



2007-12-12

Tekniska nämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

Granskning av underhåll av kommunens gator och vägar

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning avseende underhåll av kommunens gator och vägar, se bifogad bilaga.

I granskningen konstateras att underhåll har en central betydelse för att bevara värdet och upprätthålla gatutillgångarnas förväntade livslängd. Underhållet är också av betydelse för brukarens säkerhet och framkomlighet på vägnätet. I rapporten konstateras bl a:

- Det är anmärkningsvärt att målet för omläggningstakten av asfaltbeläggningen på kommunens gator innebär att kommunfullmäktiges mål endast kan uppnås om tekniska nämndens mål överträffas med betydande marginal. Dessutom är målet en del av tekniska nämndens mål för god ekonomisk hushållning.
- Tekniska nämnden bör genom sin förvaltningsorganisation ta ett fastare grepp om upphandlingen av entreprenörer för beläggningsarbeten.
- Det är oroväckande att resurserna för periodiskt underhåll av kommunens gator och vägar minskar över tid, både i absoluta tal och som andel av den totala budgeten.
- Vi konstaterar att kostnaderna för det löpande underhållet ökat och att nuvarande och tidigare års omläggningstakt är över 40 år (jämfört med bedömt behov på 23 år).
- Utifrån utredningsunderlaget görs en försiktig värdering av underhållsskulden till mellan 40 och 50 mnkr. Vi ser det som väsentligt att storleken på underhållsskulden utreds och att en strategi utvecklas för hur den skall bemötas.

Rapporten översänds till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen för kännedom och till tekniska nämnden för åtgärder.

Svar över vidtagna åtgärder önskas före februari månads utgång 2008.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson
Ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Underhåll av kommunens gator och vägar

Lunds kommun

December 2007

Mattias Haraldsson

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund och granskningens inriktning.....	2
1.2 Avgränsningar och metod.....	2
1.3 Underhållets roll och syfte.....	3
2 Planering och genomförande av underhåll.....	3
2.1 Inledande översikt	3
2.2 Övergripande mål och styrstruktur.....	4
2.2.1 Budget mål för underhållsverksamheten	4
2.2.2 Övergripande budget- och styrprocess	4
2.2.3 Budget för gatu- och trafikverksamheten	5
2.3 Organisation för underhåll av gator och vägar	6
2.3.1 Övrigt.....	7
2.4 Planering av belägningsunderhåll.....	7
2.5 Bedömning	8
3 Resurser och utfall	10
3.1 Kommunala jämförelser	10
3.2 Underhållets omfattning och utfall.....	11
3.2.1 Utveckling över tid	11
3.2.2 Måluppfyllelse, periodiskt underhåll	12
3.3 Eftersatt underhåll	13
3.3.1 Övrigt.....	14
3.4 Bedömning	14

Sammanfattning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska underhållet av gator och vägar inom tekniska nämnden, Lunds kommun. Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, verksamhetsberättelse, intervjuer och statistik m.m.

Granskningen visar att det finns ett tydligt mål för underhållet av gator och vägar, att det finns aktuella underhållsplaner samt att det görs en uppdelning mellan kortsiktigt och långsiktigt underhållsbehov vid planering och budgetering av underhåll. Det är dock anmärkningsvärt att tekniska nämndens fastställda mål för 2006 och 2007 innebär att kommunfullmäktiges mål endast kan uppnås om målen överträffas med betydande marginal.

I och med att tekniska nämnden är ansvarig för underhållet av kommunens gator och vägar bör tekniska nämnden genom dess förvaltningsorganisation ta ett fastare grepp om upphandlingen av entreprenör för beläggningsarbeten. Idag är servicenämnden/Markentreprenad enda parten i kontraktet med nuvarande entreprenör.

Utifrån perspektivet av att bevara vägkapitalets standard och värde är det oroväckande:

- att resurserna för periodiskt underhåll av kommunens gator och vägar minskar över tid, både i absoluta tal och som andel av den totala underhållsbudgeten,
- att kostnaderna för det löpande underhållet samtidigt ökar och
- att nuvarande och tidigare års omläggningstakt är över 40 år (jämfört med ett bedömt behov på 23 år).

Tekniska nämndens nuvarande bedömning är att 4,3 % av den totala vägytan bör få en förnyad beläggning varje år, för att underhållsskulden inte skall öka. Det är därför otillfredsställande att tekniska nämnden budgeterar otillräckliga resurser för periodiskt underhåll. Budgeten för det periodiska underhållet bör anpassas till en nivå som uppfyller kommunfullmäktiges mål.

