

MOVIUM FAKTA

4 • 2015



HANTERING AV UNDERHÅLLSSKULD I UTEMILJÖ

Inom många olika samhällssektorer uppmärksammas begreppet underhållsskuld. Ett eftersatt underhåll är en realitet även inom vår offentliga utemiljö. Forskare och praktiker har samverkat inom Movium Partnerskap med projekt för att finna hållbara lösningar för att åtgärda och undvika underhållsskuld. I detta faktablad redovisas de erfarenheter och förslag som framkommit i projekten.

Helene Båtshake & Ann-Britt Sörensen

Uteblivet underhåll ger ökade samhällskostnader

Underhållsskulden omnämns i massmedia så gott som dagligen och ordet ger också ett stort antal träffar vid sökning på internet. Underhållsskulden har kommit att bli något som angår oss alla i allt större utsträckning.

Den mest kännbara konsekvensen för den enskilda individen är sannolikt tågförsejningar, men även inom andra områden är underhållsskulden märkbar. Simhallar som bokstavligen faller sönder, bilvägar med många smågropar, skumpiga cykelvägar med stora buskage som skymmer sikten, etcetera.

Att infrastruktur för transport fungerar är en viktig förutsättning för samhällets olika funktioner: att människor och leveranser kommer fram är en grundbult i välfärdssamhället och

därmed något vi tar för givet i Sverige idag. Undermåligt vägunderhåll innebär förutom försämrad framkomlighet även ökad energiförbrukning och därmed ökade utsläpp. Underhållsskulden rör emellertid inte bara vägnätet och de hårdgjorda ytorna. Även grönskan i tätortens parker, stråk och torg, som är så viktig för människans hälsa och välbefinnande, är drabbad.

Uppskjutet eller uteblivet underhåll leder till att underhållsbehovet växer i allt snabbare takt. I värsta fall innebär eftersatt underhåll olyckor som kostar såväl individ som samhälle pengar och lidande. I slutändan får skattebetalarna betala för en allt högre belastning för att underhållet eftersatts eller helt uteblivit och nu bildar en underhållsskuld som ska avarbetas, vilket i flera fall tar många år. Att undvika underhållsskulder



Rosenbuskar som breder ut sig gör att gång- och cykelvägen blir svårframkomlig och ger skymd sikt.

handlar alltså om att värna om miljön, anställda, brukare och framtida generationer.

Detta Movium Fakta beskriver samlade erfarenheter från partnerskapsprojektet *Underhållsskulden*, som bedrivits under åren 2010–2015. Det sammanfattar problematiken, tar upp historik och uppkomst, men det är också ett försök att blicka framåt för att finna hållbara lösningar för att i framtiden undvika underhållsskulder. Tre viktiga perspektiv och verktyg tecknas i ett försök att se hur det går att komma vidare i frågan.

Det bör dock inledningsvis betonas att allt eftersatt underhåll inte kan kategoriseras som underhållsskulder. Visst underhåll är påkallat av klimatförändringar, ökad belastning på vägnät, strängare miljökrav, ökade krav på högre standard och bättre funktion. Finansieringen av detta ska inte blandas samman med kostnaderna för avarbetning av underhållsskulden. Även andra

oförutsägbara händelser som vandalism, sabotage, mänskliga fel och så vidare orsakar underhåll men inte heller detta ska gå in under begreppet underhållsskulder.

Kommuner och kyrkogårdsförvaltningar i samverkan

Diskussionen kring underhållsskulder har tagits upp inom Movium-nätverket Kyrkogård flera gånger under årens lopp. Men det dröjde till 2010 innan en förstudie genomfördes vid Movium.

Förstudien genomfördes som en fallstudie inom park- och kyrkogårdsförvaltningar och visade på att uppkomsten av underhållsskulder sker på olika sätt inom de två formerna av förvaltning. Det är viktigt att underhållsskulden identifieras och beräknas och det behöver utredas hur till exempel underhållsskulden ska hanteras inom bokföring och redovisning.



Gång- och cykelvägen har fått ett nytt asfaltslager men vid läggningen har entreprenören inte visat någon större hänsyn till angränsande ståttig lindallé. Skadorna på träden riskerar att på sikt försämra deras vitalitet.

