

Upplands Väsby kommun

Kommunens underhåll av allmänna
anläggningar, gator och vägar



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier.....	4
1.4. Ansvariga nämnder/styrelser	4
1.5. Metod	4
2. Styrning och organisation	4
2.1. Plan- och bygglagen (2010:900).....	4
2.2. Mål och åtaganden.....	5
2.3. Ägardirektiv för AB Väsbyhem.....	5
2.4. Organisation och ansvar	5
2.5. Finansiering av underhåll och driftåtgärder.....	6
3. Underhåll av fastigheter, gator och vägar	8
3.1. Planeringsunderlag	8
3.2. Konsekvensbeskrivning och riskbedömningar	10
3.3. Återrapportering till kommunstyrelsen och teknik-och fastighetsutskottet	11
4. Svar på revisionsfrågor	13
Källförteckning	15

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 drift och underhåll.

Det finns en medvetenhet hos tjänstepersoner att underhållet av fastigheter samt gator, vägar och GC-vägar är till viss del eftersatt. Konsekvensen av det eftersatta underhållet är framtida kapitalförstöring vilket inte är i enlighet med god ekonomisk hushållning. Sammantaget har det eftersatta underhållet beräknats uppgå till 0,7 mnkr för gator, vägar samt GC-vägar 2019 och 3 mnkr för fastigheter 2018 avseende hyresvärdens ansvar. Det har tidigare funnits en underhållsskuld för fastigheter avseende hyresvärdens ansvar på ca 35 mnkr som följaktligen succesivt betats av.

Invändiga åtgärder till exempel målning och inre ytskikt är verksamheternas (hyresgästens) ansvar och underhållsskulden hos verksamheterna bedöms uppgå till ca 25 mnkr. Vi bedömer att det finns en medvetenhet om problematiken kring det delade ansvaret och finansiering. Det är dock nödvändigt att Upplands Väsby finner en modell som ger en helhetseffekt avseende fastighetsunderhåll, dess ansvar och finansiering.

Det finns dokumenterade underhållsplaner på kort och lång sikt för fastigheter, gator och vägar baserade på data från bland annat statusbesiktningar och felanmälningar. Systemstöd används i hög utsträckning för att dokumentera, beräkna och planera underhållet. Vi ser positivt på detta. Dokument som visar behov och kostnadsökningar vid uteblivit underhåll baseras för gatuunderhåll på en kommunövergripande inventering från 2016. Likvärdigt underlag tas fram vid behov avseende fastigheter.

Åtterrapporering till kommunstyrelsen och teknik- och fastighetsutskottet sker bland annat i samband med flerårsplanen. I flerårsplanen redovisar fastighetsenheten behov av investeringsmedel för att hantera hyresvärdens årliga underhåll för att inte bygga upp en underhållsskuld. I samband med T1, T2 och bokslut rapporteras status och eventuell förändring av behov. Teknikenheten rapporterar muntligt till TFU rörande värdekapitalutvecklingen, beläggningsstatus för gator och GC-vägar samt beräkningar av investeringsfördelning per produktgrupp. Vid dessa tillfällen beskrivs det nuvarande utrymmet för drift och underhållsåtgärder samt den önskvärda nivån.

Emellertid efterfrågar TFU förtydliganden av nuvarande underlag rörande framtida driftskostnader i samband med investeringar.

För AB Väsbyhem finns det underhållsplaner på kort och lång sikt baserade på analys av behov samt omfattning av planerat underhåll. För Väsbyhem bedöms det inte finnas ett eftersatt fastighetsunderhåll. Väsbyhem genomför riskbedömningar och konsekvensanalyser rörande bland annat kundnytta och ekonomi. Åtterrapporering till Väsbyhems styrelse sker i samband med diskussion och beslut av affärsplan och budget.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och teknik- och fastighetsutskottet säkerställt att det finns planer och strategier för att ändamålsenliga underhållsåtgärder sätts in i rätt omfattning och i rätt tid.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen och teknik- och fastighetsutskottet att:

- ▶ att tydligare bedöma utgift för och kvalitet på investeringar i förhållande till framtida driftskostnader för fastigheter samt gator och vägar.

- ▶ att se över verksamheternas (hyresgästens) ansvar för underhållsåtgärder avseende fastigheter så att det idag eftersatta underhållet i denna del inte utökas.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Det finns en risk för att underhåll av fastigheter och allmänna platser (gator, broar och parker) som skjuts på framtiden orsakar betydligt högre kostnader i ett senare skede. Att fastigheter, gator och allmänna platser har en god standard är också en del i att skapa en attraktiv, trygg och fungerande livsmiljö.

Plan- och bygglagen stipulerar att kommunen svarar för underhållet av gator och de allmänna platser kommunen är huvudman för.