Flera faktorer tyder på att det finns en betydande underhållsskuld. Det är därför väsentligt att en strategi utvecklas för hur underhållsskulden skall bemötas och vilka resurser som krävs.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och granskningens inriktning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska underhållet av gator och vägar inom tekniska nämnden, Lunds kommun.

Lunds kommun har över 300 km huvudgator och lokalgator, vilka representerar ett stort värde för kommunen och dess medborgare. Gator och vägar, precis som andra kapitalintensiva tekniska försörjningssystem, byggs upp successivt över tid och karaktäriseras av att tillgångarna har en lång livslängd. Underhåll har en central betydelse för att bevara värdet och upprätthålla gatutillgångarnas förväntade livslängd. Underhållet av gator och vägar har också betydelse för brukarens säkerhet och framkomlighet på, samt upplevelse av, vägnätet. Eftersatt underhåll kan på sikt få allvarliga konsekvenser för ekonomi, säkerhet och kvalitet.

Kommunfullmäktige i Lunds kommun har som mål att ”i underhållet av gång- och cykelvägar, gator och belysning skall eftersträvas att anläggningarna hålls på en standardnivå så att kapitalförstöring undviks”. För att detta skall vara möjligt är det betydelsefullt att det finns ändamålsenliga mål, riktlinjer, rutiner och planer för skötseln av gator och vägar samt att underhåll genomförs till en nivå som bevarar kapitalet. Mot denna bakgrund ställs följande revisionsfråga: Finns det tydliga mål, riktlinjer och aktuella underhållsplaner samt hur förhåller sig genomfört underhåll till uppskattade behov?

Följande praktiska frågeställningar har granskats utifrån revisionsfrågan:

- ✓ Finns det ändamålsenliga underhållsplaner och hur ofta uppdateras de?
- ✓ Hur konstateras omfattningen av underhållsbehovet?
- ✓ Hur är förhållandet över tid mellan underhållsplan, budget och genomfört underhåll?
- ✓ Är budgeterade resurser fördelade på långsiktiga respektive kortsiktiga drift och underhållsbehov?
- ✓ Är nuvarande underhåll av gator och vägar tillräckligt i förhållande till verksamhetens bedömning av det egentliga behovet?

1.2 Avgränsningar och metod

Inom tekniska nämndens gatu- och trafikverksamhet ryms, förutom ansvaret för kommunens gator och vägar, också ansvaret för gång- och cykelvägar, konstbyggnader (t ex broar och viadukter), belysning, trafikordningar samt parkeringsautomater. Granskningen behandlar underhåll av kommunens gator och vägar, men vissa beskrivningar och kommentarer görs även för övriga områden då de naturligt har berörts under granskningen.

Granskningen kan inte fastställa en säker och objektiv bedömning av eventuellt eftersatt underhåll, men en bedömning görs utifrån erhållet utredningsmaterial, etablerade schabloner samt externa referenspunkter.

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, verksamhetsberättelse, intervjuer och statistik m.m.

1.3 Underhållets roll och syfte

Det finns ingen lag som reglerar hur kommuner skall underhålla gator och vägar. I *Plan och bygglagen* regleras att ”Kommunen skall svara för underhållet av gator och sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för”. Underhåll motiveras dock av att person och godstransporter måste fungera på ett effektivt och säkert sätt, vilket också har betydelse för den samhällsekonomiska effektiviteten. Kommunens gator representerar också ett stort värde som måste bevaras samt att åtgärda dåligt underhållna tillgångar ofta kan bli mycket kostsamt. Effektivt underhåll handlar således om god ekonomisk hushållning.

Underhållsåtgärder är långsiktiga (> 1 år) och har normalt ett bestående värde. Underhåll kan, redovisningstekniskt, vara svårt att särskilja från både ren drift (< 1 år) och reinvesteringar. Underhåll kan delas in i periodiskt underhåll (planerat och förebyggande) och löpande underhåll (mindre planerat och mer akut). Det periodiska underhållet syftar till att bevara anläggningen och minimera det löpande underhållet, medan det löpande underhållet innebär reparationer av redan uppstådda mindre skador. För gator och vägar innebär det periodiska underhållet normalt utbyte av asfaltsbeläggning (slitlager) medan det löpande underhållet mindre lagningsarbete så som ”potthål”, justering av kantsten etc.

2 Planering och genomförande av underhåll

2.1 Inledande översikt

Det är tekniska nämnden som ansvarar för kommunens gator och vägar (reglemente för tekniska nämnden, 1999). Tjänstemannaorganisationen återfinns inom tekniska förvaltningen. Gatu- och trafikverksamheten är den enhet inom tekniska förvaltningen som ansvarar för kommunens väghållning på gator, torg, gång- och cykelvägar samt broar.

