



2009-12-09

Kommunstyrelsen
Tekniska nämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av underhåll av kommunens parker

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun genomfört en granskning av tekniska nämndens kontroll, rutiner och strategier för underhåll av kommunens parkmark och grön gatemark, se bifogad bilaga.

Enligt revisorernas bedömning är det viktigt att kommunstyrelsen följer frågan om kommunens samlade parkunderhåll. Detta mot bakgrund av att det eftersatta underhållet utgör en viktig kommunövergripande fråga och kommunen har ett krav att leva upp till god ekonomisk hushållning.

Avseende resurser för underhåll visar granskningen att dessa har utökats de senaste fem åren, särskilt har en förstärkning gjorts av det periodiska underhållet inom ramen för tekniska nämndens ansvarsområde. Samtidigt visar förvaltningens egen inventering av underhållsbehoven på ett betydande eftersatt underhåll.

- Vår bedömning är att det är väsentligt att tekniska nämnden behandlar frågan om eftersatt underhåll och utvecklar en långsiktig strategi för underhållet av parkerna.

Övriga bedömningar:

- Vi bedömer att det idag finns en god kontroll av både den kvantitativa utvecklingen hos underhållsobjekten och av objektens enskilda och samlade underhållsstatus.
- Vi bedömer att det finns en tillräcklig styrning i det kortsiktiga perspektivet. Däremot bedömer vi att styrningen ur ett långsiktigt perspektiv är bristfällig då det saknas en styrning utifrån en långsiktig underhållsplan/strategi.
- Vi bedömer att kontrollen av genomförandet av skötselentreprenaderna inte är tillräcklig. Vi föreslår att löpande stickprovskontroller under året införs.

Rapporten översänds till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen för kännedom och till tekniska nämnden för åtgärder. Svar över vidtagna åtgärder önskas före mars månads utgång 2010.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson
Ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av tekniska nämndens parkunderhåll

Lunds kommun

November 2009

Mattias Haraldsson, revisionskonsult

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Bakgrund, revisionsfråga och metod.....	4
2 Kartläggning av kommunens parkmark och grön gatumark.....	5
3 Uppföljning av underhållsstatus.....	5
4 Styrning, planering och kontroll av parkunderhåll	6
5 Uppföljning av underhållsresurser	8
6 Brukarperspektiv på parkunderhåll	9
7 Vår bedömning.....	10

Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun genomfört en granskning av tekniska nämndens kontroll, rutiner och strategier för underhåll av Lunds kommuns parkmark och grön gatumark (inkl lekplatser).

Grundläggande för planering av underhåll är att det finns en kvantitativ beskrivning av de objekt som man har underhållsansvar för och en inventering av vilka underhållsbehov de har. *Vi bedömer att det idag finns en god kontroll av både den kvantitativa utvecklingen hos underhållsobjekten och av objektens enskilda och samlade underhållsstatus (skick).*

Underhållsplaneringen sker i huvudsak utefter en ettårscykel där åtgärder prioriteras efter objektens underhållsstatus och utrymmet i befintlig ram. Uppföljning sker både ekonomiskt och verbalt avseende hur underhållsarbetet har genomförts. Det finns dock inte någon långsiktig underhållsplan eller definierad strategi som beskriver prioriteringarna över tid. *Vi bedömer att det finns en tillräcklig styrning genom mål, planering och uppföljning av underhåll i det kortsiktiga perspektivet. Däremot bedömer vi att styrningen ur ett långsiktigt perspektiv är bristfällig då det saknas en koppling mellan den kortsiktiga underhållsplaneringen och en långsiktig underhållsplan/strategi.*

Tekniska nämndens Park- och naturkontor upphandlar löpande skötsel och underhåll både internt och i konkurrens. Entreprenaderna styrs av skötselkontrakt som baseras på skötselplaner och kontroll görs en gång per år genom besiktning. *Vi bedömer att kontrollen av genomförandet av skötselentreprenaderna inte är tillräcklig då entreprenörerna skall genomföra åtgärder utefter definierade intervaller och löpande vid behov. Vi föreslår att löpande stickprovskontroller under året införs.*

Avseende resurser för underhåll visar granskningen att dessa har utökats de senaste fem åren och särskilt har en förstärkning gjorts av det periodiska underhållet. Förstärkningen av resurserna har väsentligen skett när utrymme har getts under de innevarande budgetåren. Samtidigt visar förvaltningens egen inventering av underhållsbehoven att det finns ett betydande eftersatt underhåll. *Vår bedömning är att det är väsentligt att tekniska nämnden behandlar frågan om eftersatt underhåll och utvecklar en långsiktig strategi för underhållet av nämndens parkmark och grön gatumark.*

Väsentliga delar i en underhållsstrategi är att utgångspunkten tas i en definierad ambitionsnivå och utifrån det utvecklar långsiktiga planer samt utreder de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna för strategins genomförande.