Att kommunen växer och får nya allmänna anläggningar innebär ett utökat ansvar och tillkommande kostnader. Samtidigt finns behovet av att underhålla befintliga anläggningar. Underhållsskulden, det vill säga gapet mellan underhållsbehov och de resurser som finns riskerar att växa om underhållsbudgeten är eftersatt. Ett kontinuerligt eftersatt underhåll leder till onödig 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. I samband med detta kommer revisorerna även genom lekmannarevisorernas försorg att granska styrning och intern kontroll kopplat till fastighetsunderhållet i AB Väsbyhem.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om det finns ändamålsenliga planer och analyser som säkerställer drift och underhåll vad gäller fastigheter, gator och vägar.

Följande frågor besvaras:

- ▶ Finns tydliga och väl genomarbetade underhållsplaner på kort respektive lång sikt baserade på analys av underhållsbehov?
- ▶ Baseras beslut om resurser för underhåll på politisk nivå/styrelsenivå på tydliga och transparenta underlag om underhållsbehov och eventuellt eftersatt underhåll?
- ▶ Görs en tydlig bedömning av utgift för och kvalitet på investeringar i förhållande till framtida driftskostnader? Är årliga bedömda framtida driftskostnader en tydlig del i beslutsunderlag när investeringar görs?
- ▶ Hur prioriteras och fördelas resurserna för underhåll? Är prioriteringarna transparenta och tydliga i protokoll, verksamhetsplanering/budgetering och verksamhetsuppföljning?
- ▶ Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det bedömda behovet?
- ▶ 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 kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

1.3. Revisionskriterier

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

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

1.4. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen och teknik- och fastighetsutskottet samt AB Väsbyhems VD/styrelse.

1.5. Metod

Granskningen bygger på genomförda dokumentstudier av planeringsunderlag, analyser, budget, verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, årsredovisning, konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner. Intervjuer har genomförts med presidier i kommunstyrelse, teknik- och fastighetsutskott samt ansvariga berörda tjänstemän. I AB Väsbyhem har intervjuer skett med ordförande, 2:e vice ordförande samt VD.

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 detaljplanelagt område. Ansvaret 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 flerårsplan med budget 2019–2022 har kommunfullmäktige fastställt 6 övergripande mål inom fyra perspektiv. Ett av målen är att Upplands Väsby har ett högt resultatmål. För att uppnå målet ska verksamheterna bedrivas både ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Teknik- och fastighetsutskottet har i sin verksamhetsplan för 2019 beskrivit hur de ska nå det övergripande målet om ett högt resultatmål och ett nyckeltal till nämndmålet har bäring på underhållsområdet. Ett målvärde är att underhållsskulden för fastigheter avseende hyresvärdens ansvar ska uppgå till noll.

I flerårsplanen, under målet ett högt resultatmål, står det att inom ramen för nämndernas grunduppdrag är ett uppdrag att förstärka det kontinuerliga underhållet av kommunens lokaler och fastigheter.

2.3. Ägardirektiv för AB Väsbyhem

Kommunfullmäktige har i ägardirektiv, reviderad 2018, fastställt det kommunala ändamålet för bolaget samt frågor kring bland annat organisation och mål för verksamheten. Bolagets verksamhet regleras, utöver av lag och av bolagsordningen av direktiv utfärdade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen, fastställda av bolagsstämman. Bolaget står enligt 6 kap 1 § kommunallagen under uppsikt av kommunstyrelsen.

Ändamålet med bolagets verksamhet är att främja kommunens försörjning av bostäder och lokaler. I denna roll ska även bolaget medverka och vara en aktiv part i samhällsutvecklingen och utvecklingen av trygghetsskapande verksamheter.

I ägardirektivet listas flera mål med bäring på underhållsområdet. Ett av målen är att Väsbyhem ska vara ett aktivt fastighetsbolag som arbetar med förädling av sitt fastighetsbestånd.

2.4. Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen är stadens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige.

Kommunfullmäktige har i reglemente möjliggjort för styrelsen att inrätta utskott och kommunstyrelsen har inrättat tre varav ett är teknik- och fastighetsutskottet. Kommunstyrelsen är enligt reglementet ansvarig för teknik- och fastighetsfrågor men har i särskild bestämmelse överlåtit ansvar till Teknik- och fastighetsutskottet i en långtgående delegering. Utskottet är på så sätt nämndliknande och har egen budgetram med egna uppdrag från fullmäktige samt verksamhetsplan. Teknik- och fastighetsutskottet ansvarar bland annat för drift och underhåll av kommunens fastigheter, investeringar i gator, vägar och parker, projektering av bygghandlingar och upphandling av nyanläggning av gator, vägar och parker samt uthyrning av lokaler till kommunalt finansierad verksamhet.

Teknikenheten samt fastighetsenheten inom kontoret för samhällsbyggnad ligger under kommunstyrelsens teknik- och fastighetsutskott. Fastighetsenheten hanterar det operativa arbetet med kommunens egna lokaler och även inhyrningar för kommunens verksamheter. Enheten är i den kommunala organisationen en genomförande enhet. I detta uppdrag ingår att upphandla och beställa tjänster/entreprenader.

Vidare har kommunen delat upp ansvaret för underhåll av fastigheter/lokaler som till viss del ligger på hyresgästen. Hyresgäster är vanligen kommunens egna verksamheter.