Lunds kommuns gator och vägar kan sägas tillhöra kommunens transporttillgångar. Lunds kommun har cirka 77 km (666 900 m²) högtrafikerade huvudgator och 248 km (1 930 000 m²) lågtrafikerade lokalgator. Till detta tillkommer alla gång och cykelvägar. Vidare finns det 43 stycken broar och 18 500 belysningspunkter samt trafikordningar och trafiksignaler för att dirigera trafiken.

2.2 Övergripande mål och styrstruktur

2.2.1 Budget mål för underhållsverksamheten

I budget anges de finansiella ramarna för verksamheten samt kommunfullmäktiges och tekniska nämndens mål, vilka ytterst styr verksamheten.

Kommunfullmäktiges mål i budget 2007:

I underhållet av gång- och cykelvägar, gator och belysning skall eftersträvas att anläggningarna hålls på en standardnivå så att kapitalförstöring undviks.

Kommunfullmäktiges mål i budget 2006:

I underhållet av gång- och cykelvägar, gator och belysning skall eftersträvas att anläggningarna hålls på en standardnivå så att kapitalförstöring undviks.

Tekniska nämndens mål i budget 2007:

2,5 % av körbaneytorna skall beläggas (för att inte underhållsskulden skall öka krävs 4,3 %).

Nämndens mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning 2007:

2,5 % av körbaneytorna skall beläggas (för att inte underhållsskulden skall öka krävs 4,3 %)

Tekniska nämndens mål i budget 2006:

2 % av körbaneytorna skall beläggas (för att inte underhållsskulden skall öka krävs 4,3 %).

2.2.2 Övergripande budget- och styrprocess

Inom tekniska förvaltningen och gatu- och trafikverksamheten inleds varje år med avstämning av föregående år, avseende ekonomi och verksamhet, genom en årsanalys. Arbetet inkluderar att följa upp föregående års mål och handlingsplaner. Årsanalysen behandlas därefter av tekniska nämnden och utgör underlag för kommunens årsbokslut.

Parallellt med att föregående år stäms av startar i januari också budgetbedömningen för nästkommande år för gatu- och trafikverksamhetens chef. Arbetet fortsätter under mars månad med framtagande av mål till kommunfullmäktige och teknisk nämnd samt att arbetet med internbudgeten fortskrider. Ekonomi- och verksamhetsplanen behandlas av tekniska nämnden i april. Nämnden lägger sedan fram sitt förslag till kommunfullmäktige i juni. Förvaltningen ger också ut en årsberättelse som syftar till att informera externa intressenter om förvaltningens verksamhet.

Utifrån fastlagd ram av kommunfullmäktige för tekniska nämnden börjar arbetet under hösten (september-oktober) med att internt fördela den föreslagna totalramen (internbudgetering) på olika verksamheter samt att definiera interna verksamhetsmål och handlingsplaner utifrån kommunfullmäktiges och tekniska nämndens mål. Tekniska nämnden fastställer den interna fördelningen av budgeterade medel för tekniska förvaltningen i november/december.

2.2.3 Budget för gatu- och trafikverksamheten

Tekniska nämndens budget för 2007 uppgår till 292,1 mnkr där gatu- och trafikverksamhetens del uppgår till 74,3 mnkr. Tekniska nämndens antagna internbudget för 2007 avseende gator och vägar ser ut på följande sätt (nettokostnader):

Tabell 1: Internbudget (tkr) för skötsel av huvud- och lokalgator samt gång- och cykelvägar 2007

Budgetområden (tkr)	Huvudgator	Lokalgator	Gång- och cykelvägar	Totalt
Underhåll	7 210	3 760	3 605	14 575
Vinterväghållning	2 100	2 800		4 900
Totalt	9 310	6 560	3 605	

Källa: Tekniska förvaltningen

Andra betydande budgetposter i gatu- och trafikverksamhetens totala budget (74,3 mnkr) är belysning 13 mnkr (varav 2 mnkr är kapitalkostnader och 6 mnkr energikostnader), renhållning 6 mnkr och investeringsprogram 22,5 mnkr (varav 17,3 mnkr är kapitalkostnader). Utöver detta uppgår de gemensamma kostnaderna (personal etc.) till 10 mnkr och kapitalkostnaderna som redovisas för gator och vägar uppgår till 14 mnkr.

Budgeten för underhåll i Tabell 1 innehåller flera olika delområden så som skötsel av trafikanordningar, trafiksignaler, bullersanering förutom själva underhållet av gator och vägar. Relevant för denna granskning är särskilt budgeten för periodiskt underhåll (ny asfaltsbeläggning) och löpande underhåll som redovisas nedan.