1 Bakgrund, revisionsfråga och metod

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun genomfört en granskning av tekniska nämndens underhåll av kommunens parker och lekplatser. *Revisionsfrågan är om tekniska nämnden har tillräcklig kontroll och tillräckliga rutiner och strategier för underhåll av Lunds kommuns parkmark och grön gatumark.*

I parkmark och grön gatumark ingår bla gräsytor, hårdgjorda ytor, lekplatser, planteringar, rabatter och naturmark.

Följande kontrollmål kartläggs för att besvara revisionsfrågan:

- Finns kvantitativ kartläggning över utvecklingen av kommunens parkmark och grön gatumark (inkl lekplatser)?
- Finns uppföljning av parkmark och grön gatumark (inkl lekplatser) underhållsstatus?
- Sker kontroll och planering av underhåll på kort och lång sikt?
- Sker uppföljning av underhållsresurser?
- Hanteras brukarperspektivet vid parkunderhåll?

Vi har i vår granskning intervjuat ansvarig parkintendent och landskapsingenjör inom Park- och naturkontorets Beställaravdelning.

Granskningen är översiktlig till sitt upplägg. Utöver parkmark och grön gatumark ansvarar också Park- och naturkontoret för koloniträdgårdar, odlingslotter, samt skogs- och naturområden som inte har ingått i granskningen.

I granskningen ingår också att göra en uppföljning på revisorernas granskning av fastighetsunderhåll som genomfördes 2007. Denna genomförs i januari/februari 2010, då Tekniska förvaltningen under hösten 2009 genomför en utredning av standarden hos Lunds kommuns gator. Det har därför bedömts relevant för granskningen att avvakta utfallet och behandlingen av den egna utredningen hos tekniska nämnden.

Rapporten är sakgranskad av berörda tjänstemän.

2 Kartläggning av kommunens parkmark och grön gatumark

Kartläggning över den kvantitativa utvecklingen hos kommunens parkmark och gröna gatumark redovisas varje år i tekniska nämndens årsberättelse. Kartor över skötselområdena finns också digitaliserade.

Tabell 1: Kvantitativ utveckling av parkmark och grön gatumark, åren 2004-2008

	Mått	Förändring						
		2004-2008	2008	2007	2006	2005	2004	
Parkmark & grön gatumark	ha	10%	718	711	694	658	654	
Parkmark & grön gatumark	m ² per inv	4%	67	68	67	65	64	
Lekplatser	antal	-1%	146	148	148	147	147	
Befolkning 0-12 år	antal	7%	14 523	14 100	13 772	13 532	13 610	

I Tabell 1 redovisas att antalet hektar parkmark och grön gatumark har ökat med 10 % de senaste fem åren. Relateras förändringen till befolkningens utveckling samma period har antalet kvadratmeter per invånare ökat med 4 %. Antalet lekplatser har varit relativt konstant de senaste fem åren samtidigt som befolkningen 12 år eller yngre har ökat med 7 %. Park- och naturkontorets egen utredning (redovisas under rubrik 3) beskriver att parkmarken har ökat med 23 % de senaste 20 åren.

Rent kvantitativt är gräsytor det största objektet inom verksamheten och motsvarar ca 55 % av parkmarken och den gröna gatumarken. Planteringarna utgör ca 25 % och den hårdgjorda ytan utgör 10 %. Naturmarken utgör 8 %, men har ökat kraftigt de senaste fem åren. Anledningen är att kommunen vuxit men också att detta är den lägsta skötselklassen för park och därmed billigare. För att klara ekonomin har omklassificering skett. Lekplatserna betingar inte någon stor yta men har ett annat underhållsbehov då det till del handlar om byggnadskonstruktioner.

3 Uppföljning av underhållsstatus

Tjänstemännen gör besiktningar en gång per år för att kartlägga underhållsstatusen. Besiktningarna protokollförs. Protokollförda åtgärdsbehov är i stor utsträckning akuta till sin karaktär.

Under år 2007 initierade Park- och naturkontoret en total inventering av kontorets skötsel- ytor. Samtliga objekt såsom gräsytor, planteringsytor, hårdgjorda ytor, lekplatser och utrustningar har ingått. Bedömningen har gjorts utefter 1 (inget åtgärdsbehov), 2 (mindre

åtgärdsbehov, 3 (större åtgärdsbehov) och 4 (omfattande åtgärdsbehov, nyanläggning). Utredningen redovisas i en rapport som är daterad 2009-03-03. Utredningen har behandlats som ett informationsärende i tekniska nämndens arbetsutskott.

