

Revisionsrapport

Oktober 2011

Underhållsplanering för gator och VA-ledningsnät

Hans Forsström
Certifierad
kommunal revisor

Övertorneå kommun



pwc

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning	1
2	Bakgrund, syfte och metod	3
2.1	Syfte	3
2.2	Metod	3
3	Granskningsresultat	4
3.1	Organisation, mål och riktlinjer för skötsel av gator/vägar och VA-ledningsnät	4
4	Underhållsplanering	6
4.1	Underhåll av gator och vägar	6
4.2	Underhåll av VA-anläggningar	7
4.2.1	VA-taxa	8

1 Sammanfattande bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens underhållsplanering för gator respektive VA-ledningsnät. Granskningen har syftat till att bedöma om underhållet av gator och VA-nät bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Följande revisionsfråga har varit styrande för granskningen:

- Är kommunstyrelsens verksamhet med underhållsplanering för, VA-ledningsnät och gator ändamålsenligt och bedrivs det med tillräcklig intern kontroll?

Vi bedömer utifrån granskningens tre kontrollmål följande:

1. *Har kommunen den planering av underhållet som krävs utifrån förutsättningarna för god ekonomisk hushållning?*

Via löpande översyn integrerad i det dagliga arbetet med driften av gator och VA-anläggningar finns en i stora delar tillräcklig intern kontroll avseende underhållsbehov och risker.

2. *Hur står kommunens budget för underhåll i proportion till anläggningarnas ekonomiska livslängd?*

Underhållet av gator och VA-ledningsnät bedrivs på ett i väsentliga delar ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Detta särskilt när det gäller gatusidan medan en eftersläpning av underhåll/ investeringar finns på VA-sidan. Kommunen har dock under senare år investerat förhållandevis mycket i anläggningarnas status och fortsatta investeringar och effektiviseringar är planerade för de närmast kommande åren.

Någon bedömning av om underhållet och investeringarna är tillräckliga för att säkra anläggningarnas goda status och ekonomiska livslängd är inte möjlig att göra då kommunen inte gör några beräkningar av detta.

3. *Vilken uppföljning av underhållsplanerna sker och hur återkopplas dessa till Ks som ansvarig nämnd?*

Några egentliga underhållsplaner finns inte utöver de investeringar som läggs ned i anläggningarna. Det löpande underhållet separeras inte från driften av anläggningarna och det går därmed inte att via den ekonomiska redovisningen utläsa omfattningen på löpande underhåll.

Någon specifik återkoppling när det gäller löpande underhåll sker inte till Ks eller i årsredovisningen. Investeringar som läggs ned i anläggningarna beslutas dock av Ks liksom begäran om att överföra investeringsmedel mellan åren. Genomförda investeringar återrapporteras också översiktligt till Ks i samband med årsredovisningen. Bedömningen baseras på vår genomgång av kommunstyrelsens protokoll 2010 och 2011 samt på Ks årsrapport för 2010.

Vår **sammanfattande bedömning utifrån revisionsfrågan** är således att verksamheten med underhållsplanering för VA-ledningsnät och gator i väsentliga delar bedrivs ändamålsenligt men att den interna kontrollen inte är tillräcklig.

Mot bakgrund av granskningens resultat lämnas följande förslag:

- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att stärka den interna kontrollen och återrapporteringen när det gäller underhållsplanering, nedlagt underhåll och uppföljning av underhållsåtgärdernas resultat
- att kommunstyrelsen tillser att särredovisning av VA- och gatuverksamheten avseende löpande drift, akut och planerat underhåll utvecklas i syfte att förbättra såväl uppföljningsmöjligheterna som förutsättningarna för styrningen av verksamheten

2 Bakgrund, syfte och metod

I samband med revisorernas väsentlighets- och riskanalys framkom behov av att granska kommunens underhållsplanering för gator respektive VA-ledningsnät. Kostnader för underhåll av gator och anläggningar svarar för en ansevärd del av den årliga driftkostnaden för gator respektive VA-ledningsnät.