Tabell 2: Internbudget (tkr) för periodiskt och löpande underhåll av huvud- och lokalgator samt gång- och cykelvägar 2007

Budgetområden (tkr)	Huvudgator	Lokalgator	Gång- och cykelvägar	Totalt
Löpande underhåll, tkr	1 400	1 350	1 000	3 750
Periodiskt underhåll, tkr	1 800	1 900	900	4 600
Totalt	3 200	3 250	1 900	

Källa: Tekniska förvaltningen

2.3 Organisation för underhåll av gator och vägar

Gatu- och trafikverksamheten är, precis som en stor del av verksamheten inom hela tekniska förvaltningen, organiserat som en beställarenhet, dvs. arbetsuppgifterna är huvudsakligen att utreda, planera, beställa och följa upp verksamheten.

Den del av gatu- och trafikverksamheten som arbetar med kommunens gator och vägar är väghållningsenheten som också arbetar med kommunens konstbyggnader (broar, viadukter, tunnlar etc.) samt belysning. Inom enheten finns sex stycken anställda. För skötseln och underhållet av huvud- och lokalgator samt gång- och cykelvägar ansvarar en gatudriftsingenjör. Som stöd i sitt arbete har gatudriftsingenjören enhetschefen för väghållningsenheten samt chefen för gatu- och trafikverksamheten. Utöver detta finns en halvtidsresurs under beläggningsperioden (se nedan).

Gatu- och trafikverksamheten har ingen egen utförareorganisation varför förvaltningen arbetar med intraprenören Markentreprenad (serviceförvaltningen/nämnden) samt olika externa entreprenörer. Hur gatu- och trafikverksamheten arbetar i förhållande till Markentreprenad beror på vilket objekt det berör.

Markentreprenad sköter det löpande underhållet av gatunätet i huvudsak med egen personal. De arbetar på fasta tim- och maskinpriser och arbetet löper framåt genom att Markentreprenad tar fram förslag och gatu- och trafikverksamheten godkänner. Markentreprenad är garanterade en viss volym arbeten (uppskattningsvis 30 %), då kommunen har valt att prioritera att ha tillgång till egen beredskapspersonal, varför Markentreprenad behöver en viss volym för att hålla med personal. Gränserna för detta är dock inte helt tydliggjord.

Det periodiska underhållet (ny asfaltsbeläggning) utförs av upphandlad entreprenör, NCC. Kontraktets löptid är fyra år med möjlighet till ett års förlängning. Ny upphandling kommer att ske under 2008. Föregående upphandling skedde i samverkan med Markentreprenad. Anledningen är att Markentreprenad också genomför investeringsprojekt, vilket gör att ett bättre pris på beläggningsarbeten kan erhållas. Det är dock bara Markentreprenad som står som motpart i kontraktet. Kontraktet med NCC specificerar inte en fastlagd volym under ett år, enhetspriset är detsamma (indexeras dock) oavsett beställd volym beläggningsarbeten.

Entreprenaden styrs och följs upp på flera olika sätt. Gatu- och trafikverksamhetens gatudriftsingenjör genomför stickprovskontroller och godkänner föreslagna ”recept” på asfalt. Vidare köper gatu- och trafikverksamheten en halvtidstjänst av Markentreprenad som aktivt förbereder och kontrollerar entreprenörens arbete under perioden för beläggningsarbeten. Grunden bygger dock på egenkontroll där entreprenören skall lämna in uppgifter och det finns möjligheter till avdrag om inte kvalitetskraven nås.

Samordning sker på tre olika sätt. Asfaltsprogrammet skickas ut på remiss till alla som arbetar med ledningsarbeten i kommunen samt till andra förvaltningar som arbetar med fysisk planering i kommunen. När asfaltsprogrammet har varit på remissrunda fastställs det och byter namn till beläggningsplan. Vidare sker samordningsmöten en gång per kvartal med i princip samma intressenter som behandlar asfaltsprogrammet. Markentreprenad genomför också andra investeringsprojekt t ex inom vatten och avlopp och kan samordna dessa insatser med gatuarbeten. Trots ambitionen att samordna insatser så sker ingrepp i gatunätet. Därför finns ett reglemente för grävning på allmän plats (reviderade 2005), detta för att säkerställa ersättning för de skador som uppstår. I ersättningen ingår också en schablonersättning som skall täcka framtida underhållskostnader.

2.3.1 Övrigt

Avseende belysning är skötseln och underhållet av själva belysningsstolparna och armatur konkurrensutsatt medan kabeln till belysningspunkten sköts efter förhandling med koncessionsinnehavaren. För insatser för att sköta kommunens (konstbyggnader) finns ingen direkt koppling till en utförare eller upphandlingsstrategi. Det finns en upphandlad konsult som inspekterar kommunens broar över en fyraårsperiod. Konsulten rapporterar skador/problem som sedan värderas av ansvarig på gatu- och trafikverksamheten. Hur själva insatsen sedan organiseras beror på själva insatsens natur.

