

Granskning av underhållsplaner av gator och vägar och VA-anläggningar i Vadstena kommun

Räkenskapsår	2010
Datum	15 februari 2011
Till	Kommunrevisionen, Vadstena kommun
Från	R Wallin

1 Inledning

Kommunrevisionen har uppdragit åt Ernst & Young att biträda med en granskning av hur planering av underhåll av gator, vägar och VA-anläggningar i Vadstena kommun hanteras.

Syftet är att se på vilket sätt kommunen vidtar åtgärder för att underhålla vägar, gator, broar, tunnlar, VA-anläggningar m.m. så att inte t.ex. kortsiktig spariver medför att kommunen långsiktigt behöver vidta omfattande investeringar för att återställa standarden till godtagbar nivå. Om så skulle vara fallet hanteras underhållsplaneringen otillfredsställande eftersom det i så fall skulle leda till en långsiktig kapitalförstöring, vilket inte är förenligt med kommunallagens krav på att kommunen skall vårda sitt kapital.

Den övergripande revisionsfrågan är:

- hanteras underhållsfrågor av gator, vägar och VA-anläggningar tillräckligt ändamålsenligt?

De frågor som skall besvaras är bl. a:

- Finns underhållsplaner på kort och lång sikt?
- I vilken omfattning finns kunskap/bedömning om kostnader som skjuts på framtiden?
- I vilken omfattning görs riskbedömningar av kostnader/risker som är förenade med sänkt underhållsnivå avseende framförallt gator inklusive broar, viadukter och gångtunnlar?
- Finns erforderliga underlag/planeringsverktyg för att bedöma det framtida behovet och har detta i så fall prissatts?

- Finns det grunder för prioritering av nödvändiga insatser från nämnd/förvaltning? Görs formella framställningar i samband med budgetprocessen?
- Förekommer konsekvensbeskrivningar och åtgärdsplaner?
- Finns nyckeltal för underhållsinsatser och sker jämförelser med andra utifrån dessa?

1.1 Metod och avgränsning

Granskningen genomförs i form av genomgång av aktuella och relevanta styrdokument som budget, årsbokslut, särskilda verksamhetsplaner samt intervjuer med ansvariga tjänstemän och ordförande i fritids- och tekniska nämnden.

Granskningen avser år 2010 och gäller de vägar och gator som kommunen har ett formellt driftsansvar för. Kommunen har ett gemensamt förbund med Motala och som ansvarar för VA-anläggningarna. Även detta ingår i granskningen.

2 Bakgrund

Gator, vägar och tunnlar i kommuner är viktiga för att människor skall nå sina arbeten, barnen skall komma till skolan, för att service skall fungera och kommuninnevanorna kunna ta del av kultur- och fritidsaktiviteter t.ex. Ett bra transportsystem är också grundläggande för näringslivets utveckling. För att uppnå detta behöver vägnätet vara så beskaffat att det underlättar framkomlighet och inte skapar trafikfarliga situationer t.ex.

2.1 Vägens uppbyggnad

När vägar, gator och tunnlar skall anläggas finns oftast goda instrument för att värdera investeringen innan den görs. Så fort en väg är byggd börjar en nedbrytningsprocess. Denna kan ta olika lång tid, beroende på hur väl underhållsarbeten är gjorda redan när vägen byggs, det dagliga slitaget och andra omständigheter.

En väg består av olika lager. Det översta lagret – asfalten - fungerar som vägens golv för trafikanter och som tak för vägkonstruktionen. Under asfalten finns ett bärlager vars uppgift är att fördela belastningen så att inte onödigt slitage uppstår. Under bärlagret finns – inte alltid, men ofta - ett förstärkningslager vars uppgift också är att fördela tryckbelastningen. Under förstärkningslagret finns den befintliga marken.

En väg kan brytas ned på flera sätt:

- ytligt slitage,
- nedbrytning i väggroppen,
- ingrepp i vägkonstruktionen

- dåliga markförhållanden.

Villkoren för trafiken förändras över tiden. Många av de gator och vägar som finns i kommunerna idag gjordes på 60- och 70-talen. Sedan dess har vägbestämmelser ändrats. Så t ex. höjdes boggietrycket från 16 till 18 ton i samband med Sveriges EU-inträde. Alla dessa förändringar gör att de ursprungliga gatorna och vägarna ofta inte är anpassade till nuvarande krav.

