsplan 2018–2027 för broar inom Nacka Kommun, Betong & Stålteknik
Underhållsutredning gator 2016, Ramböll
Sammanträdesprotokoll 2018-12-11, Natur- och trafiknämnden
Reinvestering Gatubelysning 2021, Tjänsteskrivelse Dnr NTN 2018/199
Rutin för komponentinvestering 2015, Lokalenheten

Intervjupersoner

- ▶ Ordförande, Kommunstyrelsen
- ▶ 2:e vice ordförande, Kommunstyrelsen
- ▶ Ordförande, Natur- och trafiknämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, Natur- och trafiknämnden
- ▶ Trafik- och fastighetsdirektör, Stadsledningskontoret
- ▶ Ekonomidirektör, Stadsledningskontoret
- ▶ Enhetschef, Enheten för fastighetsförvaltning
- ▶ Tf. Enhetschef, Enheten för fastighetsförvaltning
- ▶ Enhetschef, Drift offentlig utemiljö