2.4 Planering av beläggningsunderhåll

Avseende beläggningsunderhåll planeras och budgeteras detta för tre olika kategorier av gator och vägar (huvud- och lokalgator samt gång- och cykelvägar) och för två olika kategorier av underhåll (löpande och periodiskt underhåll).

Det *löpande* underhållet omfattar mindre eller akuta lagningsarbeten av så kallade "potthål" i gatan, stensättningsarbeten, justering av kantstenar mm. Det *periodiska* underhållet berör det som benämns som *asfaltsprogrammet/beläggningsplan*. Underhållet innebär att asfaltlagret, toppbeläggningen, förnyas. Själva arbetet utförs under maj till oktober.

Underhållsinsatserna i form av löpande och periodiskt underhåll fördelas också på kategorierna Huvudgator och Lokalgator samt Gång- och cykelvägar. Huvudgator är kraftigt trafikerade gator medan lokalgatorna är övriga gator.

En viktig utgångspunkt för gatu- och trafikverksamheten är en konsultutredning av skadeläget som gjordes 1996/97. Projektet gav en totalöversyn av statusen på kommunens gator som sedan har kompletterats med information genom okulärt inventerings- och

besiktningsarbete. Konsultinventeringen är dock idag så gammal att informationsvärdet har minskat.

Beläggningsplanen baseras på en inventering (s.k. okulär besiktning) av stadens alla gator, gc-banor etc. Vid inventeringen studeras beläggningsens ålder, synbar kondition, bärighet och struktur. Därefter görs en prioritering av vilka gator som ska ingå i den årliga beläggningsplanen. Prioriteringen görs med utgångspunkt från inventeringen, framtida ombyggnads och nyanläggningsprojekt samt drift- och underhållsbudgeten. Över tid har en bank av gator byggts upp som är i behov av insatser. Driftsingenjörens personliga kunskap och erfarenhet är en betydande del i planeringen av beläggningsunderhållet.

Det löpande underhållet kan inte, per definition, planeras med någon längre framförhållning då underhållet är av mer akut karaktär. Därför blir föregående års utfall en betydande parameter för att bedöma vilka resurser som behövs.

Inom gatu- och trafikverksamheten pågår en uppbyggnad av ett gaturegister. Registret skall forma en databas där gatornas yta, ålder och status skall finnas registrerat. Till gaturegistret kan sedan analysmodeller för underhåll kopplas för att i modeller kunna analysera olika underhållsstrategier. Vidare planeras att en ny skadeinventering av gatunätet skall genomföras under 2008.

2.5 Bedömning

Det är bra att tekniska nämnden har ett kvantifierat och uppföljningsbart mål för omläggningstakten av asfaltbeläggningar på kommunens gator. Det är dock anmärkningsvärt att fastställda mål för 2006 och 2007 innebär att kommunfullmäktiges mål endast kan uppnås om nämndens mål överträffas med betydande marginal. Dessutom är målet en del av tekniska nämndens mål för god ekonomisk hushållning.

Tekniska nämnden och förvaltningen har en välutvecklad årsanalys (underlag till bokslutet) och en informativ årsberättelse (avsedd för externa intressenter).

I och med att tekniska nämnden är ansvarig för underhållet av kommunens gator och vägar bör tekniska nämnden genom sin förvaltningsorganisation ta ett fastare grepp om upphandlingen av entreprenör för beläggningsarbeten. Idag är servicenämnden/Markentreprenad enda parten i kontraktet med nuvarande entreprenör. Det bör också övervägas om det i framtida kontrakt skall införas en prismodell som gör att enhetspriset blir lägre om volymerna ökar, vilket kan vara betydelsefullt om nämnden önskar öka ambitionen avseende beläggningsunderhållet.

Det finns aktuella underhållsplaner och uppdelning görs mellan löpande "kortsiktigt" och periodiskt "långsiktigt" underhåll. Det finns däremot utrymme att modernisera

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

underhållsplaneringen genom ett skifte från manuella system till digitala system. Detta är betydelsefullt för att kunna analysera olika underhållsstrategier utifrån teoretiska modeller samt för att minska den personella sårbarheten vid personalförändringar. Det är därför viktigt att tekniska nämnden fullföljer arbetet med ett gaturegister samt att planen för en ny skadeinventering genomförs.

