

Öhrlings

---

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## Revisionsrapport

# Gatuenhetens styrning och uppföljning

Teknik- och fritidsnämnden  
Karlshamns kommun

2008-10-24

Mattias Haraldsson  
Revisionskonsult

## Innehållsförteckning

1	Bedömning .....	3
2	Inledning .....	5
2.1	Bakgrund och revisionsfrågor.....	5
2.2	Metod .....	5
3	Styrning och uppföljning av gatuenheten .....	6
3.1	Mål för verksamhet .....	6
3.2	Uppföljning av ekonomi, verksamhet och beslut.....	6
3.3	Internkontrollplan .....	7
3.4	Organisation och ledning inom gatuenheten.....	8
3.5	Styrning av asfalterings-, maskin- och fordonsarbeten .....	9
3.5.1	Asfalteringsarbeten.....	10
3.5.2	Maskin- och fordonsarbeten .....	11

# 1 Bedömning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun granskat styrning och uppföljning inom Teknik- och fritidsnämndens gatuenhet.

Den övergripande bedömningen är att det finns en ändamålsenlig formell styrning av gatuenheten på nämnds nivå. Bedömningen är baserad på att det finns både övergripande mål och mer precisa och kvantifierade mål för väghållningen/gatuenheten samt att målen kompletteras av budgeterade verksamhetsmått. Det finns vidare en uppföljning av målen och en styrka är att måluppfyllelse finns med i internkontrollplanen. Den övriga löpande rapporteringen av beslut, investeringar och inköp är väl avvägd. Nämnden bör dock utreda om det behövs vidtas åtgärder för att förstärka långsiktigheten i planeringen och för att säkerställa informationsgivning inom gatuenheten.

Nedan följer bedömningar utifrån granskningens olika delområden.

## **Mål för väghållningen/gatuenheten med olika egenskaper**

Det kan konstateras att det finns mål för väghållningen/gatuenheten. Målen varierar i sin utformning. Det finns övergripande mer kvalitativa mål och det finns mål som preciserar kvantiteter. Vidare finns det mål som beskriver när insatser skall genomföras samt mål som innebär avvägningar av vad som skall prioriteras i första hand. I och med att verksamhetsmått budgeteras utgör även dessa mål för väghållningen/gatuenheten. En marginell kommentar är att mängden mål och mått är relativt omfattande och det kan finnas anledning att se över styreffekten av kombinationen av mål och mått.

## **Uppföljning av ekonomi, verksamhet och beslut**

Det finns ett system för att följa upp beslut och ekonomi, vilket görs vid varje nämndsammanträde. Vidare följs nämndens mål upp vid varje bokslutstillfälle. Vi anser dock att uppföljningen av målen i nämndens årsbokslut är för summarisk och bör utvecklas. Det är dock ett bra grepp att infoga uppföljning av mål och verksamhetsmått som kontrollmål i internkontrollarbetet.

## **Organisation och ledning inom gatuenheten**

För att hantera avsaknaden av enhetschef/gatuchef för gatuenheten har ”rollen” som gatuchef delats upp på olika funktioner samt anlitat extra stöd till enheten. Trots detta bör nämnden utreda och om nödvändigt vidta åtgärder för att:

- Förstärka långsiktighet i planering
- Utveckla och säkerställa informationsgivning

Teknik- och fritidsnämnden ansvarar för flera olika enheter. Det finns anledning att se över om det finns ytterligare samordningsfördelar att utvinna genom en mer styrd samordning mellan fler enheter.

### **Styrning av asfalterings-, maskin- och fordonsarbeten**

Genom att fordonstimmar budgeteras och följs upp finns det en styrning från nämnden av utnyttjandet av den egna fordonsparken.

Avtalet med Mörrums gräv är utformat på ett ändamålsenligt sätt då sanktioner, insyn, kontroll och kvalitet finns reglerat i avtalet. I anbudsunderlaget ställdes även miljökrav på entreprenören som också finns reglerat i avtalet.

Det finns en långsiktig underhållsplan som grundar sig på en kvalificerad skadeutredning av kommunens gatunät. Detta är avgörande för en långsiktig styrning av beläggningsunderhållet.

Jämfört med avtalet med Mörrums gräv är avtalet med Skanska mer begränsat. Till exempel finns det anledning att utreda om det är möjligt att medta miljöperspektivet i framtida upphandlade avtal.