En annan viktig aspekt att ta med i planeringen är att underhållsbehovet kan skifta mellan åren beroende på förändringar i klimatet. Ett år med mycket nederbörd kan leda till ingrepp i vägkonstruktionen och underminera vägen p.g.a. dåliga markförhållanden utan att detta kanske syns direkt på asfalten samma år. Detta gör också att underhållsbehovet kan variera mellan åren. Den långsiktiga klimatförändring som alltför talar om är ytterligare en aspekt att väga in. I Sverige betyder den mer nederbörd och under senare år uppträder fler väderfenomen med betydande nederbörds mängder som följd. Detta är nuvarande vägkonstruktioner som regel inte anpassade för.

2.2 Kommunens väghållaransvar

Mot bakgrund av ovanstående är ett långsiktigt och planerat underhåll av kommunens gator, vägar och tunnlar av stor vikt i varje kommun.

Plan- och bygglagen (PBL) anger att kommunen skall underhålla gator och vägar som kommunen är huvudman för i detaljplanerat område. Lagen säger inget om vilka kvalitetskrav som skall ställas på underhållet. I kommunallagen framgår det dock att kommunen har skyldighet att vårda sitt kapital.

2.3 Utgångspunkt i granskningen

I granskningen utgår vi från att denna skyldighet innebär att det kapital som gator och vägar motsvarar behålls i det närmaste oförändrat över en tioårsperiod, dvs. kommunen får inte underlåta att utföra underhåll i det korta perspektivet för att t.ex. spara pengar om det samtidigt medför att det långsiktiga kapitalet som vägarna motsvarar försämras. Konsekvensen av detta skulle då innebära att framtida generationer får betala för vad tidigare generationer konsumerat. Det skulle strida mot intentionerna i lagen om god ekonomisk hushållning.

3 Finns underhållsplaner för gator och vägar?

Totalt finns i kommunen ca 4,5 mil gator, vägar och gång- och cykelvägar som kommunen har ansvar för. Det finns inga tunnlar eller broar i kommunen. Det är fritids- och tekniska nämnden som ansvar för underhåll av vägar och gator. I uppdraget ingår också belysning, park, lekplats och snöröjning.

Enligt förvaltningschefen är standarden bra på gång- och cykelvägar i kommunen. Det finns genomgående asfalt på dessa vägvsnitt och oftast också belysningsarmatur. På några sträckor saknas dock belysningsarmatur f n.

Det finns inget specifikt system utarbetat i kommunen för inspektion av vägarnas beskaffenhet. Kunskap om detta fås i huvudsak på två sätt, dels i samband med den egna tillsynen när papperskorgar etc. töms, dels via allmänhetens rapporter. Samtidigt framhålls i intervjun med förvaltningschefen att eftersom kommunens vägnät inte är så omfattande kan förvaltningen alltid ha god och uppdaterad kännedom om rådande vägstandard.

Förnyelsetakten på gator och vägar i kommunen är mellan 30 och 40 år. Vid underhåll av gator och vägar finns två huvudalternativ: asfalt och gatsten som beläggning. Livslängden för asfalt är betydligt kortare än livslängden för gatsten. Å andra sidan är det stor prisskillnad. Gatsten kostar omkring dubbelt så mycket att lägga som asfalt.

3.1.1 Kommentar

Den kunskap som finns om vägarnas tekniska kondition bygger i allt väsentligt på tillfälliga okulära besiktnings av allmänhet och egen personal. Dessa uppgifter sammanställs inte på ett systematiskt sätt. Den metod som används borde kompletteras med en mer systematisk genomgång där vägens tekniska kondition undersöktes på ett mer ingående sätt regelbundet för att därigenom förbättra planerings- och beslutsunderlagen.

3.2 Planeringsförutsättningar vägar och gator

Det finns en strategi för hur underhåll av gator och vägar skall hanteras. Den innebär att kommunen i möjligaste mån samordnar insatserna för underhållet av gator och vägar med underhållet av vatten- och avloppsledningarna. Motivet är att i möjligaste mån bara gräva upp gatorna en gång, och då i som en följd av att VA-nätet åtgärdas. Därigenom hoppas kommunen kunna effektivisera resursutnyttjandet så mycket som möjligt.