3 Resurser och utfall

3.1 Kommunala jämförelser

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har en statistikdatabas som innehåller kostnadsstatistik kring kommunal väghållning. Statistiken är begränsad avseende analysmöjligheter samt att alla år inte finns inrapporterade. För att få en insyn i skillnaderna mellan kommuner har vi jämfört resursförbrukningen för gatuunderhåll mellan kommuner som är lika Lund avseende storlek. I statistiken ingår både periodiskt och löpande underhåll.

Tabell 3: Nerlagda resurser, tkr, på underhåll (periodiskt och löpande) av huvud- och lokalgator samt gång och cykelvägar, 2001-2005

tkr underhåll	2001	2002	2003	2005	Genomsnitt	tkr/km
Helsingborg	19 739	14 528	15 026	33 921	20 804	38
Jönköping	16 059	18 615	20 002	20 421	18 774	33
Uppsala	16 558	11 000	11 000	12 000	12 640	33
Södertälje	8 411	9 164	6 226	13 236	9 259	32
Eskilstuna	5 592	14 500	10 300	11 637	10 507	31
Norrköping	16 500	13 000	5 000	13 000	11 875	30
Lund	8 747	9 995	9 890	9 179	9 453	30
Örebro	11 092	10 855	8 353	14 671	11 243	28
Linköping	-	10 400	14 900	13 850	13 050	28
Sundsvall	6 800	8 453	16 500	14 601	11 589	24
Västerås	9 600	8 300	9 175	12 502	9 894	22

Källa: Webor

Utifrån tabell 3 kan det konstateras att Lund i genomsnitt har underhållit sina gator och vägar för 9,5 mnkr eller 30 tkr per km gator och vägar (observera att längden på kommunens gång och cykelvägar ej ingår i nyckeltalet). Kommunen har också, jämfört med övriga kommuner, en relativt jämn nivå över åren. Det kan konstateras att kommunen varken ligger lågt eller högt avseende nerlagda resurser per km gator och vägar.

Att jämföra nerlagda resurser på drift och underhåll per invånare är trubbigt då det inte speglar behovet av underhåll. Finansieringen sker dock genom skatter varför jämförelse är intressant ur perspektivet av hur skattemedel används. Lund har de senaste åren spenderat i genomsnitt 95 kr per invånare på drift och underhåll av gatunätet. Helsingborg har fördelat störst resurser per invånare, 170 kr/inv, och Uppsala minst, 68 kr/inv.

Sveriges Kommuner och Landsting har under 2007 genomfört en brukarenkät som behandlar medborgarnas upplevelse av standarden på kommunernas gator och vägar.

Resultatet för Lunds kommun faller väl ut i jämförelse med genomsnittet för de deltagande 34 kommunerna. I Lund är 53 % nöjda med standarden på de större gatorna (gruppens genomsnitt = 45 %), 57 % är nöjda med gatan där man bor (gruppens genomsnitt = 41 %) och 57 % är nöjda med standarden på gång- och cykelvägarna (gruppens genomsnitt = 44 %).

3.2 Underhållets omfattning och utfall

3.2.1 Utveckling över tid

Väghållning och annan infrastrukturverksamhet karaktäriseras av långsiktighet då tillgångarna förslits under en längre tidsperiod. Att försumma underhåll ”idag” får inga direkta märkbara konsekvenser men bristfälligt underhåll under en längre period kan få allvarliga konsekvenser. Det gör att utvecklingen bör analyseras över en längre tidshorisont.

Tabell 4: Nerlagda resurser, mnkr, underhåll (löpande, periodiskt och vinter) av huvudgator, lokalgator och gc-vägar, Lund 1996-2006

Typ av underhåll	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Snitt
Periodiskt, mnkr	5,6	6	5,3	4,7	4,9	4,8	4,3	5,1	4,5	4,2	4,2	4,9
Löpande, mnkr	3,4	4,3	3,3	2,2	4,5	3,9	5,7	4,2	4,6	5	4,5	4,1
Total kostnad	9,0	10,3	8,6	6,9	9,4	8,7	10	9,3	9,1	9,2	8,7	9,0
% periodiskt underhåll	62%	58%	62%	68%	52%	55%	43%	55%	49%	46%	48%	54%
% belagd yta*	2,8%	2,7%	2,6%	2,4%	2,7%	1,9%	2,0%	2,5%	1,8%	2,2%	1,5%	2,3%
Vinterväghållning, mnkr	4,9	2,6	4,7	5,4	3,5	5,1	5,1	5,6	5,4	7,4	8,1	5,3
Total kostnad inkl vinter	13,9	12,9	13,3	12,3	12,9	13,8	15,1	14,9	14,5	16,6	16,8	14,3