Efter förstudien startades ett Movium Partnerskaps-projekt med intressenter från ett antal kommuner och kyrkogårdsbranschen. Flera olika koncept användes i projektet. Bland annat beskrevs ett antal förslag till examensarbeten på temat, vilket resulterade i åtta arbeten med olika perspektiv på underhållsskulden. Andra koncept var framtidsverkstad, seminarium och regelrätta samtal samt egen forskning av projektledaren.

Det konstaterades att underhållsskulden i utemiljöanläggningar är ett utforskat område, således finns det många frågeställningar att undersöka. Via förstudien och de aktiviteter som genomfördes inom partnerskapsprojektet har det bildats en kunskapsbas som genererar och formulerar ett antal angelägna forskningsfrågor. Dessa spänner över olika ämnen som drift, vård och underhåll, olika delar av ekonomi, miljö, argumentering, ledning och styrning.

Begrepp behöver definieras

Som konstaterats inledningsvis är underhållsskuld kapitalförstöring. Detta gäller i hög grad även i våra utemiljöer, som ofta befinner sig längst ner i ”näringskedjan”. Vid större offentliga byggen är det utemiljön som är det sista som iordningsställs. Med en överskriden budget och kanske försenat bygge blir utemiljön något som sätts samman med snåla ekonomiska ramar och under tidspress. Resultatet blir därefter och det blir kännbart de efterföljande åren.

I utemiljö syns underhållsskuld som försämrad funktion, skräpigt och slitet utseende, igenväxta grönområden och så vidare. Detta leder till värdeminskning, ökade samhällskostnader, otrygghetskänslor, ökad skadegörelse, reinvesteringsbehov och negativ miljöpåverkan.

Malmö stads gatukontor har arbetat med underhållsproblematisken och till exempel klargjort vad som är *drift*, *underhåll* och *investering*.

Drift: daglig skötsel utan bestående värde i syfte säker och tillgänglig, till exempel renhållning och tillsyn.

Underhåll: planerade åtgärder som syftar till att säkra och bevara anläggningens tänkta och ursprungliga funktion under hela livslängden, till exempel ett planerat utbyte av slitlager.

Investering: en åtgärd som syftar till att höja standarden på en konstruktion så att den klarar av nya krav och förutsättningar. Investeringar höjer anläggningens prestanda.

Återställningskostnad: kostnad som uppstår efter haveri, orsakas av ändrade förutsättningar och/eller brist på underhåll. Räknas som investering.

Uppskjutet underhåll: uppkommer då det inte finns medel, till sist försvinner ärendet i hanteringen och glöms bort.

Mindre anslag och ändrad mentalitet

Orsaken till de underhållsskulder som idag är synliga beror till stor del på budgetminskningar från 1990-talet och framåt. Anläggningar – såsom kommunala simhallar – anlagda under 1960-1970-talen blev eftersatta underhållsmässigt och när det nådde en kritisk punkt visade det sig vara billigare att nyanlägga än att renovera. Detta skapar ett cyniskt tillstånd där visioner om ett hållbart samhälle omkullkastas. Omsorgen om miljö och naturresurser går förlorad när riva-och-bygga-nytt blir norm. Dessutom skapas en tveklaktig hushållning med skattemedel.

Utöver budgetminskningar finns det skäl att hävda att även en mentalitetsförändring kan ha påverkat uppkomsten av underhållsskulden. Det är inte ovanligt att en utförare vid nyanläggning av en utemiljö minimerar garantiskötseln för att spara pengar. Detta kan innebära att inför en besiktning ytorna fräschas upp, till exempel genom att ej etablerade träd byts ut, istället för att vårda det som först anlågts och planterats.



Ojämnheter som lätt blir snubbelkanter.

Verktyg för att minimera och undvika underhållsskuld

I det följande beskrivs tre olika sätt att hantera underhållsskuld, från förebyggande i planeringskedet till löpande kontroll. De kan ses som verktyg som ännu ej är färdiga och finjusterade, men de utgör en bra utgångspunkt.