Det övergripande resultatet av utredningen är att 42 % av ytan inte är i behov av särskilda åtgärder, 51 % har ett mindre åtgärdsbehov och 7 % har ett större eller omfattande behov av åtgärder, dvs. 58 % av ytan är i behov av någon form av åtgärd.

Gräsytor, planteringar, hårdgjorda ytor och lekplatser är de mest betydande underhållsobjekten. För planteringar är det totala behovet inventerat till att 87 % är i behov av någon form av åtgärd. Motsvarande andel för hårdgjorda ytor är 78 % och för lekplatser 89 %. Lekplatser och hårdgjorda ytor har en hög andel som är i behov större eller omfattande åtgärder, 19 % resp 18 %. Resultatet presenteras i Tabell 2 nedan.

Tabell 2: Klassificering av åtgärdsbehov, rapport Parkunderhåll, 090303, Tekniska förvaltningen
Nivå på åtgärdsbehov, %

	Inget	Mindre	Större eller omfattande
Totalt	42%	51%	7%
- Gräsytor	62%	36%	2%
- Planteringar	13%	74%	13%
- Hårdgjorda ytor	22%	60%	18%
- Lekplatser	10%	71%	19%

Utifrån resultatet har de ekonomiska konsekvenserna analyserats. Förvaltningen gör bedömningen i utredningen att det krävs ca 46 mkr för att åtgärda befintligt underhålls- och reinvesteringsbehov. Vidare görs bedömningen att det krävs ett resurstillskott i den årliga budgeten om mellan 25-35 mkr för att en ny underhållsskuld inte skall återskapas och för att kompensera för tillkommande skötselytor.

4 Styrning, planering och kontroll av parkunderhåll

Arbetet med Lunds kommuns parkmark och grön gatemark samt naturområden bedrivs inom tekniska nämndens Park- och naturkontor. Verksamheten styrs av tekniska nämndens mål samt olika måldokument såsom grönstruktur- och naturvårdsprogram, åtgärdsprogram för grönstruktur och naturvård (GNP) och skötselprogram för park-, koloni- och odlingsområden samt skogs- och naturområden. Tekniska nämnden har beslutat om mål för parkverksamheten för år 2009:

- Tekniska nämnden skall arbeta för att *underhållsskulden skall minska* och att *par-ker och koloniområden skall vårdas, utformas och anläggas så att de fyller sina funktioner ur social, estetisk, ekologisk och kulturhistorisk synpunkt.*

Verksamhetens mål för år 2009 är:

- Under år 2009 skall totalt fem lekplatser renoveras i stadsdelarna Söder, Ö.Torn/Linero, Torn, Väster, Centrum och Veberöd.
- Under år 2009 skall del av planteringsytorna underhålls- och förnygringsbeskåras i samtliga tio stadsdelar.
- Under år 2009 skall del av hårdgjorda ytorna renoveras i stadsdelarna Centrum, Väster och Dalby.

Objekten som beskrivs under verksamhetens mål är objekt med stort behov av åtgärd.

I tekniska nämndens internbudget görs en uppdelning mellan Löpande underhåll och Periodiskt underhåll. Uppföljning sker också av dessa två budgetposter och utfallet kommenteras också i Tekniska förvaltningens årsberättelse.

Inom Park- och naturkontoret är det *Beställningsavdelningen* som ansvarar för förvaltning, skötselplanering, produktion och genomförande utifrån naturvårds- och parkbudgeten. Inom avdelningen arbetar tre personer. Utöver parkmark och grön gatemark ansvarar också Park- och naturkontoret för koloniträdgårdar, odlingslotter, samt skogs- och naturområden.

Park- och naturkontoret har ingen egen genomföranderesurs utan utförande av skötsel och underhåll upphandlas dels internt (Markentreprenad) och dels i konkurrens. Kommunen är uppdelat i tio skötselområden. Fördelningen är att cirka 55 % upphandlas internt och 45 % upphandlas i konkurrens. Dessa kontrakt berör löpande underhåll/skötsel medan det periodiska underhållet köps in genom beställning utifrån en å-prislista. Det finns ett inriktningsbeslut på att konkurrensutsättningen skall öka.