Teknikenheten ansvarar för drift och underhåll av gata/park samt VA och kretslopp. Enheten lägger delar av arbetet på entreprenad såsom omfattande arbeten av beläggning och belysning medans mindre driftarbeten inom VA och gata/park sköts i egen regi.

2.4.1. AB Väsbyhem

För AB Väsbyhem är bolagsstyrelse och VD ansvariga för underhållet av fastigheter och lokaler. Väsbyhem är organiserat i enheterna affärsutveckling, förvaltning och fastighetsutveckling. Enheten för Fastighetsutveckling arbetar med underhållet.

2.5. Finansiering av underhåll och driftåtgärder

Enligt flerårsplan med budget finns 934,7 mnkr avsatta mellan 2019–2022 i investeringsbudget för fastigheter. Fastighetsinvesteringar är uppdelade i sex områden med tydlig prioritet på skol- och förskolelokaler, omsorgslokaler, kultur- och fritidslokaler, övriga lokaler, energiåtgärder samt planerat underhåll.

Det planerade underhållet av kommunens lokaler och fastigheter ligger utanför hyressystemet och finansieras direkt via anslag för kapitaltjänstkostnader från fullmäktige. Utrymmet för planerat underhåll ligger på ca 19,0 mnkr 2019 och bedöms bli 2020 ca 20 mnkr. Införandet av komponentavskrivning har lett till att en större del av planerat underhåll har flyttats från driftbudget till investeringsbudget och finns därmed som en årlig post i investeringsbudgeten.

Avskrivningarna för investeringar uppgår för åren 2020–2022 till 102–103 mkr årligen. Storleken på avskrivningarna kan påverkas av om kommunen betalar investeringen eller om en annan part investerar. I sistnämnda fall betalas och redovisas kapitaltjänstkostnaderna istället som del av hyra.

Tabell 1 – Investeringsbudget 2019–2022

Post	2019	2020	2021	2022	Summa 2019– 2022
Planerat underhåll lokaler	19,0 mnkr	20,0 Mnkr	21,0 mnkr	20,0 mnkr	80,0 mnkr

Investeringar inom gator, vägar och parker för exploateringsområden ligger på 1106 mnkr och investeringar som inte hör till exploateringsområden på 147 mkr. Budgeten för underhåll avseende gator, vägar, GC-vägar och parker ligger på ca 11,9 mnkr 2019 och bedöms ligga på ca 12 mnkr år 2020. För infrastruktur i gator och vägar uppgår kapitaltjänstkostnader (ränta och avskrivning) till ca 33 mkr per år.

Tabell 2-Underhållsinvestering gator, vägar och GC-vägar

Post	2019	2020	2021	2022	Summa 2019–2022
Underhåll gator, vägar, GC-vägar	11,9 mnkr	12,0 mnkr	14,0 mnkr	11,0 mnkr	48,9 mnkr

Budget för broar ligger som egna investeringsposter och enligt intervjuad gatuchef finns det inget eftersatt underhåll. Nedanstående avser 6 % av den totala mängdvolymen i km.

Tabell 3-Budget underhåll GC-tunnel (broar)

Post	2019	2020	2021
Underhåll GC-tunnel Hasselgatan	0,2 mnkr	1,8 mnkr	
Underhåll GC-tunnel Nordanvägen och Grimstavägen		0,5 mnkr	3,5 mnkr
Underhåll GC-tunnel Smedbyvägen	0,2 mnkr	1,8 mnkr	

2.5.1. AB Väsbyhem

Resurserna för underhåll prioriteras och fördelas utifrån behov samt budget. Budgeten för planerat och löpande underhåll ligger 2019 på 67,4 mnkr. Nuvarande underhållsnivå bedöms enligt VD och presidium vara tillräcklig i förhållande till det bedömda behovet.

Vidare godkänner Väsbyhems styrelse en långsiktig planering av underhåll samt en nivå på total årsinvestering i samband med diskussion och beslut av affärsplan och budget.

Tabell 4 – AB Väsbyhems budget för drift (helår)

Post	2017	2018	2019	Summa 2017–2019
Driftkostnader (tkr)	139 400	138 100	144 600	422 100

Tabell 5 – AB Väsbyhems budget för underhåll (helår)

Post	2017	2018	2019	Summa 2017–2019
Underhållskostnader totalt (tkr)	50 500	53 700	67 400	171 600
Planerat underhåll (tkr)	37 000	39 000	54 000	130 000
Löpande underhåll (tkr)	10 700	11 400	10 000	32 100

Väsbyhem har tidigare haft ett upprustningsbehov och har renoverat en stor del av beståndet av lägenheter från 1960- och 70-talet. Underhållssatsningar har följaktligen varit av större projekt istället för mer renodlade renoveringar. Detta har lett till att det eftersatta underhållet är lågt inom bolaget. Mot denna bakgrund arbetar de i dagsläget med sedvanligt underhåll och inte totala ombyggnationer.