Bedömningen är att kontrollen av utförda arbeten är tillräcklig gentemot båda entreprenörerna.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund och revisionsfrågor

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun granskat styrning och uppföljning inom Teknik- och fritidsnämndens gatuenhet.

Teknik- och fritidsnämnden ansvarar för väghållning, parkverksamhet, VA-verksamhet och fritidsverksamheten. Förvaltningsledning och kansli är gemensamt med byggnadsnämnden och servicenämnden.

Gatuenheten har ansvar för det kommunala vägnätet, enskilda vägar, gatubelysning, vinterväghållning, trafik och parkeringar, skyltar och vägmärken m.m.

Revisionsfrågorna är:

- Finns mål för verksamheten?
- Hur fungerar planering, styrning och ledning?
- Är organisationen tydlig?
- Hur fungerar uppföljning av verksamhet och ekonomi?
- Hur upphandlas och kontrolleras asfalteringsarbeten och övriga tjänster, t.ex. olika löpande behov av grävmaskiner, transporter?

### 2.2 Metod

För att granska styrning och uppföljning inom Teknik- och fritidsnämnden med avseende på gatuenheten har följande områden utgjort grunden för granskningens genomförande:

- Mål för verksamhet
- Uppföljning av ekonomi, verksamhet och beslut
- Intern kontroll
- Organisation och ledning inom gatuenheten
- Styrning av asfalterings-, maskin- och fordonsarbeten

Granskningen av de tre översta punkterna ovan bygger i huvudsak på intervju med förvaltningschefen samt dokumentation som styrker vilken information som utgör underlag för nämndens styrning och uppföljning. Granskningen av de två sista punkterna grundar sig på intervju med förvaltningschefen samt fem anställda inom gatuenheten, inklusive enhetens två arbetsledare.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

## **3 Styrning och uppföljning av gatuenheten**

### **3.1 Mål för verksamhet**

Teknik- och fritidsnämnden har beslutat om Övergripande verksamhetsmål för Väghållning och Verksamhetsmål för Väghållning (återfinns i Mål & Budget för 2008 och i Mål & Budget för 2009).

De *Övergripande verksamhetsmålen* är, som namnet indikerar, av mer kvalitativ art. Det finns nio övergripande verksamhetsmål för väghållningen år 2008. Ett exempel i budget för 2008 är *”Gator och vägar skall i möjligaste mån vara säkra. Ett led i detta är att långsiktigt säkra rätt anslagsnivå för vägunderhåll.”*

De mål som benämns *Verksamhetsmål* är i större utsträckning preciserade och kvantifierade. Det finns 17 verksamhetsmål för väghållningen år 2008. Målen är formulerade på olika sätt. En del mål är att utföra ett uppdrag (exempel: arbetet med gaturegistret blir klart 2008). Andra mål är att uppnå ett visst kvantitativt mål (exempel: under 2008 skall 650 belysningsarmaturer bytas ut) eller att styra åtgärder och kvalitet (exempel: gator och vägar skall snöröjas då snödjupet är minst 10 cm.). Vissa mål innehåller även prioriteringar i vissa situationer (exempel: Huvudvägar och de mest trafikerade GC-vägarna skall ha högsta prioritet så att de är snöfria till kl. 07.00).

Utöver de formulerade verksamhetsmålen finns budgeterade verksamhetsmått som därmed också utgör mål för nämnden. För väghållning/gatuenheten finns 20 verksamhetsmått budgeterade i kommunens budget (se Mål & Budget för 2008). Det som budgeteras är drifttid för fordon, antal producerade timmar inom gatuavdelningen samt 12 mått för gator, vägar och belysning.

Målen arbetas fram i samband med budgetarbetet genom en dialog mellan enhetschefer och politiker i nämnden. På så sätt försöker man säkerställa att målen är rimliga i förhållande till den budget som kommunfullmäktige beslutar.

### **3.2 Uppföljning av ekonomi, verksamhet och beslut**

Målen följs upp i årsbokslutet och i kommunens delårsrapportering. Nämndens verksamhetsmål kommenteras dock sparsamt i bokslutet genom; *”Målen för den politiska verksamheten är i huvudsak uppfyllda”* (se årsredovisningen för 2007). I årsbokslutet finns däremot alla budgeterade verksamhetsmått redovisade med årets samt föregående års. Nämnden behandlar dock egna års- och delårsbokslut. Även här stäms måluppfyllelse av på ett mycket kortfattat sätt; *”Väghållningen har bedrivits enligt Teknik- och fritidsnämndens mål”*.

