

Underhåll av anläggningstillgångar

Pajala kommun

Januari 2020

Projektledare: Pär Koyanagi-Gustafsson

Projektmedarbetare: Jacob Svensson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfråga och kontrollområden	3
Revisionskriterier	3
Metod och avgränsning	3
laktagelser och bedömningar	4
Dokumenterade mål och planer för underhåll	4
laktagelser	4
Bedömning	4
Organisation och ansvarsfördelning	5
laktagelser	5
Bedömning	6
Analys av underhållsbehov	6
laktagelser	6
Bedömning	7
Avslutning	8
Bedömningar mot kontrollområden	8
Rekommendationer	9

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av hur kommunen har säkerställt att underhåll av anläggningstillgångar sker på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Vår **sammantagna revisionella bedömning** är att kommunstyrelsen *inte* har säkerställt att underhåll av anläggningstillgångar sker på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Kontrollområde - Dokumenterade mål och planer för underhåll

Kontrollmål bedöms *ej uppfyllt*. Bedömningen baseras på avsaknad av dokumenterade mål och planer, samt kortsiktig styrning baserad på tilldelade budgetmedel.

Kontrollområde - Organisation och ansvarsfördelning

Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*. Bedömningen baseras på avsaknad av tydliga beslut avseende organisation och ansvarsfördelning i kommunstyrelsen.

Kontrollområde - Analys av underhållsbehov

Kontrollmålet bedöms *ej uppfyllt*. Bedömningen baseras på avsaknad av dokumenterad inventering, otillräckliga resurser och befintlig underhållsskuld.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten bör följande rekommendationer prioriteras i samband med implementering av kommande *verksamhetsplan för underhåll*:

- Kommunstyrelsen utvecklar den politiska styrningen inom granskningsområdet. Detta exempelvis genom att formulera effektmål och/eller att långsiktiga underhållsplaner förs upp till styrelsen för beslut.
- Kommunstyrelsen prövar hur det ska frigöras ökade resurser för inventering, reinvesteringar och underhåll av kommunens anläggningstillgångar.
- Kommunstyrelsen bör pröva om underhåll av anläggningstillgångar till kommande år ska inkluderas i plan för intern kontroll.

Inledning

Bakgrund

Merparten av Pajala kommuns tillgångar utgörs av anläggningstillgångar. Det bokförda värdet uppgår 2019-08-31 till närmare 324 miljoner kr. Tillgångarna består huvudsakligen av fastigheter, byggnader, anläggningar, gator, vägar, VA- och bredbandsnät. Av kommunallagen framgår att en kommun ska ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Med god ekonomisk hushållning avses bland annat att fastigheter och andra tillgångar underhålls och vårdas väl.

Bristfälligt underhåll av kommunens anläggningstillgångar kan bland annat medföra ökade kostnader för akut underhåll, bristande måluppfyllelse för verksamheten men även missnöje hos brukare/kommunmedborgare.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att genomföra en översiktlig granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och revisionsfråga och kontrollområden

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att underhåll av anläggningstillgångar sker på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen omfattar följande **kontrollområden**:

1. Finns det dokumenterade mål och planer för underhåll?
2. Har kommunen en tydlig organisation och ansvarsfördelning för underhåll?
3. Görs analys och dokumentation av kommunens underhållsbehov?

Revisionskriterier

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Följande revisionskriterier gör sig gällande för denna granskning:

- Kommunallagen 6:6, 6:13, 11:1
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet.
- I övrigt se kontrollområden.

Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys för granskningen relevant dokumentation samt intervju med kommunchef tillika tillförordnad teknisk chef samt med utredare inom infrastruktur. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. I övrigt se revisionsfråga och kontrollområden.

Iakttagelser och bedömningar

Dokumenterade mål och planer för underhåll

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. Strategier för att nå fastställda mål ska beslutas av ansvarigt politiskt organ. Kommuner ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, vilket inkluderar att underhålla anläggningstillgångar för att bibehålla värdet.

Iakttagelser

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att formulera förslag till mål för sina ansvarsområden. Granskningen visar att kommunstyrelsen för år 2019 inte har formulerat mål som rör underhåll, varken generellt för kommunens anläggningstillgångar eller specifikt inom något av områdena VA-nät, gator eller fastigheter. Vid intervjuer framkommer att underhållsarbetet inom VA-nät och gatuunderhåll är relativt kortsiktiga och styrs av tilldelad budget. För ansvaret för underhållsplaner av fastigheter hänvisas till kommunens fastighetsbolag Pajalabostäder AB, vilka drifvar kommunens fastigheter utifrån tecknat förvaltningsavtal.

I sammanhanget noteras att kommunens VA-verksamhet bedrivs som en affärsverksamhet som fullt ut ska finansieras genom avgifter. VA-taxan har i november 2019 höjts för att bättre kunna finansiera kommunens VA-verksamhet till fullo. Enligt intervjuer arbetar kommunstyrelsen med en gemensam underhållsplan för samtliga verksamheter, för att implementeras under 2020 och med tilltänkt tidshorisont 10 år. Denna kommande underhållsplan har ej behandlats i granskningen.