3. Underhåll av fastigheter, gator och vägar

3.1. Planeringsunderlag

Fastigheter

Fastighetsdatabasen, MS Access, används vid planering av underhåll. I databasen finns statusbesiktningar av alla kommunägda fastigheter och delar av det inhyrda beståndet. I databasen anges bland annat samtliga underhållsåtgärder, prioritet, kostnad och livslängd på komponenter. Databasen används för planering av underhåll och planen sträcker sig fram till år 2050.

Gränsdragningen för ansvaret av underhåll sätts i hyresavtalen där hyresvärden (fastighetsenheten på kontoret för samhällsbyggnad) och hyresgästens ansvar fördelas. Gränsdragningen kan variera mellan hyresobjekt och utifrån dess skilda förutsättningar. Vanligen ligger ansvaret för skötsel och planerat underhåll av det inre ytskiktet såsom golv och målning på hyresgästen medan skötsel och underhållet av tak och ventilation ansvarar hyresvärden för.

I grundmallen för gränsdragningslistan ska ansvaret fastställas för tillsyn, skötsel, felavhjälpande underhåll samt för planerat underhåll. Ansvarsfördelningen är även uppdelat per område såsom mark, tak, fasad, hissar, utrymmen, VVS och EL-installationer.

Vidare ansvarar kommunens kontaktcenter, Väsby direkt, för att hantera felanmälningar av kommunens fastigheter och hyresobjekt som förmedlas vidare till kommunens fastighetsdrift eller vid inhyrningar till fastighetsägarens representant och tas i beaktande vid planering av drift och underhåll. Hyresgäster kan själva registrera ett ärende via Upplands Väsby's e-tjänst rörande felanmälningar om bland annat vatten/avlopp, elinstallationer och ventilation. Enligt intervjuad fastighetschef inkommer ett stort antal anmälningar som rör hyresgästens ansvar och inte fastighetsenheten.

Gator och vägar

Systemet RoSy används för gatuunderhållsplaneringen och inbegriper bland annat den kommunövergripande inventeringen som genomfördes 2016. RoSy är en databas som innehåller moduler för att dokumentera, beräkna och följa upp gatuunderhållet. De årliga besiktningarna av kommunens gator och vägar sammanställs i en rapport som innefattar vilka underhållsåtgärder som bör prioriteras samt vilka åtgärder som inte har utförts.

Vidare är standarden på gatunätet 2018 bra enligt intervjuad gatuchef och vid en jämförelse utförd av Sweco med cirka ett 40-tal andra kommuner ligger gatunätet bättre än genomsnittet. Av det totala gatunätet är det 6% som i någon form borde vara åtgärdat enligt ekonomiplanen senast under 2018, dvs före år 2019. Inom den närmaste 5-årsperioden, fram till och med 2023, bör 38% av det totala gatunätet, motsvarande drygt 55 km gator genomgå någon form av beläggningsåtgärd. Vilket är totalt sett en minskning med en procentenhet i jämförelse med 2017.

Standarden på gång- och cykelvägar (GC-vägar) i Upplands Väsby är enligt gatuchefen låg 2018. En jämförelse utförd av Sweco med cirka ett 40-tal andra kommuner visar att GC-nätet är sämre än genomsnittet. Av det totala GC-nätet är det 18% som i någon form borde vara åtgärdat enligt ekonomiplanen senast under 2018, dvs före år 2019. Inom den närmaste 5-årsperioden, fram till och med 2023, bör 43% av det totala GC-nätet motsvarande drygt 39 km GC-vägar genomgå någon form av beläggningsåtgärd. Vilket är totalt sett en ökning med 2 procentenheter i jämförelse med 2017. Teknikenheten kommer således att prioritera GC-vägar framgent på rekommendation av det externa konsultföretaget.

Dokumentation av drift och planerat underhåll avseende kommunens broar sammanställts i Excel och är även inlagt i systemet Batman. Sweco ansvarar för att uppdatera dokumentet och samtliga på enheten har tillgång till det. I Excelfilen anges bland annat av typ av objekt, åtgärd, planerat år för underhållet och tillsatt budget. Objekten är även markerade med en färgkod där blå avser utredning och eventuell materialprovning som ska genomföras, orange avser projektering och grön entreprenadkostnad.

Företaget genomför även årliga inspektioner av 20% av beståndet. Till grund för inspektionerna ligger ett planeringsdokument som inbegriper bland annat brons funktionstyp, konstruktions nr, år samt månad för nästa huvudinspektion.

AB Väsbyhem

Väsbyhem prioriterar att genomföra de mest nödvändiga underhållsinsatserna samt åtgärder med syfte att skapa mervärde för kunderna såsom inre underhåll. Prioritering av underhållsåtgärder görs i en långsiktig underhållsplan i Excel som omfattar samtliga fastigheter. Det är enheten för Fastighetsutveckling och avdelningschefen som äger listan. Turordningen i listan bygger på analys av respektive fastighets underhållsbehov samt omfattning av planerat underhåll. För underhåll på kort sikt används ett fastighetsregister som återfinns i det digitala fastighetssystemet Vitec. I systemet finns samtliga fastigheter och komponenter inlagda av förvaltare som uppdaterar registret löpande. Systemets funktioner signalerar när det finns ett underhållsbehov. Därefter sker en okulär besiktning av anställda för att slutgiltigt bedöma underhållsbehovet. I Vitec finns även ett ärendehanteringssystem.