I Teknik- och fritidsnämndens förslag till internkontrollplan för 2008 finns både måluppfyllelse och verksamhetsmätt med som granskningspunkter (se avsnitt 3.3).

Teknik- och fritidsnämnden tar vid varje nämndssammanträde del av ekonomisk uppföljning. Den ekonomiska uppföljningen är uppdelad på nämndens fyra olika enheter. För varje enhet redovisas budget och utfall samt prognos för helåret. Den ekonomiska uppföljningen inkluderar även en investeringsuppföljning med budget, utfall och prognos.

Gatuenheten	2003	2004	2005	2006	2007
Internbudget, tkr	24 245	23 840	25 056	25 484	25 658
Redovisning, tkr	24 526	23 898	25 185	30 658	26 831
Diff, tkr	- 281	- 58	- 129	- 5 174	- 1 173
Diff, %	1,2%	0,2%	0,5%	20,3%	4,6%

Gatuenheten har mellan åren 2003-2005 haft god budgetföljsamhet. Avvikelsen 2006 berodde till största del på en ovanligt snörik vinter. Prognosen för 2008 pekar på en negativ budgetavvikelse på emellan 0,5-1 %.

Teknik- och fritidsnämnden tar vid nämndssammanträden del av en rapport om beslut, benämnd beslutsuppföljning. I rapporten redovisas när beslutet är fattat, namnet på beslutet, vem som är ansvarig, när det uppdraget skall vara klart samt eventuella anmärknings- ar/kommentarer. I beslutsuppföljningen finns också investeringsbesluten med. Till varje investering finns en dokumenterad investeringskalkyl. Här ingår också de beslut som rör gatuenheten.

Observera att investeringsverksamheten, i huvudsak, inte ansvarsmässigt åvilar den granskade gatuenheten. Däremot påverkar investeringsverksamheten planering och drift inom enheten.

### 3.3 Internkontrollplan

Nämnden har antagit en internkontrollplan för 2008. Avrapportering skall ske två gånger per år (maj och november). Årets plan innehåller följande punkter:

- Nämndens mål för 2008
- Attestering och utanordning
- Genomförd upphandling
- Uppföljning av nämndens verksamhetsmätt
- Hantering av kontantkassor
- Uppfyllelse av arbetsmiljöarbetet
- Uppfyllelse av LOU och kommunens regelverk vid upphandling

Flera av punkterna berör till del gatuenheten. Till exempel finns flera mål och verksamhetsmål som direkt berör gatuenheten (enligt beskrivningen under 3.1).

### **3.4 Organisation och ledning inom gatuenheten**

Gatuenheten har 12,5 heltidstjänster varav två av tjänsterna har funktionen arbetsledare och en halvtidstjänst är en stödfunktion (innehas av före detta gatuchof).

På den övergripande frågan om trivsel på sin arbetsplats svarar alla de intervjuade att de så gör.

Det har till gatuenheten under ett flertal år varit svårt att rekrytera och behålla en enhetschef (gatuchof). Alla intervjuade har tillfrågats om varför de tror att denna svårighet har uppkommit. Svaren kan sorteras i två punkter:

- Det är brist på kvalificerade sökande och konkurrensen från näringslivet är stor
- De som anställts har inte fått tillräckligt med stöd i hur det är att arbeta i en politiskt styrd organisation

Det görs intervjuer med anställda som väljer att sluta.

För att leda enheten och för att utföra de uppgifter som kan åligga en gatuchof har ansvaret fördelats på olika personer och funktioner. Förvaltningschefen företräder gatuenheten inför nämnden och förvaltningschefen ansvarar också för de personalrelaterade frågorna, exempelvis att ordna arbetsplatsträffar och hålla medarbetarsamtal. Vidare sker planering av större investeringar centralt på samhällsbyggnadsförvaltningen. På gatuenheten finns två arbetsledare som planerar och organiserar den löpande verksamheten. En före detta gatuchof arbetar också halvtid som stöd för enheten.

På frågan vad en gatuchof skulle kunna utveckla inom enheten så nämns följande områden:

- Förstärkt långsiktighet i planering
- Förbättrad informationsgivning
- Förstärkt extern kommunikation med myndigheter och medborgare

På frågan om gatuenhetens övergripande *dimensionering* så svarar samtliga att om alla är närvarande så klarar man sitt uppdrag, men att organisationen är känslig för störningar i form av frånvaro. Är någon borta kan det leda till att en maskin står stilla.