Det första verktyget rör *planeringsstadiet*: vikten av att ha kontroll redan vid planering, projektering och upphandling. Det andra verktyget rör *ekonomisk redovisning*: hur underhåll och drift måste särredovisas. Ett tredje och sista verktyg behandlar *värderingsmodeller* och ger en översikt av vad som finns idag och vad som bör utvecklas. Här tas även vård- och underhållsplaner upp.

Grön kompetens i planering och anläggning

Redan i planerings- och anläggningsskedet bör det finnas en medvetenhet om underhållsskuld för att på så vis undvika framtida extrakostnader.

Grön kompetens är nödvändig i projekt- och byggleddning. Beställaren har sitt ansvar för tid, ekonomi och kvalitet: här blir kunskap om material, växter och olika lösningar viktiga beståndsdelar. Med kunskap och kompetens inom det gröna området kan man kontrollera att entreprenören utför det den ska. Att det blir rätt jord i rätt mängd i växtbäddarna är en enkel försäkring om att växterna etableras och att ogrästillväxt minimeras. Vidare är det bra om det sker kontroll av att garantiskötseln sköts adekvat och på ett fackmässigt sätt. Utebliven garantiskötsel ger ett ovärdat intryck och minskar möjligheten för växter att etablera sig.

Kontrollen av garantiskötseln kan till synes vara en svår fråga; i många fall förutsätter beställaren att entreprenören sköter växterna. Som beställare har man möjlighet att göra stickprovskontroller, men det är sällan det utförs.

En skötseldagbok är ett exempel på en typ av egenkontroll. Utförda åtgärder under perioden för skötselgaranti bör också rapporteras in till beställaren, varje vecka under vegetationsperioden, så att beställaren får ett kvitto på att växterna sköts på ett fackmässigt sätt. En oberoende besiktningsperson kan kontrollera och notera vad som har och inte har utförts. Dessa besiktningsnoteringar kan tillsammans med eventuella egennoteringar utgöra ett underlag vid garantibesiktning. Bra handlingar med tydliga och besiktningsbara krav på växternas etablering är

därför viktigt. Om det finns brister i etableringskötseln måste det kunna bevisas.

En välskött utemiljö bibehåller inte bara sitt värde, den attraherar också besökare. Vistelse ute är bra både för den fysiska och psykiska hälsan, gångbanor utan snubbelkanter minskar fall och benbrott, trygga och säkra cykelbanor ger fler cyklisterna. Detta är en förenklad orsakskedja, men den beskriver enkelt vinsterna med regelbunden skötsel och underhåll. Att se till att markbeläggningar sköts och inte orsakar snubbelolyckor och omkullkörningar kan också sägas vara en genusfråga: kvinnor tenderar i större utsträckning än män att använda sig av kollektivtrafik och cykel och rör sig därmed mer i den offentliga miljön.

Förutsättningar för en hållbar och underhållsekonomisk anläggning skapas således både i planeringsskedet och i samband med byggande/etablering. Det är av stor vikt att etablera kontrollfunktioner i olika steg i en entreprenad. Att anlita en certifierad besiktningsman för utemiljö är en garanti för att kontroller och besiktningar genomförs på ett objektivt och fackmannamässigt sätt.

Tydlighet i ekonomisk redovisning

Ett första steg för att ta kontroll över underhållsskulden är en inventering för att bedöma en anläggnings eller ett inventariums status: Var befinner sig anläggningen eller inventariet i jämförelse med vad som är normal standard? Beräkningar vad det kostar att få anläggningen eller inventariet upp till normal standard ska göras.

Hur har anslagen för just den anläggningen eller det inventariet förändrats under åren? Troligen har anslagen sjunkit och inte varit i den omfattning som skulle behövas. Detta resulterar i eftersläpat underhåll och att anläggningens livslängd förkortas. Lägre eller icke uppräknat anslag resulterar i ökad underhållsskuld och stor risk för icke beräknade kostnader för akut underhåll.