Strategin innebär att när det gäller beslut om investeringar är det behovet av förnyelse av VA-ledningarna som styr när gator och vägar repareras och asfalteras. Avsteg från denna princip görs utifrån följande tre kriterier:

- Egen inspektion som visar att ett akut behov av underhåll är nödvändigt och där man inte kan vänta tills VA-ledningarna skall ses över
- Klagomål från allmänheten på potthål etc. i gator och vägar
- Finns också en kunskap om vilka vägvsnitt som är väldigt eftersatt

Den rådande principen innebär att gatorna asfalteras eller beläggs med sten eller asfalt tidigast ett år efter att de grävts upp för byte eller reparation av VA-ledningarna. Att det inte sker tidigare beror på att vägen behöver "lägga sig" efter uppgrävningen innan det är dags att lägga asfalt.

3.3 Planeringsförutsättningar VA-ledningar

Det finns en underhållsplan för VA-nätet som innebär att nätet successivt byts ut under en tidsperiod av 200 år. I kommunen finns sammanlagt ca 20 mil VA-ledningar. Med den plan som finns innebär det att omkring 1 000 meter VA-ledning förnyas varje år. Efter två hundra år har hela ledningsnätet förnyat. Denna strategi är beslutad i den gemensamma nämnden för Motala-Vadstena. De senaste tre åren har förnyelsen motsvarat 1 200 meter, 1 000 meter och 2 000 meter gator och vägar.

Enligt VA-chefen är standarden på hela nätet av VA-ledningarna i princip okänd, dvs. VA-verksamheten gör inte någon årlig planerad översyn av alla ledningar. Trots detta finns en god kännedom om ledningsnätet, enligt chefen. Kunskapen om VA-nätet bygger på registrerade driftsstörningar kring självfallsledningarna, filmning av självfallsledningar (7 km av totalt 95 km), klagomål på vattenkvaliteten från brukare avseende vattenledningarna och dialog med driftpersonal kring ledningsnätet. Personalen har stor kunskap om och erfarenhet av ledningsnätet.

3.3.1 Grunder för prioritering av underhåll av VA-nätet

Det finns fem grunder för var underhåll skall ske årligen. Dessa är.

- Akuta problem i vattenledningarna
- Stopp i avloppsledningarna
- Teknikutveckling
- Utbyggnaden av fjärrvärme
- Samverkan med andra aktörer och deras akuta behov (kan vara behov av akut vägunderhåll eller att telenätet skall åtgärdas)

Med stöd i den strategi som finns och de grunder som finns för prioritering upprättas årliga förnyelseplaner bland tjänstemän. De ligger sedan till grund för löpande insatser. Dessa planer beslutas inte i den gemensamma nämnden.

Tjänstemannaledningen för gator och vägar i kommunen har överläggningar med tjänstemannaledningen för VA-frågorna ett par gånger per år. Vid dessa tillfällen samordnas det praktiska underhållsarbetet bl.a.

3.4 Aktuellt vägunderhåll år 2010

Fritids- och tekniska nämnden skall enligt planerna ha genomfört underhåll på vägarna Östra Rännevalen-Lastköpingsgatan och Lastköpingsgatan-Kyrkogatan med

anledning av VA-verksamhetens insatser. Totalt planeras en vägyta motsvarande 150 meter ha åtgärdats under år 2010 till en kostnad av 700 000 kr.

I intervju med förvaltningschefen framgår att det emellertid inte skett något underhåll av gator och vägar, eftersom huvuddelen av den budget som var avsatt användes till snöröjning föregående vinter. Nämnden tillfördes dessutom 800 000 kr föregående år som en konsekvens av den snörika vintern.

I nämnden delas uppfattningen att det behövs mer resurser för underhåll, enligt nämndsordförande. Nämnden har dock inte gjort någon formell framställan till fullmäktige under år 2010 med begäran om mer medel för att klara underhållet av gator och vägar.

Enligt de upprättade underhållsplanerna är tanken att åtgärda totalt 375 meter gata år 2011. De gator som berörs är Backegatan-Huvudstagaten (smågatsten och fältsten). För år 2012 planeras för följande gator: Lastköpingsgatan, Kyrkogatan, Gräsgatan, Strågatan (mest asfalt). Den totala längden är beräknad till 680 meter.