Entreprenaderna styrs av utförarekontrakt utefter en beskrivning av *vad* som skall göras och *hur ofta* åtgärden skall göras. Utgångspunkten är förvaltningens skötselplaner. Skötselplanerna består dels av digitaliserade kartor över objekten och dels av skötselbeskrivning för varje objekt.

Kontroll av utförande inom entreprenaderna och löpande uppföljning av standard sker i en integrerad process genom att Beställningsavdelningen gör en besiktning en gång per år. De intervjuade anser att kontrollen av utförande sker med för låg frekvens (en gång per år)

då det är löpande åtgärder som upphandlats. Vidare upplever man att ett kvalitetsproblem uppstår vid byte av entreprenör, pga att befintlig entreprenör avvecklar sina insatser inför överlämnandet till den nya entreprenören. Detta leder till att kvalitet förloras både när den gamla avslutar och i starten för den nya. Under 2008 anlätade Park- och naturkontoret en extern konsult för kontroll av entreprenader och slutsatsen var att kontrollen bör stärkas avseende frekvens och vid överlämnande.

Besiktningen sammanfattas i ett protokoll där två typer av brister noteras, dels brister som entreprenören ansvarar för och dels brister som inte ligger inom entreprenörens ansvar. De intervjuade beskriver att de brister som noteras och som inte är entreprenörens ansvar vanligen är att betrakta som akuta brister.

Park- och naturkontoret upprättar en årlig underhållsplan utifrån de internbudgeterade medel som står till förfogande. Underlaget är bland annat identifierade behov efter genomförda besiktningar samt genomförda utredningar (se rubrik 3). Det finns inte någon långsiktig underhållsplan (exempelvis över 3, 5 eller 10 år) med prioritering av objekt årsvis.

De senaste 5-10 åren har förvaltningen genomfört parkförnyelseprojekt, vilket är investeringar i parkerna för att i huvudsak renovera dem. Investeringarna återför parkerna till nyskick och påverkar därmed behovet av underhåll. Till viss del skapas också nya underhållsobjekt genom investeringen.

5 Uppföljning av underhållsresurser

Nedan redovisas de ekonomiska resurserna som har redovisats för löpande och periodiskt underhåll mellan åren 2004 och 2008.

Tabell 3: Nettokostnader, löpande och periodiskt underhåll, åren 2004- 2008
(avrundat till närmaste tusental)

	Förändring 2004-2008	2008	2007	2006	2005	2004
Löpande uh, kr	16%	23 384	23 323	20 690	20 241	20 239
Periodiskt uh, kr	44%	11 425	11 050	11 762	9 258	7 932
Summa, kr	24%	34 808	34 373	32 452	29 499	28 171
Andel planerat		33%	32%	36%	31%	28%

Kostnaderna för skötsel och underhåll har ökat mellan åren 2004 och 2008, vilket gäller såväl den löpande skötseln och underhållet som det periodiska underhållet. Jämfört med 2004 var kostnaderna 24 % högre 2008 och skillnaden mellan budget samma period var 26 %. Procentuellt är det framförallt det periodiska underhållet som har förstärkts, där ut-

fallet ligger 44 % högre år 2008 jämfört med år 2004. Budgeten för det periodiska underhållet var under 2008, 27 % större jämfört med 2004.

Ökningen beror således till stora delar på att tekniska nämnden har förstärkt underhållet när det under de innevarande budgetåren har visat sig vara möjligt att prioritera om resurserna inom nämndens verksamheter.

I utredningen, som beskrevs under rubrik 3, redovisas en långsiktanalys av resurserna för parkskötsel. Här framgår att 1991 var nettokostnaderna ca 32 mkr för parkskötseln vilket kan jämföras med utfallet 2008 som redovisas till ca 35 mkr. Förvaltningen beräknar att man saknar 25 till 35 mkr om hänsyn tas till utvecklingen av entreprenadindex (inflation) och arealökning under perioden 1991-2008 samt med hänsyn taget till parkförnyelseinvesteringarna.

Förvaltningen gör bedömningen att ca 30 % utgör periodiskt underhåll i förhållande till löpande skötsel och underhåll, vilket också syns i tabellen. Det är dock så, enligt de intervjuade, att ca 50 % av de åtgärder som görs inom det periodiska underhållet är av akut karaktär.

Park- och naturkontoret har utrett möjligheterna till kostnadsjämförelser och konstaterar att det inte finns någon tillräcklig statistik. Organisationen för, och genomförandet av, parkskötsel ser också väldigt olika ut i kommunerna. Bedömningen, som förvaltningen gör, är att kostnaderna är relativt låga för Lunds kommun.