Bedömning av underhåll baseras på olika parametrar exempelvis fastighetens livslängd, budget, kundnytta och kvalitet. Vid större underhållsåtgärder vägs det in i planeringen en bedömning av framtida driftkostnader i investeringen. Framtida driftkostnader såsom vid stambyten/renoveringar räknas delvis in i hyressättningen. Vid mindre åtgärder specifikt de som genomförs för att öka kundnyttan, till exempel trygghetsskapande åtgärder, bedöms inte kommande driftkostnader i lika stor utsträckning. Väsbyhem genomför okulära besiktningar av det inre underhållet. Status för det inre underhållet besiktigas vid utflytt och på grund av detta finns det inga beräkningar för ett eventuellt eftersatt inre underhåll.

Vid betydande ombyggnationer av befintliga bostadsfastigheter tas inledningsvis en kalkyl fram, liksom en nyproduktionskalkyl. Väsbyhem tittar då på fastighetens ekonomiska förutsättningar för en ombyggnad bland annat vilken hyra som krävs för att bära investeringen. När byggprojektet är klart upprättas en efterkalkyl som presenteras för styrelsen. Efterkalkylen visar det ekonomiska utfallet på projektet gentemot kalkylen som upprättades inför produktionsstarten.

Årligen i mars upprättar ekonomiavdelningen tillsammans med enheten för Fastighetsutveckling en 10-årsplan som inbegriper nyproduktion och ombyggnationer till ägaren. Planen uppdateras även tertiälvís. Rapporten är en del av ägarens finansiella planering åt Väsbyhem. I 10-årsplanen går det bland annat att utläsa budgeterade resultat, skuldutveckling och nyckeltal. Planen ligger till grund för Väsbyhems interna planering ur ett resurs- och ekonomiperspektiv.

3.2. Konsekvensbeskrivning och riskbedömningar

Fastigheter

Fastighetsenheten genomför sedan ett par år tillbaka en totalbesiktning av kommunens lokaler och fastigheter samt delar av det inhyrda beståndet som ligger det grund för underhållsplaneringen. Besiktningen ligger inlagd i en fastighetsdatabas som används för att dokumentera, beräkna och följa upp fastighetsunderhållet. Prioritering av planerat underhåll utgår från underhållsplanen i databasen. I vissa fall görs omprioriteringar inför varje specifik åtgärd då behovet verifieras.

I teknik- och fastighetsutskottets verksamhetsplan för 2019 står det att underhållsskulden för fastigheter rörande hyresvärdens ansvar är på 3 mnkr 2018. Det har tidigare funnits en underhållsskuld för fastigheter på ca 35 mnkr som har arbetats ikapp. Andelen investeringsmedel för underhåll har ökat de senaste 10 åren. Ca år 2008 var budgeten på ca 4 mnkr och ligger på ca 19 mnkr för 2019. Konsekvensanalys rörande effekten av eftersatt underhåll genomförs vid behov.

Enligt fastighetschef genomförs risk och konsekvensanalys vid varje beslut och prioritering av underhållsåtgärder avseende hyresvärdens åtaganden. I dagsläget finns det medel för att inte bygga upp någon underhållsskuld. I de fall åtgärder skjuts i tiden ger detta enligt fastighetschef inte någon kostnadsökning.

Enligt intervjuad affärsområdesansvarig finns det en underhållsskuld hos hyresgästen på ca 15,5 mnkr hos de fastigheter som är besiktigade. För de ej besiktigade fastigheterna bedöms det tillkomma ytterligare 10,5 mkr vilket ger en total på 26 mnkr. Verksamheter med störst underhållsskuld anses vara skola och förskola som står för ca 75% av underhållsskulden av de besiktigade objekten som till övervägande de är kommunägda skolor och förskolor.

De egna verksamheterna har inte egna grupper för fastighetsfrågor eller motsvarighet till lokalstrateg. Vidare pågår under våren 2019 en utredning rörande lokalförsörjning och internhyresmodellen med bakgrund mot det eftersatta underhållet. Utredningen beräknas presenteras för KS i juni 2019.

Gator och vägar

Sweco genomförde år 2016 en grundinvertering och tillståndsregistrering av samtliga gator och vägar. Underlaget ligger till grund för kommande investeringar och ligger inlagt i ett IT-system som används för gatuunderhållsplanering. Årliga okulära besiktningar på 20% av kommunens gator och vägar görs av Sweco. Besiktningarna sammanställs i en rapport som innefattar vilka underhållsåtgärder som ska prioriteras.