Driftbudget 2007-2010, exkl. kapitaltjänstkostnad, tkr

2007	2008	2009	2010
1 866	1 920	1 998	2 522

Mellan åren 2007 och 2009 ökade nästan inte driftbudgeten, reallt minskade den om hänsyn tas till inflationen. Däremot skedde en betydande ökning till år 2010.

Av den totala budgeten på ca 2,5 mkr år 2010 användes ca elva procent till asfalt. 60 procent användes till snöröjning och sandning. Resterande till övrigt, belysning bl.a. Året innan utgjordes underhållskostnaderna för asfalt endast ca två procent av driftbudgeten. Åren dessförinnan var andelen högre.

Investeringsramen har uppgått till 1,5 mkr de två senaste åren.

3.4.1 Kommentar

Det är inte tillfredsställande att så liten andel av driftbudgeten används till underhåll av gator och vägar. De satsningar som görs bedöms som otillräckliga. Om inte insatserna förbättras resulterar detta i en långsiktig kapitalförstöring, vilket strider mot kravet att kommunen skall vårda sitt kapital.

3.5 Konsekvensbeskrivningar

I granskningen fanns ett par frågor kring riskbedömningar vid uteblivet underhåll och konsekvensbeskrivningar i fall underhållet var otillräckligt och hur detta beaktas vid beslut om investeringar, drift och underhåll av gator och vägar.

Det är viktigt att de underhållsinsatser som görs beslutas utifrån faktaunderlag och bedömningar. Om inte underhållet kan upprätthållas är det viktigt att kommunen gör konsekvensbeskrivningar som belyser konsekvenserna av att avstå från underhåll. Det är också viktigt att detta presenteras för kommunstyrelse och fullmäktige så att kommunens högsta beslutande församling är medveten om vilka konsekvenserna blir. Under år 2010 har inte några sådana beskrivningar lämnats, enligt nämndens ordförande.

3.5.1 Kommentar

Utan konsekvensbeskrivningar blir det ännu svårare att bedöma insatsernas storlek framöver.

4 Jämförelser med andra kommuner

Fram till år 2005 redovisade flertalet kommuner i landet uppgifter varje år till Sveriges kommuner och landsting (SKL) avseende uppgifter om den egna väghållningen som underlag för jämförelser mellan kommunerna, men därefter har ingen systematisk rapportering skett.

Så sent som år 2010 har SKL försökt intressera åtminstone ett hundratal kommuner att rapportera in uppgifter för att få ett underlag för jämförelser, men trots att kommunerna inledningsvis sagt sig vara intresserade av att medverka har ändå inte alla rapporterat in uppgifterna. Det är så få kommuner som gjort detta att SKL bedömt att de inlämnade underlagen inte kan användas för jämförelser. Det gör att det i dagsläget inte finns någon samlad redovisning kring frågor om väghållning.

4.1 Kommentar

I tidigare granskningar som Ernst & Young gjort kring väghållning i kommuner visar det sig att det finns underhållsplaner som bygger på olika grunder, men att kommunerna trots detta generellt anvisat för lite resurser för underhållsfrågorna under flera år. Många av de granskade kommunerna har därmed haft ett för stort underhållsbehov i förhållande till satsade resurser vilket inneburit att det långsiktiga vägkapitalet successivt urholkats. Den modell som Vadstena kommun använder riskerar att leda till att det långsiktiga kapitalet äventyras.

5 Analys

Den strategi som ligger till grund för underhållsfrågorna för gator och vägar behöver diskuteras. Om insatserna primärt styrs utifrån förnyelsetakten inom VA-nätet innebär modellen rent matematiskt att vägunderhållen blir eftersatt. Eftersom förnyelsetakten är ca 1 000 meter per år för VA-nätet innebär det att motsvarande sträcka väg/gata förnyas varje år. I kommunen finns ca 4,5 mil gator och vägar, vilket innebär att omloppstiden för gator och vägar blir 45 år. Gator och vägars underhållscykel är kortare, bara ca 30-40 år. Det innebär att med nuvarande takt slits dessa gator och vägar ut fortare.

Mot denna bakgrund behöver nämnden ta ställning till att öka förnyelsetakten för att underhållet av gator och vägar i kommunen skall leva upp till kraven i lagstiftningen om god ekonomisk hushållning. Det är också viktigt att konsekvensbeskrivningar och riskbedömningar görs så att nämnd, styrelse och fullmäktige är medveten om de alternativa kostnaderna för ett otillräckligt underhåll.