Drift- och underhållsplaner spelar en viktig roll i arbetet att ta kontroll över underhållsskulden och för att undvika att den ackumulerar. Men då ska åtgärderna i planerna vara kostnadsberäknade och anläggningarna värderade med belopp. Forskaren Håkan Westerlund vid Bygg- och fastighetsekonomi på KTH, uttrycker sig på följande sätt: "En grundläggande tes bör



Varken belysningsstolpen som göms bakom frodig grönska eller den som rostet sönder bidrar till trygg utemiljö.

vara, att om kostnadskonsekvensen av fel blir större än kostnaden för att förebygga detsamma så bör underhållsinsatsen genomföras. Denna utgångspunkt är normal för tidsbaserad underhållsplanering. ”Westerlund ställer också frågan om kostnaderna för fungerande underhåll är att betrakta som kostnad eller om det är en förutsättning till tillväxt.

Kostnadsberäkningar kan göras för flera år framåt, upp till tio år, ibland längre. Dock räcker det inte med att ha siffror i drift- och underhållsplaner. De ska föras in i budgetar. Ett underlag för kostnaderna för underhåll måste vara trovärdigt. Då är kostnaderna för vad tidigare års underhåll uppgått till ett av underlagen. För att ha kontroll över dessa kostnader måste de skiljas ut från driftskostnaderna i bokföringen. Således behövs ett eget konto för underhåll annars kan det bli svårt att få korrekta siffror för vad underhållet faktiskt kostat.

Ett korrekt underlag för tidigare års kostnader för underhåll blir synligt i redovisningen och det bildar i sin tur också underlag för kommande budget. Detta är en strategi för att synliggöra vad underhåll kostar och kan bedömas i förhållande till en reinvestering. Men kostnader för tidigare års underhåll är inte hela sanningen. När underhållsskuld bildas uppstår inga eller mindre

kostnader för underhåll. Alltså måste försummat och/eller uppskjutet underhåll kostnadsberäknas och läggas in i budget. Sammanlagt bildar detta bra underlag att presentera för politiker och förtroendevalda att ta ställning till i budgetförhandlingarna. Underlaget ska beskriva läget och konsekvenserna av eftersatt underhåll.

Ett problem med medel till underhåll är att det tyvärr fungerar som budgetregulator. Det har visat sig alldeles för enkelt att skära ner på medel till underhåll. Politikerna och förtroendevaldas mandatperiod är fyra år, därefter kan det bli någon annans ansvar.

Att förmå politiker att förstå problematiken med underhållsskulden, hur den uppstår och hur den kan avhjälpas och förhindras, är ett måste för att få politiker att satsa ekonomiskt. Genom inventering och ekonomiska värderingsmodeller är det oftast enklare att peka på konkreta problem, både befintliga och potentiella, och på så sätt med siffror visa vad som behövs och vilka konsekvenser ett uppskjutet underhåll får.

En annan lämplig väg att gå är att visa på sambandet mellan regional tillväxt, städernas attraktivitet och den offentliga utemiljöns standard: skicken och upplevelsevärdena på stadens gator, torg, parker gör staden tilltalande. Platsen där man bor har en avgörande betydelse för hur

nöjd man är med sitt liv. Närhet till välskötta parker och möjlighet till rekreation värderas högt. Kunskap om utemiljöns betydelse för såväl fysiskt som psykiskt välbefinnande, i kombination med naturens betydelse för vår återhämtning från vardagens och arbetslivets stress, sätter ett folkhälsoperspektiv på stadens utemiljö.

För att komplettera drift- och underhållsplaner kan LCC, Life Cycle Costs, vara intressant för att mäta en anläggnings underhållskostnader. En sådan beräkning kan medverka till att visa brytpunkt för när underhållskostnaderna överstiger nyanläggning.

Planering av underhåll ska även vara långsiktigt. För många anläggningar uppstår inte underhållet förrän efter några år. Då kunde en form av underhållsfond vara en möjlighet där medel fonderas för framtida underhåll. Tekniskt fungerar underhållsfonder så att ett kapital byggs upp under några år och avsätts för underhåll av en viss anläggning. Systemet liknar avskrivning och avskrivningstid. Att bygga upp underhållsfonder är dock inte möjligt inom offentlig förvaltning, men om detta är en framkomlig väg vore det ju önskvärt att möjligheten öppnas.