Det finns ingen individuell utvecklingsplan för någon av de intervjuade. Medarbetarsamtalen har inte heller hunnits med. Däremot uppger alla intervjuade att om man vill gå en utbildning så är det fullt möjligt.

Inom området *ansvar och befogenheter vid utförandet av sina uppgifter* bekräftar de intervjuade att det inte finns några dokumenterade arbetsbeskrivningar. Detta är ett medvetet val från förvaltningsledningens sida. Arbetsledarna anser att deras roller ibland kan vara otydliga, men att de har arbetat länge inom verksamheten och vet vad de skall göra samt att de har ett väl fungerande samarbete sinsemellan. Arbetsledarna har numera också ett budgetansvar och har därmed möjlighet att göra prioriteringar, vilket också tydliggör svaret. Övriga arbetstagare anser att de har tydliga ansvarsområden och arbetsuppgifter. De upplever också sitt arbete som självständigt. En ny delegationsordning är under framtagande.

Ibland kan *arbetsplaneringen* leda till att arbetet blir hoppigt, dvs. i en del av kommunen på förmiddagen och i en annan på eftermiddagen. Alla intervjuade menar dock att det inte går att detaljplanera utan viss flexibilitet krävs. Arbetsledarna menar att det saknas en viss långsiktighet inom enheten idag och ibland kan en del frågor ”hamna mellan stolarna”, tex när det gäller investeringar. En arbetsledare anser också att det finns för lite tid till eftertanke och långsiktigt arbete.

Avseende *information och kommunikation* påpekas av majoriteten av de intervjuade att informationen kan bli bättre. Exempel som nämns är att det ibland saknas information om de långsiktiga planerna för investeringar. Vidare upplever några att de saknar information om vad som är på gång inom de andra enheterna och hur detta påverkar gatuenheten.

Information om nämndens mål och ekonomi skall delges personalen vid arbetsplatsträffarna. De intervjuade bekräftar att så sker.

De intervjuade arbetstagarna anser att arbetsledarna är lyhörda och att dialogen är god. Däremot upplevs arbetsledarna ofta som stressade och överbelastade.

Alla de intervjuade anser att *samordningen* med parkenheten fungerar utmärkt samt att samordningen med vatten- och avloppsenheten blir allt bättre. Samordningen med andra enheter och bolag är mer begränsad. De intervjuade beskriver att samordningen sker naturligt i det dagliga arbetet men de upplever det inte som att någon planerar eller styr mot ökad samordning. Det anses tex vara sällan som det sker några gemensamma planeringsmöten mellan enheterna på operativ nivå.

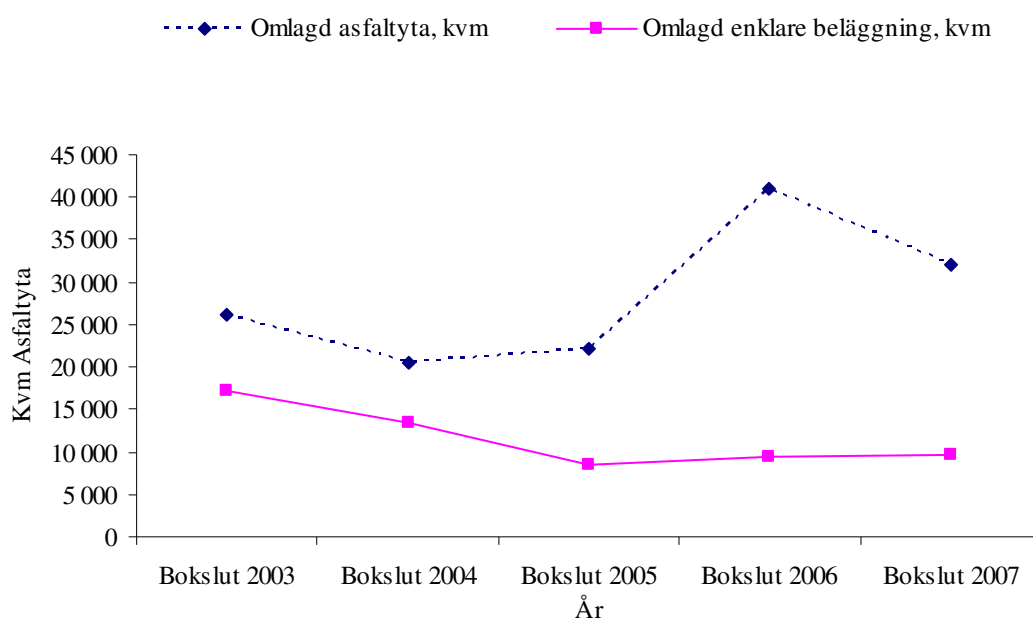
### **3.5 Styrning av asfalterings-, maskin- och fordonsarbeten**

Gatuenheten använder i stor utsträckning externa leverantörer för att utföra arbeten på kommunens gator och vägar men också egna resurser i form av personal och maskiner/fordon.