Källa: Tekniska förvaltningen

* Gäller endast huvud- och lokalgator

Tabell 4 ovan visar att nerlagda resurser på det långsiktiga periodiska underhållet minskar, medan kostnaderna för det löpande mer akuta underhållet ökar. Se även Bilaga 1 för en grafisk illustration av Tabell 4. Den totala kostnaden för det löpande och det periodiska underhållet har pendlat runt 9 mnkr (+- 1 mnkr) mellan åren 1996 och 2006. Det periodiska underhållets andel har dock minskat från 60 % till under 50 %. Problematiskt de senaste två åren är också att kostnaderna för vinterväghållning har ökat kraftigt, vilket minskar möjligheterna att tillföra resurser till det periodiska underhållet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de totala kostnaderna för löpande och periodiskt underhåll samt vinterväghållning har ökat mellan 1996 och 2006, men det beror på att det löpande mer akuta underhållet samt vinterväghållningen har blivit allt mer krävande ur kostnadssynpunkt. Nerlagda kostnader för det långsiktiga periodiska

underhållet har minskat. Risken är att de ökande kostnaderna för det löpande underhållet delvis kan bero på bristfälligt periodiskt underhåll.

3.2.2 Måluppfyllelse, periodiskt underhåll

Tidigare redovisades att kommunfullmäktiges mål 2006 och 2007 är och har varit att ”i underhållet av gång- och cykelvägar, gator och belysning skall eftersträvas att anläggningarna hålls på en standardnivå så att kapitalförstöring undviks.” Vidare har tekniska nämnden haft ett kvantifierat mål för 2006 som innebar att 2 % av körbanornas yta (huvudgator och lokalgator) skall få en ny asfaltsbeläggning. För 2007 är detta mål höjt till 2,5 %. Tabell 5 nedan redovisar avsatta och förbrukade medel för periodiskt underhåll mellan åren 1996 och 2006.

Tabell 5: Budget/utfall, mnkr, för periodiskt underhåll mellan 1999-2006

Mnkr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budget periodiskt	4,3	3,8	3,5	3,7	3,9	3,4	3,9	4,0	4,6
Utfall periodiskt	4,7	4,9	4,8	4,3	5,1	4,5	4,2	4,2	
Budget avvikelse	-0,4	-1,1	-1,3	-0,6	-1,2	-1,2	-0,4	-0,2	

Källa: Tekniska förvaltningen

Det kan konstateras att under alla de redovisade åren har budgeten för det periodiska underhållet överskridits. Gatuchefen förklarar detta mönster med att den s.k. underhållsskulden (se mer nedan) har varit diskuterad inom nämnden. Därför har omfördelningar gjorts både inom tekniska förvaltningen som helhet och inom gatu- och trafikverksamheten. Även under 2007 har nämnden beslutat att omfördela 500 tkr till gatu- och trafikverksamheten avseende slitlager för huvudgator (Tekniska nämnden, 2007-09-19).

Utifrån perspektivet måluppnåelse så uppnåddes inte nämndens mål 2006 om att 2 % av gatunätets yta skulle få en ny asfaltsbeläggning (utfall = 1,5 %, se Tabell 4). Trots att den totala budgeten för periodiskt underhåll förbrukades uppnåddes inte målet. En faktor som påverkar hur mycket yta som får ny beläggning per krona är om det är huvudgator eller lokalgator som är objektet (lokalgator får en tunnare beläggning).

För 2007 har tekniska nämnden ökat ambitionen till 2,5 %. Gatu- och trafikverksamhetens chefs bedömning är att det finns en möjlighet att man kommer att klara detta mål. Under den redovisade perioden (se Tabell 4) har som mest 2,8 % av ytan fått en ny beläggning vilket är av intresse i förhållande till kommunfullmäktiges mål om att undvika kapitalförstöring och eftersatt underhåll. Tekniska nämndens bedömning är att 4,3 % av den totala ytan bör få en ny asfaltbeläggning för att kommunfullmäktiges mål skall uppnås (se vidare nedan).

3.3 Eftersatt underhåll

Eftersatt underhåll innebär att kommunens trafikanläggningar, i denna granskning kommunens gator och vägar, underhålls på en nivå så att de förlorar sin funktion och värde snabbare än vad som avsågs med den initiala investeringen. Risken med eftersatt underhåll är att anläggningarna ger sämre ”service” under tiden de används samt att förnyelsen, när väl detta blir nödvändigt, blir betydligt mer kostsamt än om underhållet hade varit ändamålsenligt över tid.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beräknar att en asfaltsbeläggning kan ligga i genomsnitt 20 år innan gatan måste läggas om. Det är dock skillnad mellan (högtrafikerade) huvudgator och (lågtrafikerade) lokalgator, där huvudgator kan behövas läggas om vart 15 år medan lokalgator kan klara 30 år. SKL bedömer dock att 5 % bör läggas om årligen för att uppnå en genomsnittlig omläggningstakt på 20 år. Det handlar dock om en schablonbedömning.