Underhållet spelar en avgörande roll för möjligheterna att effektivt nyttja befintliga anläggningar. En av underhållets viktigaste uppgifter ligger i att rätt insatt och utförd underhåll ger förlängd livslängd, genom att anläggningarnas standard bibehålls och kostsamma akutåtgärder förebyggs. Underhållsinsatserna är därmed ett viktigt instrument för kommunens förutsättningar att leva upp till begreppet *god ekonomisk hushållning*.

Mål och riktlinjer för skötsel av anläggningar är viktigt för att upprätthålla en hög kvalitet i underhåll och reinvestering. Realistiska underhållsplaner utifrån behoven är också en nödvändig utgångspunkt.

2.1 Syfte

Granskningen syftar till att belysa om underhållet av gator och VA-nät bedrivs ändamålsenligt och på ett tillfredställande sätt. De frågor som ska besvaras genom granskningen är;

Revisionsfråga:

- Är kommunstyrelsens verksamhet med underhållsplanering för, VA-ledningsnät och gator ändamålsenligt och bedrivs det med tillräcklig intern kontroll?

Kontrollfrågor:

- Har kommunen den planering av underhållet som krävs utifrån förutsättningarna för god ekonomisk hushållning?
- Hur står kommunens budget för underhåll i proportion till anläggningarnas ekonomiska livslängd?
- Vilken uppföljning av underhållsplanerna sker och hur återkopplas dessa till Ks som ansvarig nämnd?

2.2 Metod

Intervjuer har genomförts med ansvariga tjänstemän (teknisk chef, arbetsledare gatu och VA, VA-ingenjör, economichef) och Ks ordförande. Dokumentstudier har gjorts av utredningar, investeringsbudget, underhållsplaner och uppföljningar av dessa. Vidare har protokoll/beslut inklusive underlag för beslut om VA-taxan gått igenom liksom årsredovisning och Ks årsrapport 2010.

3 Granskningsresultat

Övertorneå kommun förvaltar enligt årsredovisningen för 2010 135 vatten- och avloppsanläggningar inom kommunen och ca 160 km vattenledningar respektive 139 km avloppsledningar och 8,5 km dagvattenledningar. Enligt uppgifter på kommunens hemsida har man 17 vattenverk och producerar 471 000 kubikmeter vatten per år i hela kommunen motsvarande cirka 1 290 kubikmeter per dygn. Det finns 12 reningsverk samt 2 större markbäddar. Reningsverket i Övertorneå centralort tar emot cirka 672 000 kubikmeter avloppsvatten per år. Externt slam till reningsverket uppgår till cirka 1 500 kubikmeter per år. På gatusidan har kommunen enligt årsredovisningen ansvaret för 35,1 km vägar/gator och 2 624 vägbelysningspunkter inom Övertorneå kommun, samt 8,5 km gång- och cykelvägar.

3.1 Organisation, mål och riktlinjer för skötsel av gator/vägar och VA-ledningsnät

Enligt kommunens hemsida ansvarar tekniska enheten för:

”förvaltning av kommunens fastigheter, vatten- och avloppsanläggningar, gator/vägar, parker/grönområden, renhållningsfrågor, central kostservice, lokalvård, administrativ ledning i miljö- och byggfrågor samt investeringsverksamhet.”

Enheten har som verksamhetside: ”Att tillhandahålla teknisk försörjning till de som bor eller vistas i kommunen till en lägre kostnad än för andra alternativ med likvärdig kvalitet. Verksamheten skall präglas av en ekologisk grundsyn.”

Enheten är underställd kommunstyrelsen och har ca 55 anställda. Den har en central administrativ stabsenhet och fyra olika verksamhetsområden:

1. Gator och vägar / Vatten och avlopp / Renhållning
2. Fastigheter
3. Kost och lokalvård
4. Park och natur

Enheten leds av den tekniske chefen och under denne finns på ledningsnivå för det verksamhetsområde som är aktuellt i denna granskning (nr 1 ovan) en VA-ingenjör och en arbetsledare. Verksamhetsområdet i fråga har som sina verksamhetsidéer: ”Att tillhandahålla funktionella och kostnadseffektiva verksamheter avseende gator och vägar” respektive ”Att tillhandahålla funktionella och kostnadseffektiva verksamheter avseende vatten och avlopp.”