Bedömning

Kontrollmålet avseende dokumenterade mål och planer för underhåll bedöms *ej uppfyllt*. Bedömningen baserar framför allt på följande iakttagelser:

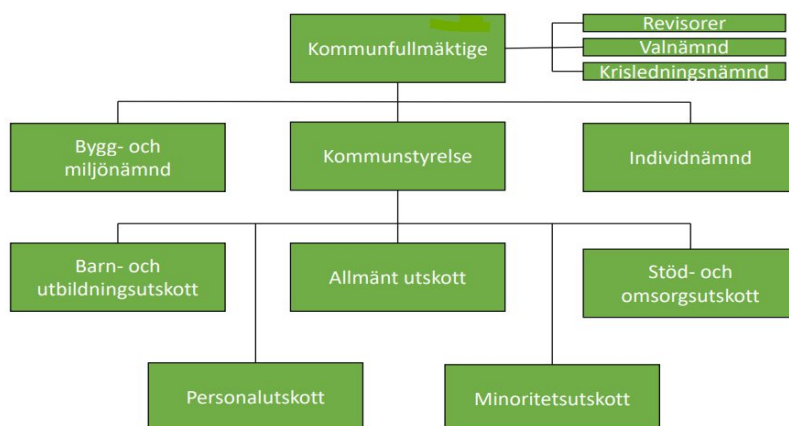
- Kommunstyrelsen har inte formulerat politiska mål för granskningsområdet under 2019, och prioriteringar av underhållsarbetet riskerar därmed att ske kortsiktigt och styrt av innevarande års budgetläge.
- Kommunstyrelsen har utövat viss strategisk styrning genom framtagandet av nya VA-taxor 2019, men har inte påvisat beslut angående mål och planer för underhåll av några typer av anläggningstillgångar.

Organisation och ansvarsfördelning

lakttagelser

Politisk nivå

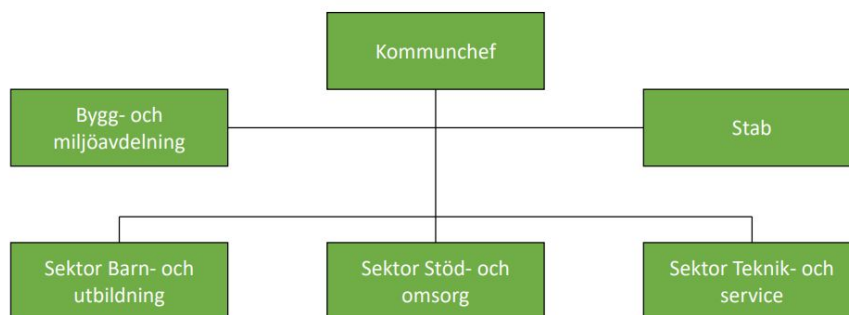
Övergripande politisk organisation från och med 2019-01-01



Kommunens politiska organisation för ansvarsfördelning av underhåll av anläggningstillgångarna sker via kommunstyrelsen och det allmänna utskottet.

Verksamhetsnivå

Övergripande förvaltningsorganisation från och med 2019-01-01



Granskningen kan inte belägga att kommunstyrelsen i beslut preciserat hur ansvaret fördelas inom organisationen, specifikt inom underhåll av anläggningstillgångar. Kommunstyrelsen har möjlighet att besluta att ge kommunchefen och tjänstepersonerna inom förvaltningen rätt att i vissa ärenden besluta i kommunstyrelsens ställe. Vad som får beslutas av vem framgår av kommunstyrelsens delegationsordning. Granskningen visar att det inte tydligt framgår vem som är ansvarig för underhållet av respektive typ av anläggningstillgång. I praktiken prioriteras och beslutas underhåll av anläggningstillgångar inom Sektor Teknik- och service, och i intervju med företrädare ur kommunledningen framhålls att Teknisk chef har ansvaret för underhållet av VA-nätet, gator och vägar, men inga beslut från kommunstyrelsen som tydligt visar detta har framkommit vid granskningen.

Som framgår av föregående avsnitt framgår att kommunstyrelsen i låg utsträckning har utövat styrning i form av mål och planer, och inte heller gjort en prioritering från politiskt håll. I den beslutade internkontrollplanen för 2018-2019 nämns att Teknisk chef är ansvarig för att identifiera sårbara lägen för vattenläckor och leveransavbrott av VA.

I intervjuer framgår att Teknisk chef är den som har ansvaret för att arbeta fram en verksamhetsplan för underhåll av kommunens anläggningstillgångar. Till stöd finns en utredningsgrupp med ansvariga arbetsledare för VA planering, renhållning samt gator och vägar. Denna grupp gör idag gemensam prioritering av åtgärder, och överväganden om potentiella samordningsmöjligheter. Ingen som ansvarar för underhållet av kommunens fastigheter är inkluderad i denna grupp, istället hänvisas till fastighetsbolaget Pajalabostäders rutiner angående prioritering av underhåll.