Teknikenheten har även tagit fram beräkningar rörande investeringsfördelning per produktgrupp för åren 2019–2028. Med produktgrupp avses bland annat beläggning, förstärkning, och reparation. Grundberäkningen visar att för ett normalt underhåll ska genomföras bedöms behovet uppgå till ca 127 mnkr för 2019–2028. Budgeten för det planerade underhållet är på 114,9 mnkr för denna period. Enligt intervjuad gatuchef är vissa projekt inräknade i behovssumman som kommer belasta andra investeringsmedel. Nuvarande underhåll ligger på ca 11 mnkr/år och bedöms inte vara tillräckligt i förhållande till behovet som uppges vara på 11,7 mnkr. Det finns följaktligen en årlig ökning av underhållsskulden på 0,7 mnkr för gator och vägar.

Teknikenheten har gjort beräkningar rörande värdekapitalsutvecklingen för gator och vägar för åren 2019–2028. Beräkningarna visar att för att bibehåll nuvarande standard på vägnätet

krävs 11,7 mnkr/år i investeringsbudget, 14 mnkr/år höjer vägnätets standard medans 8 mnkr/år sänker den.

Konsekvensanalyser för gator, vägar och GC-vägar har inte utförts i och med att underhållet tidigare inte har varit eftersatt. Intervjuad gatuchef beskriver att utskottet har med anledning av den uppkomna skulden fått information om att det är en framtida risk samt att skulden kan öka om de inte får volymkompensation för utökade skötselområden. Enligt gatuchef kommer ett nyckeltal som rör underhållsskulden att finnas med i kommande verksamhetsrapportering.

Konsekvensen av uteblivet eller uppskjutet underhåll beskrivs enligt gatuchef falla tillbaka på driften. I TFU:s verksamhetsplan för 2019 beskrivs att under 2018 har gata/park tagit över nya skötselområden där driftkostnaden har beräknats till totalt 1,6 mkr, men där enheten ej erhållit någon kompensation i form av kommunersättning. Motsvarande värde för år 2019 beräknas uppgå till totalt ca 2,9 mkr. Vidare står det att utan kommunersättning för utökade skötselområden så kommer drift- och underhållsarbeten att bli direkt påverkade. Det beskrivs även att för att kunna bibehålla en god kvalitet måste driftbudgeten utökas i takt med att driftuppdraget utökas. Annars kan prioriteringar i driftuppdraget att behöva göras framöver vilket kan komma att få synbara konsekvenser för kommunens medborgare men också för kommunens verksamheter som beställer tjänster av gata/park.

Enligt intervjuad teknisk chef kommer underhållet att bedömas som en risk i kommande riskanalys i verksamhetsplanen som presenteras till kommunstyrelsen i budgetprocessen. I Teknik- och fastighetsutskottets internkontrollplan för 2019 är ett av de identifierade områdena drift och minskade intäkter/kommunersättning. Vidare lyfts i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2019 inte bristande underhåll eller drift som en potentiell risk.

3.2.1. AB Väsbyhem

Konsekvensanalyser genomförs löpande rörande bland annat kundnytta och ekonomi i samband med långtidsplanering och budgetering för kommande verksamhetsår. Okulära besiktningar av bolagets fastigheter görs regelbundet av förvaltare. Riskbedömningar och avvägningar genomförs även löpande baserat på anställdas erfarenheter. I de fall där erfarenheten inte har varit tillfredsställande genomförs djupgående undersökningar. I de fall där de har identifierat att det finns risk för eftersatt underhåll har åtgärder tidigare lagts och omprioriterats i underhållsplanen.

Enheterna underhåll och förvaltning arbetar tillsammans rörande effektiviseringsåtgärder och kundnytta. Exempelvis görs bedömningar gemensamt huruvida fler åtgärder ska vidtas vid pågående underhållsinsatser. Resultatet av dessa avvägningar beslutas övergripande av styrelsen i dels långtidsplan och budget samt dels i verksamhetsplanen. Underhållsprojekten fastställs inte på kommunstyrelse eller kommunfullmäktige nivå eftersom underhåll inte ses som en strategisk ägarfråga.

I dagsläget finns det främst ett underhållsbehov hos fastigheterna i centrala Upplands Väsby. Enligt bolaget bedöms det inte finnas ett eftersatt underhåll. År 2006 genomfördes ombildningar och styckningar av bolagets fastighetsbestånd och den största delen av det eftersatta underhållet såldes då av till privata hyresvärdar.

3.3. Återrapportering till kommunstyrelsen och teknik-och fastighetsutskottet

Den huvudsakliga återrapporteringen till teknik-och fastighetsutskottet och kommunstyrelsen avseende drift och underhåll sker i samband med flerårsplanen. I underlaget beskrivs bland annat nuvarande och kommande budget för underhållsåtgärder för fastigheter, gator/vägar, GC-vägar, broar och belysning.

Fastighetsenheten rapporterar en skriftlig redovisning om behov av investeringsmedel i samband med flerårsplanen och VP samt skriftlig uppföljning i samband med T1, T2 och bokslut. Vid behov även muntlig eller skriftlig redovisning av exempelvis budget för fastighetsunderhåll, uppföljning och underhållsplanering i samband med KSTFU möten eller frågor.