Verksamhetsområdet ansvarar för drift och underhåll avseende:

- gator och vägar
- gång- och cykelvägar
- snöröjning, sandning
- gatubelysning
- vattenverk, avloppsreningsverk, vatten-, avlopps- och dagvattenledningar samt pumpstationer
- ny-, till- och ombyggnad av ledningar och anläggningar

Vidare arbetar man inom VA-sidan med:

- utredning och projektering
- kartframställning och dokumentation
- va-taxefrågor, avläsningar mm

Några mer specifika mål för gatu- resp VA-verksamheten än verksamhetsidéerna ovan framgår inte av vare sig hemsidan eller årsredovisningen för 2010. De intervjuade bekräftar också att några mer specifika mål inte finns framtagna för dessa verksamheter. Av kommunstyrelsen verksamhetsmål för 2011 framgår dock ett mål som har bäring på de aktuella verksamheterna, nämligen att: ”Anläggningarna ska underhållas så att livslängden optimeras genom att investeringsupphandlingar styrs av LCC-kalkyler (Life Cycle Cost)”.

4 Underhållsplanering

4.1 Underhåll av gator och vägar

På gatusidan anser tekniska enheten att standarden är tämligen god. De största underhållsbehoven finns i Hedenäset. Vidare satsas särskilt på gång- och cykelvägar. Någon inventering motsvarande den för VA-ledningsnätet är inte gjord och behovet av en sådan anses inte vara så stort tack vare den förhållandevis goda gatustandarden. Varje år läggs cirka 2-3 mnkr ner i investeringar/underhåll av gatunätet medan det dock under 2011 och 2012 görs en större satsning på centralortens gator med anslutande gång- och cykelvägar i storleksordningen 6 mnkr per år. Denna satsning sker i anslutning till Matarengivägsprojektet som Trafikverket driver fram till 2013/2014 då vägen sedan övergår i kommunal regi. Prioriteringen för vilka väginvesteringar som gjorts har de senaste i första hand utgått från säkerhet för oskyddade trafikanter.

Dagens investeringsplaner sträcker sig fram till 2013 och inom kort väntas beslut fram till 2014. Särskilda prioriteringar/rangordning framgår inte av dokumenten, däremot framgår åtgärd och kalkylerade kostnader för respektive åtgärd.

Utan att gatuavdelningen direkt inventerar samtliga vägar i tätorten och ute i byarna sker en form av inventering genom den "dagliga" tillsynen och via kontakter med allmänhet och yrkestrafikanter. Överlag har gatuavdelningen, enligt egen bedömning, motsvarande kontroll av vägarna i tätorten som ute i byarna.

I driftbudgeten för finns inte någon särskild uppdelning på löpande/akut underhåll respektive periodiserat underhåll av gator/vägar. I praktiken tas på driften i princip bara löpande/akuta åtgärder medan övrigt hanteras över investeringsbudgeten.

Budgeten för drift- och underhåll för gatuavdelningen uppgår till knappt 2 mnkr mnkr år 2011. Personalkostnader om cirka 0,5 mnkr tillkommer.

Nyckeltal saknas för gatusidan vad gäller nedlagt underhåll. Vanligt är annars att kommunerna exempelvis anger hur mycket som läggs ned per kilometer i olika typer av gator och vägar. Sammantaget är dock tekniska enhetens bedömning att underhållet ligger i fas med behoven, och inga utökade medel har heller äskats för 2012.

I investeringsbudgeten för år 2011 är 4,5 mnkr budgeterat för upprustning av gator och vägar i tätorten och på landsbygden, respektive 0,2 mnkr för vägbelysning.

4.2 Underhåll av VA-anläggningar

Traditionellt har VA-sidan haft manuell kontroll på vilka delar av ledningssystemet som varit i behov av underhåll. En dokumenterad inventering har dock gjorts 2010 av statusen på ledningsnätet. Inventeringen innehåller beräknade kostnader för olika typer av underhåll och tidplan för när åtgärderna bör utföras. Dessa kostnader är i huvudsak av investeringskaraktär och ekonomiskt utrymme finns för genomförandet. Någon fullständig långsiktig underhållsplan är dock inte framtagen än, men arbete med en sådan pågår utifrån de underlag som inventering gett, och ambitionen är att kunna skapa en 15-årig plan.