Men även drift- och underhållsplaner kan användas med tillägg för beräknat värde för nyansaffning och återinvesteringar. Nyckeltal för en bransch kan vara sådana, men nyckeltal för upplevelse och tillgång finns inte. Värde av upplevelse och tillgång handlar om hur besökare värderar anläggningen. För detta behövs en värderingsmetod och helst en standardiserad sådan, så att det finns normalvärden att jämföra med.

Värderingsmodeller och nyckeltal

Ekonomisk värdering av hela anläggningar innehåller två delar: värdering av beståndsdelarna, var för sig och anläggningen som helhet, samt värdering av upplevelsen och tillgången till anläggningen. Ett flertal värderingsmodeller för utemiljö finns, till exempel EcoEffect Ute, Ludvikamodellen, Malmömodellen (MKB), CABE, Luttik. Med dessa modeller kan värdering av beståndsdelar och hela anläggningar göras. För värdering av förskolegårdar finns ett verktyg, OPEC, som utvecklats vid SLU och testats på förskolegårdar i olika delar av landet och i USA.

När det gäller värdering av upplevelser och tillgången till anläggningar handlar det om att mäta människors preferenser. Detta har gjorts

inom Sydsvensk skogsforskning vid SLU i Alnarp. En modell har arbetats fram som delar in en anläggnings värde i två delar: Bruksvärdet och Upplevelse- och tillgångsvärdet.

Nyckeltal kan användas för ett företags organisation och verksamhet. De kan också användas för att värdera till exempel olika skötselmoment. Syftet med nyckeltal är i första hand att se om en förvaltning kan organiseras mera effektivt. Med nyckeltal ökar kunskaperna om en förvaltnings verksamhet och ger därmed mera insyn. Relevanta nyckeltal kan också användas för att göra jämförelser med liknande objekt i andra förvaltningar för att se om man över- eller underdimensionerar en aktivitet, som till exempel skötsel.

Nyckeltal skulle också kunna utvecklas för underhåll. Då skulle underhållskostnaderna bli mera tydliga och jämförelser skulle kunna göras med motsvarande enheter, kanske i andra kommuner eller kyrkogårdsförvaltningar. Men det krävs att nyckeltalen kvalitets säkras så att de kan användas för jämförelser. Hänsyn måste också tas till att talen kan variera i olika delar av landet beroende på till exempel variationer i klimat. Nyckeltalen blir alltmer viktiga för förvaltningar för att motivera sina kostnader. Se vidare: <http://www.nyckeltal.nu/>



En smal gräsremsa, besvärlig att sköta, i en nyanlagd hårdgjord miljö — en uppenbar risk för en framtida underhållsskuld.



Sprickor och åsar i hårdgjorda ytor försvårar för cyklister och gående och är problematiska vid renhållning och snöröjning.

Kommunicera strategi för underhåll!

Ett sätt att ta kontroll över underhållet innan det blir underhållsskuld är att arbeta med en vård- och underhållsplan. Den ska naturligtvis uppdateras kontinuerligt och följas upp. Vård- och underhållsplanen ska ta upp hela anläggningen och vara tillstånds-baserad. Det ska framgå om anläggningen och/eller inventarier håller acceptabel standard och vad som behöver göras för att uppnå standard. Tid för åtgärder ska läggas in och de beräknade kostnaderna.

Till vård- och underhållsplanen ska höra en *underhållsstrategi*. Denna handlar om hur vård- och underhållsplanen, och andra dokument som rör underhåll, kommuniceras inom förvaltning/motsvarande. Underhållsstrategin ska innehålla beskrivning av hur vård- och underhållsplanen, som ska vara pedagogisk, implementeras bland personalen så att dessa känner sig delaktiga och



Växtrester från den omgivande miljön och eftersatt sopning av gatan har gett en igensatt brunn en ny funktion som växtbädd.

förstår betydelsen av planen. Kanske behövs fortbildning för att arbeta med de åtgärder som är upptagna i planen. Underhållsstrategin ska också beskriva hur vård- och underhållsplaner kommuniceras med politiker och förtroendevalda.

Detta Movium Fakta är skrivet av:

Helene Båtshake, landskapsingenjör och fil. dr. i pedagogik.

Ann-Britt Sörensen, fil. lic., doktorand vid SLU.

Samtliga foton har tagits av *Helene Båtshake*.