6 Brukarperspektiv på parkunderhåll

Park- och naturkontoret är en av de verksamheter som får flest synpunkter av Lunds kommuns invånare. Dessa synpunkter sorteras i olika kategorier och rapporteras varje år till nämnden. Förvaltningen använder också sammanställningen som ett, av flera, underlag för prioritering inom sin verksamhet.

År 2007 gjordes undersökningen "Kritik på teknik 2007" av SKL, en sk kundenkät för teknisk förvaltning. Av samtliga svarande var det 57 procent som ansåg att parkerna i centrum sköts bra och 45 procent tyckte att parkerna i bostadsområdena sköts bra. Lunds kommuns utfall var att 54 procent ansåg att de centrala parkerna sköts bra och att 42 procent ansåg att parkerna i bostadsområdena sköts bra, dvs. något under genomsnittet i undersökningen. 34 kommuner deltog.

7 Vår bedömning

Grundläggande för planering av underhåll är att det finns en kvantitativ beskrivning av de objekt som man har underhållsansvar för och en inventering av vilka underhållsbehov de har. Granskningen visar att detta finns hos tekniska nämndens Park- och naturkontor.

Förvaltningen har tillgång till en digitaliserad databas över underhållsobjekten och statistiken redovisas i nämndens styr- och uppföljningsdokument. Under 2007 och 2008 har ett omfattande inventeringsarbete genomförts som har sammanfattats i en analys. Alla underhållsobjekt har inventerats och klassificerats utifrån skalan nyskick till uttjänt.

Vi bedömer att det idag finns en god kontroll av både den kvantitativa utvecklingen hos underhållsobjekten och av objektens enskilda och samlade underhållsstatus (skick).

Tekniska nämnden har fastställt mål för parkunderhåll. Målet ”underhållsskulden skall minska” innebär att nämnden konstaterar att det finns ett eftersatt underhåll. Vidare preciseras för verksamheten olika underhålls- och renoveringsåtgärder.

Underhållsplaneringen sker i huvudsak efter en ettårscykel där åtgärder identifieras utifrån befintlig ram. Underlaget till valet av åtgärder är resultatet av årliga besiktningar samt specifika inventeringar som genomförts. Budgeteringen är också uppdelad i periodiskt och löpande underhåll. Uppföljning sker både ekonomiskt och verbalt avseende hur underhållsarbetet har genomförts. Granskningen visar att det inte finns någon långsiktig underhållsplan eller definierad strategi som beskriver prioriteringarna över tid.

Vi bedömer att det finns en tillräcklig styrning genom mål, planering och uppföljning av underhåll i det kortsiktiga perspektivet. Däremot bedömer vi att styrningen ur ett långsiktigt perspektiv är bristfällig då det saknas en koppling mellan den kortsiktiga underhållsplaneringen och en långsiktig underhållsplan/strategi.

Tekniska nämndens Park- och naturkontor upphandlar löpande skötsel och underhåll både internt och i konkurrens. Entreprenaderna styrs av skötselkontrakt som baseras på skötselplaner. Kontroller genomförs en gång per år genom besiktning och eventuella brister noteras i protokoll. Ett problem som förvaltningen upplever är att kvalitetsbrister uppstår vid skiftet mellan olika entreprenörer.

Vi bedömer att kontrollen av genomförandet av skötselentreprenaderna inte är tillräcklig då entreprenörerna skall genomföra åtgärder utefter definierade intervaller och löpande vid behov. Vi föreslår att löpande stickprovskontroller under året införs.

Avseende resurser för underhåll visar granskningen att dessa har utökats de senaste fem åren och särskilt har en förstärkning gjorts av det periodiska underhållet. Förstärkningen

av resurserna har väsentligen skett när utrymme har getts under de innevarande budgetåren. Förvaltningens långsiktsutredning visar dock att ökningen, sett över en längre tidsperiod, är marginell och inte motsvarar utvecklingen av entreprenadindex i kombination med tillkommande ytor/objekt.

Förvaltningens egen inventering av underhållsbehoven visar att det finns ett betydande eftersatt underhåll vars åtgärder värderas till betydande belopp. En annan indikator på eftersatt underhåll är också att det periodiska underhållet i stor utsträckning utgörs av akuta åtgärder.

Vår bedömning är att det är väsentligt att tekniska nämnden behandlar frågan om eftersatt underhåll och utvecklar en långsiktig strategi för underhållet av nämndens parkmark och grön gatumark.

Väsentliga delar i en underhållsstrategi är att utgångspunkten tas i en definierad ambitionsnivå och att det utifrån denna utvecklas långsiktiga planer samt att utredning görs av de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna för strategins genomförande.