Bedömning

Kontrollmålet avseende organisation och ansvarsfördelning anses *delvis uppfyllt*, baserat på följande iakttagelser:

- Från kommunfullmäktige är organisation och ansvarsfördelning beslutad, med kommunstyrelsen som ansvarig för underhållet av kommunens anläggningstillgångar.
- I granskning har inga dokument påträffats som visar på kommunstyrelsens styrning av ansvarsfördelning inom granskningsområdet år 2019.
- Det noteras att kommunstyrelsen arbetar med en verksamhetsplan som rör granskningsområdet för kommande år.

Kommunstyrelsen bör pröva om underhåll av anläggningstillgångar till kommande år ska inkluderas i plan för intern kontroll. I samband med ny verksamhetsplan bör kommunstyrelsen se över ansvarsfördelningen.

Analys av underhållsbehov

Enligt kommunallagen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag och annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten sköts på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

En del i det systematiska arbetet med underhållsplanering är att det inom verksamheten sker kontinuerlig inventering av anläggningarnas standard. Resultatet från inventeringen utgör ett viktigt underlag för att genomföra behovsanalys och underhållsplanering.

Iakttagelser

Kommunen har genomfört en inventering av gator och vägar år 2015, och uppger att inventering inom andra sektorer inte är gjord. Det är istället den samlade erfarenheten hos personal som ligger till grund för bedömning av nuvarande planering och akuta underhållsåtgärder. I intervjuer har det framkommit en samlad bild av att kommunen har en underhållsskuld för VA verksamheten, och att medel planerade till underhåll i dagsläget används för att lösa de driftstörningar som uppkommer. Under en längre tidsperiod har otillräckliga resurser för reinvesteringar och underhåll avsatts. Som en effekt av detta har det uppstått en ackumulerad underhållsskuld som inte är bedömd i omfattning. Även för år 2019 uppges budgeterade resurser för reinvesteringar och underhåll inte varit tillräckliga, varken för att tillgodose det årliga underhållsbehov eller för att minska tidigare års underhållsskuld. Det är positivt att kommunstyrelsen arbetar

med en gemensam verksamhetsplan för underhåll och investeringar. Det är även positivt att VA-verksamheten från år 2020 sannolikt kommer att tillskjuta mer resurser för reinvesteringar och underhåll av VA-nät på grund av förändrade taxor.

Vad gäller fastigheter köper kommunen underhållstjänster från fastighetsbolaget angående de kommunägda fastigheterna. I intervjuer framgår att det i förvaltningsuppdraget ingår dokumentation gällande planerat underhåll. Idag finansieras fastighetsunderhåll med ramfinansiering. I ägardirektivet för bolaget står det att "Underhållet för bolagets fastigheter ska inte vara eftersatt. Befintligt ersatt underhåll ska arbetas bort och ska vara helt eliminerat 2022." I granskningen har begränsning gjorts till kommunstyrelsen, och där har det ej gjorts någon genomgång eller dokumentation av bolagets eventuella underhållsplaner under år 2019.

Bedömning

Kontrollmålet avseende analys av underhållsbehov anses *ej uppfyllt*. Bedömningen baserar på följande iakttagelser:

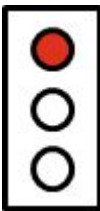
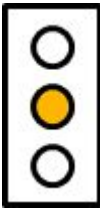
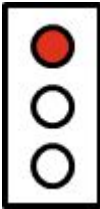
- Inventering och dokumentering av underhållsbehov saknas.
- Nuvarande verksamhetsplan grundas inte på en systematiskt inventering.

För att utveckla området bör kommunstyrelsen i samband med den nya verksamhetsplanen pröva hur det ska frigöras ökade resurser för inventering, reinvesteringar och underhåll av kommunens anläggningstillgångar.

Avslutning

Vår **sammantagna revisionella bedömning** är att kommunstyrelsen *inte* har säkerställt att underhåll av anläggningstillgångar sker på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningar mot kontrollområden

Kontrollmål	Kommentar	
Dokumenterade mål och planer för underhåll	Ej Uppfyllt <ul style="list-style-type: none">- Avsaknad av formulerade mål- Kortsiktigt och budgetstyrt underhåll	
Organisation och ansvarsfördelning	Delvis uppfyllt <ul style="list-style-type: none">- Kommunstyrelsens ansvar är tydligt- Beslut om organisation och ansvar inom verksamheten saknas	
Analys av underhållsbehov	Ej uppfyllt <ul style="list-style-type: none">- Dokumenterad inventering saknas- Otillräckliga resurser för att analysera behov	

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten bör följande rekommendationer prioriteras i samband med implementering av kommande *verksamhetsplan för underhåll*:

- Kommunstyrelsen utvecklar den politiska styrningen inom granskningsområdet. Detta exempelvis genom att formulera effektmål och/eller att långsiktiga underhållsplaner förs upp till styrelsen för beslut.
- Kommunstyrelsen prövar hur det ska frigöras ökade resurser för inventering, reinvesteringar och underhåll av kommunens anläggningstillgångar.
- Kommunstyrelsen bör pröva om underhåll av anläggningstillgångar till kommande år ska inkluderas i plan för intern kontroll.

2020-01-14

Christer Marklund

Uppdragsledare

Pär Koyanagi-Gustafsson

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Pajala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2019-10-15. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.