Gatuchef rapporterar muntligt till teknik-och fastighetsutskottet rörande värdekapitalutvecklingen, beläggningsstatus för gator och GC-vägar samt beräkningar av investeringsfördelning per produktgrupp. Vid dessa tillfällen beskrivs det nuvarande utrymmet för drift och underhållsåtgärder samt den önskvärda nivån.

Enligt TFU presidiet får de vid muntliga dragningar av projekt ta del av underlag om bland annat underhållsbehov och eventuellt eftersatt underhåll. Emellertid efterfrågas förtydliganden av nuvarande underlag rörande framtida driftskostnader i samband med investeringar.

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 till viss del motsvarar ett faktiskt behov avseende fastigheter (hyresvärdens ansvar) samt för gator/vägar. Det finns dock en underhållsskuld hos hyresgästen på ca 15,5 mnkr hos de fastigheter som är besiktigade, för de ej besiktigade fastigheterna tillkommer ytterligare 10,5 mkr vilket ger en total på 26 mnkr. De egna verksamheterna har inte egna grupper för fastighetsfrågor eller motsvarighet till lokalstrateg. Mot denna bakgrund bedömer vi att Upplands Väsby behöver utreda och fastställa ändamålsenliga rutiner och ansvar för det samlade underhållsbehovet avseende fastigheter.

Det görs analyser av underhållsbehovet inom kontoret för samhällsbyggnad och kännedomen är god inom respektive enhet om behov och prioritering av underhåll. Vidare används systemstöd i stor utsträckning inom samtliga granskade enheter och av AB Väsbyhem. Konsekvensbedömningar genomförs för gata/vägar som bland annat visar på konsekvenserna för drift och underhållsåtgärder till följd av uteblivet eller uppskjutet underhåll. I TFU:s internkontrollplan för 2019 är ett av de identifierade riskområdena för gata/väg minskade intäkter/kommunersättning och dess påverkan på driften.

Konsekvensanalyser rörande effekten av eftersatt underhåll genomförs vid behov avseende fastigheter. Risk och konsekvensanalys görs enligt fastighetschef vid varje beslut och prioritering av underhållsåtgärder avseende hyresvärdens åtaganden. Vidare genomför AB Väsbyhem riskbedömningar och konsekvensanalyser rörande bland annat kundnytta och ekonomi.

I flerårsplanen och vid muntliga dragningar mellan TFU och förvaltningen görs övergripande beskrivningar av behovsbilden. TFU efterfrågar således ytterligare beslutsunderlag rörande framtida driftskostnader när investeringar görs.

Vidare har Upplands Väsby kommun en organisatorisk modell där kommunstyrelsen bildat ett utskott till vilket fullmäktige anvisar en budgetram. Utskottet upprättar en egen verksamhetsplan och agerar som att den var en driftsansvarig nämnd. Vi bedömer att det kan finnas en risk rörande ansvarsfrågan. Utskottet har via bestämmelse beslutad av KS fått ett ansvarsområde tilldelat sig trots att resurserna kommer från fullmäktige. Det leder till att

utskottets ledamöter ansvarar direkt inför KS för verksamheten men till fullmäktige rörande resurser. Fullmäktige har däremot inte tilldelat utskottet något ansvar utan det åvilar KS via dess reglemente. Denna tvåfaldiga ansvarsrelation bedömer vi är omotiverat svår och bör lösas via att utskottet antingen agerar som ett utskott alternativt ombildas av fullmäktige till fullvärdig nämnd.

Även för KS kan det uppkomma otydligheter. Ifall TFU var en nämnd skulle uppsiktsplikt gälla vilket de i dagsläget inte är. De av fullmäktige tilldelade budgetmedel är inte en del av styrelsens ansvar och då gäller uppsiktsplikt i denna del. Vi ser därför att det finns en risk för otydligt ansvarstagande avseende underhållsåtgärder.

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
<i>Finns tydliga och väl genomarbetade underhållsplaner på kort respektive lång sikt baserade på analys av underhållsbehov?</i>	<p>Ja. För fastigheter samt gator och vägar används system för planering på kort och lång sikt. Systemen inbegriper kommunövergripande besiktningar och innehåller moduler för att dokumentera, beräkna och följa upp underhållsbehovet.</p> <p>Väsbyhem använder på kort och lång sikt ett fastighetsregister som finns inlagt i ett system och bygger på analys av underhållsbehov samt omfattning av planerat underhåll.</p>
<i>Baseras beslut om resurser för underhåll på politisk nivå/styrelsenivå på tydliga och transparenta underlag om underhållsbehov och eventuellt eftersatt underhåll?</i>	<p>Ja. Återrapporteringen till TFU och KS avseende underhåll görs bland annat i flerårsplanen, T1, T2 samt bokslut. Utöver det rapporterar fastighetschef och gatuchef muntligt till TFU rörande bland annat det nuvarande utrymmet för underhåll och den önskvärda nivån, eventuellt eftersatt underhåll samt planering.</p> <p>Vidare beslutar Väsbyhems styrelse om en långsiktig planering av underhåll samt en nivå på total årsinvestering i samband med diskussion och beslut av affärsplan och budget.</p>
<i>Görs en tydlig bedömning av utgift för och kvalitet på investeringar i förhållande till framtida driftskostnader? Är årliga bedömda framtida driftskostnader en tydlig del i beslutsunderlag när investeringar görs?</i>	<p>Delvis. Bedömningar rörande utgift för och kvalitet på investeringar i förhållande till framtida driftskostnader görs för fastigheter samt gator/vägar. TFU presidiet efterfrågar ytterligare förtydliganden i beslutsunderlag rörande framtida driftskostnader när investeringar görs.</p> <p>Väsbyhem väger in i planeringen av större investeringar en bedömning av framtida driftkostnader. Vid mindre åtgärder bedöms inte kommande driftkostnader i lika stor utsträckning.</p>
<i>Hur prioriteras och fördelas resurserna för underhåll? Är prioriteringarna transparenta och tydliga i protokoll,</i>	<p>Planerat underhåll avseende fastigheter och gator/vägar utgår från respektive underhållsplaner. I</p>