Totalt budgeterar Övertorneå kommun för investering och reinvestering 5,1 mnkr i VA-nät och -anläggningar år 2011. Som underlag för dessa och kommande planerade investeringar finns en särskild långsiktig utredning som beslutades i Ks 2009-06-15 § 68 (bilaga 1). Utredning kan sägas utgöra ett övergripande underlag för vidare prioriteringar och beslut när det gäller både underhåll och effektiviseringar av VA-anläggningarna i kommunen. Utredningen är gjord i första hand utifrån ett geografiskt perspektiv över kommunen. Innan beslut om vilka effektiviseringar som ska göras tas krävs därför fortsatt utredning/diskussion utifrån nyttjandegrad av olika delar av nät och anläggningar. Exempelvis för att säkerställa att vattnet får en tillräckligt kort genomströmningstid så att vattenkvaliteten inte påverkas negativt, vilket kan bli fallet om mycket långa ledningar byggs till byar med liten förbrukning i ytterkanterna av kommunen.

Totalt är för drift och underhåll av VA-anläggningar och ledningsnät cirka 4,3 mnkr budgeterat i driftsbudgeten. Noteras ska att någon särredovisning mellan löpande drift respektive underhåll inte sker. Tillkommer gör personalkostnader på drygt 3 mnkr.

Nyckeltal saknas för VA-sidan vad gäller nedlagt underhåll. Kommunen har heller inga uträkningar över hur redan gjorda investeringar i nät och anläggningar står sig i förhållande till investeringarnas ekonomiska livslängd. En inventering är dock gjord över vilka investeringar som är gjorda i VA-ledningsnät från år 1950 och framåt. I dokumentationen från inventeringen finns också kommentarer om kända problem på olika ledningssträckor.

Under senare år har akuta läckor i ledningsnätet generellt sett minskat även om den senaste stränga vintern ledde till fler läckor än normalt samt till att man fick tillämpa genomströmning i ledningarna i större utsträckning än normalt för att förhindra frysning. I investeringsbudgeten fr o m 2012 kommer enligt intervjuerna mer resurser läggas på förebyggande underhåll t ex för ledningsbyten i Svanstein, Juoksengi och Pello.

Sammantaget är tekniska enhetens bedömning att underhållet på VA-sidan är på en hygglig nivå men inte i fas med behoven. De åtgärder som nu kommer vidtas/planeras både för underhåll och effektivisering av VA-nät och -anläggningar uppges dock medföra förutsättningar att arbeta ikapp stora delar av den eftersläpning som finns.

4.2.1 VA-taxa

En av förutsättningarna för att underhållet på VA-sidan ska finansieras är den taxa som fullmäktige beslutar om. I Övertorneå är den konstruerad på följande sätt.

Brukningsavgiften består av en fast och en rörlig avgift. Den fasta avgiften är lägenhetsavgift som varierar beroende på om det är permanentboende eller fritidshus. Den rörliga avgiften är förbrukad kubikmeter rent vatten för permanentboende medan fritidshus inte betalar någon förbrukningsavgift.

När VA-taxan sätts utgår Kf bl a från beräkningar av kostnadstäckningsgraden vilken vid senaste justeringen för 2010 beräknades stiga från 70 till 71 %. Enligt uppgifter från de intervjuade ska det ha diskuterats ett mål om att nå 75 % täckningsgrad genom taxehöjning och effektivisering i verksamheten. Något dokument där detta är fastställt har vi dock inte fått del av.

Noteras kan att den faktiska kostnadstäckningsgraden av ekonomikontoret har framräknats till att ligga på 65,7 % år 2010 respektive drygt 68 % år 2009, vilket enligt intervjuade är bland de lägsta i länet. Ett av skälen till att täckningsgraden inte når det diskuterade "målet" och dessutom har sjunkit är de förhållandevis stora investeringar som genomförts de senaste åren på VA-sidan bl a i Hedenäset med åtföljande årliga kapitalkostnader på cirka 2,5 mnkr. Enligt de intervjuade är det få kommuner i länet som satsat så stora resurser på investeringar i VA-anläggningar och -nät som Övertorneå under senare år, satt i relation till folkmängden.

2011-10-25

Hans Forsström
Uppdrags- och projektledare