1996/97 genomfördes, genom en konsult, en skadeinventering av kommunens gator och vägar. Projektet gick ut på att kartlägga den aktuella standarden på tillgångarna (som sedan har använts för att planera och prioritera underhållsinsatserna). I rapporten fastställdes också att 4,3 % av gatorna och vägarna bör få ny asfaltsbeläggning årligen för att vidmakthålla en acceptabel standard. Det ger en omläggningstakt på 23 år. Rapporten har behandlats och godkänts av tekniska nämnden, enligt uppgift från gatu- och trafikverksamhetens chef. Måttet används också i nämndens mål om att 4,3 % är vad som krävs för att uppnå kommunfullmäktiges mål.

Baserat på konsultutredningen gör tjänstemännen inom gatu- och trafikverksamheten en uppskattning av underhållsskulden idag. Bedömningen bygger på antagandet att 1992 fanns inget eftersatt underhåll. Därefter har differensen beräknats mellan ytan i procent som fått ny beläggning, utfallet, och ytan som borde ha fått en ny beläggning, 4,3 %. Adderas denna differens så är bedömningen att det 2006 fanns ett eftersatt underhåll uppgående till 26 % av ytan på kommunens huvudgator och lokalgator (det finns ingen bedömning av gång- och cykelvägar), vilket motsvarar cirka 85 km eller 680 000 m². Chefen för gatu- och trafikverksamheten menar att denna analys är välkommunicerad i kommunen. Se även Bilaga 2 för en grafisk illustration.

Nuvarande omläggningstakt baserat på den genomsnittliga omlagda ytan, 2,3 %, de senaste elva åren (se Tabell 4) är drygt 40 år. Det avviker således från både SKL:s bedömningar och tekniska förvaltningens konsultutredning, dvs. att det i genomsnitt bör vara under 25 år i omläggningstakt. Aktuell omläggningstakt behöver nödvändigtvis inte vara alarmerande då dessa bedömningar är osäkra och att det går att hämta in eftersatt underhåll. På lång sikt kan dock konsekvenserna bli allvariga. Risken med eftersatt underhåll är att gatukroppen blir mottagligare för skador vilket kan innebära att det kan

krävas en ombyggnad istället för ett normalt planerat underhåll (ny beläggning), vilket i andra kommuner har uppskattats till mellan 3 till 5 gånger mer kostsamt.

Bedömning av underhållsskulden är naturligtvis förenat med stor osäkerhet och det finns inte idag någon aktuell uppskattning av vad det kostar att återföra gatunätet till ett tillstånd där det periodiska underhållet är i fas med behovet. Gatu- och trafikverksamhetens chef har tidigare värderat underhållsskulden till 30 mnkr. Under 2006 kostade det i genomsnitt 68 kr/m² att lägga ny beläggning. Om vi utgår ifrån att underhållsskulden är ca 680 000 m² skulle en försiktig värdering av underhållsskulden vara 46 mnkr.

3.3.1 Övrigt

Chefen för gatu- och trafikverksamheten bedömer att förvaltningen har bra kontroll på kommunens konstbyggnader (broar) då dessa besiktigas regelbundet. Däremot uttrycker han en viss oro för kommunens belyningsstolpar. Han menar att det finns en begränsad kännedom om hur deras standard är och när de behöver bytas ut. När väl behovet uppstår kan omfattningen av förnyelsebehovet vara betydande.

3.4 Bedömning

Utifrån perspektivet av att bevara vägkapitalets standard och värde är det oroväckande:

- att resurserna för periodiskt underhåll av kommunens gator och vägar minskar över tid, både i absoluta tal och som andel av den totala underhållsbudgeten,
- att kostnaderna för det löpande underhållet samtidigt ökar och
- att nuvarande och tidigare års omläggningstakt är över 40 år (jämfört med ett bedömt behov på 23 år).

Tekniska nämndens nuvarande bedömning är att 4,3 % av den totala vägytan bör få en förnyad beläggning varje år, för att underhållsskulden inte skall öka. Det är därför otillfredsställande att tekniska nämnden budgeterar otillräckliga resurser för periodiskt underhåll. Budgeten för det periodiska underhållet bör anpassas till en nivå som uppfyller kommunfullmäktiges mål.

Flera faktorer tyder på att det finns en betydande underhållsskuld. Det är därför väsentligt att en strategi utvecklas för hur underhållsskulden skall bemötas och vilka resurser som krävs.