<p><i>verksamhetsplanering/budgetering och verksamhetsuppföljning?</i></p>	<p>vissa fall görs omprioriteringar och åtgärder senareläggs ifall akuta åtgärder uppkommer.</p> <p>Enligt fastighetschef görs eventuella omprioriteringar inför varje specifik åtgärd då behovet verifieras.</p> <p>Prioritering och fördelning av resurser redogörs för vid återrapportering till TFU och KS.</p>
<p><i>Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till det bedömda behovet?</i></p>	<p>Delvis. Inventeringar visar att nuvarande underhållsinsatser till viss del motsvarar ett faktiskt behov.</p> <p>Underhållsskulden för fastigheter rörande hyresvärdens ansvar är på 3 mnkr 2018. Det har tidigare funnits en underhållsskuld för fastigheter på ca 35 mnkr. Underhållsskulden för gator och vägar bedöms vara på 0,7 mnkr för 2019. Det finns en underhållsskuld hos verksamheterna (hyresgästen) på ca 15,5 mnkr.</p> <p>Väsbyhem bedömer det inte finns ett eftersatt fastighetsunderhåll.</p>
<p><i>I vilken omfattning görs riskbedömning av kostnader och risker som är förenade med underhåll som skjuts på framtiden eller där underhållsnivån justeras ned?</i></p>	<p>Riskbedömningar genomförs i blandad utsträckning för fastigheter och gator/vägar. Risk och konsekvensanalys genomförs enligt fastighetschef vid varje beslut och prioritering av underhållsåtgärder avseende hyresvärdens åtaganden. Avseende hyresgästens ansvar genomförs inte riskbedömningar.</p> <p>TFU har enligt gatuchef med anledning av den uppkomna skulden för gator/vägar fått information om att det är en framtida risk samt att skulden kan öka om de inte får volymkompensation för utökade skötselområden.</p> <p>Väsbyhem genomför riskbedömningar baserade på okulära besiktningar och budget.</p>
<p><i>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 kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.</i></p>	<p>Konsekvensanalyser rörande effekten av eftersatt underhåll genomförs för gata/vägar och vid behov för fastigheter avseende hyresvärdens ansvar.</p> <p>Väsbyhem genomför konsekvensanalyser löpande rörande bland annat kundnytta och ekonomi i samband med långtidsplanering och budgetering för kommande verksamhetsår.</p>

Upplands Väsby kommun 2019-06-04

Jan Darrell

Hanna Öhlund

Källförteckning

Flerårsplan 2019–2022, Upplands Väsby Kommun
Verksamhetsplan 2019, Kommunstyrelsen
Internkontrollplan 2019, Kommunstyrelsen
Verksamhetsberättelse 2018, Teknik- & fastighetsutskottet
Bestämmelser för kommunstyrelsens teknik- och fastighetsutskott 2018
Långsiktig Underhållsplan PU-lista, AB Väsbyhem
Affärsplan, AB Väsbyhem
10-årsplan, AB Väsbyhem
Budget 2019, AB Väsbyhem
Ägardirektiv, AB Väsbyhem
Underhållsplanering Svar till revisionen 19-03-28, AB Väsbyhem

Intervjupersoner

- ▶ Kommundirektör, Upplands Väsby kommun
- ▶ Ekonomidirektör, Upplands Väsby kommun
- ▶ VD, AB Väsbyhem
- ▶ Ordförande, AB Väsbyhem
- ▶ 2:e vice ordförande, AB Väsbyhem
- ▶ Samhällsbyggnadschef, Upplands Väsby kommun
- ▶ Fastighetschef, Upplands Väsby kommun
- ▶ Affärsområdesansvarig, Upplands Väsby kommun
- ▶ Teknisk chef, Upplands Väsby kommun
- ▶ Gatu chef, Upplands Väsby kommun
- ▶ Ordförande, Teknik- och fastighetsutskottet
- ▶ 2:e vice ordförande, Teknik- och fastighetsutskottet