### 3.5.1 Asfalteringsarbeten

För att styra och genomföra beläggningsarbeten av kommunens gator och vägar arbetar gatuenheten med en ettårsplan som baserar sig på en långsiktig femårsplan. Femårsplanen bygger i huvudsak på en skadeutredning av gatunätet som genomfördes för fyra år sedan. Av erfarenhet vet man att liknande skadeutredningar ger ett bra planeringsunderlag i 5 till 8 år. Det årliga beläggningsprogrammet planeras under vinterhalvåret och ambitionen är att genomföra tre stycken större insatser varje år.

Diagrammet nedan visar hur många kvadratmeter asfalt som blivit omlagt de senaste fem åren uppdelat på Omlagd asfaltyta och Omlagd enklare beläggning (enligt kommunens egen statistik).



I år och de senaste två åren samt i planen för kommande två år har nämnden förstärkt resurserna för beläggningsarbeten. Årets budget är 6,5 mnkr

Under de senaste fem åren har igenomsnitt 28 000 kvm per år fått en förnyad beläggning och 12 000 kvm per år har fått enklare beläggningsåtgärder. Förnyelsetakten för kommunens lokalgator är ungefär 30 år och för huvudgator varierar förnyelsetakten mellan 5 och 15 år. Den genomsnittliga kostnaden för omasfaltering per kvm varierar. År 2006 var kostnaden ca 120 kr/kvm då svåra skador åtgärdades och år 2007 var kostnaden ca 60 kr/kvm pga av att lite lättare åtgärder prioriterades (infarter mm). De anställda inom gatuenheten anser att gatornas standard har förbättrats det senaste året.

Vid den senaste upphandlingen av beläggningsentreprenör användes beläggningsprogrammet som grund men de framtida behoven av arbeten rörande gatsten, plattor och kantsten viktades in i anbudsunderlaget. Skanska vann anbudet i konkurrens med tre andra anbudsgivare på det bästa totalpriset. Detta anses har varit fördelaktigt för de gatstensarbeten som har genomförts.

Avtalet med Skanska avseende asfaltbeläggningar är från april 2007. I kontraktet regleras att akuta arbeten skall utföras inom 24 timmar och att garantitiden på genomförda arbeten är 5 år efter godkänd slutbesiktning. Under ansvar regleras att det finns vite för försening av beställt arbete, för avvikelse från kraven för akuta arbeten samt för skada på träd. I kontraktet regleras att beställaren utser besiktningsförrättare. Enligt uppgift genomförs besiktning, som protokollförs, året efter åtgärd och gatuenhetens kontrollant är nöjd med entreprenörens arbeten. Till kontraktet finns en prislista för olika beläggningar. Kontraktssumman bestäms och betalas efter uppmätning och godkännande.

### 3.5.2 Maskin- och fordonsarbeten

För utföra drift och underhåll samt investeringsarbeten använder gatuenheten egen personal och egna maskiner men också inhyrda maskiner/fordon. I de allra flesta fall används Mörrums gräv för detta ändamål.

För den egna maskin- och fordonsparken fastställer nämnden varje år en budget för antalet timmar för nyttjande av fordon.

Drifttid för fordon, timmar/år	2003	2004	2005	2006	2007	Genomsnitt
Väghyvel	1 254	1 166	798	1 354	1 331	1 181
Sopmaskin	1 767	1 473	1 330	1 146	1 405	1 424
Spolbil	1 970	1 987	1 919	1 775	1 833	1 897
Lastmaskin	1 215	1 394	1 376	1 584	1 496	1 413
Minitraktor/redskapsbärare	746	1 349	1 140	1 480	827	1 108
Lastbil	1 708	1 849	1 890	1 946	1 796	1 838

Nyttjandet mellan de olika fordonstyperna varierar mellan 1 100 och 1 900 timmar per fordon och år. Ett fordon som används över 2 000 timmar per år används i stort den fulla tillgängliga arbetstiden. Sopmaskin och minitraktorer används inte fullt ut men anses strategiskt viktiga då de kan vara svåra att hyra in och är specialtillverkade. Det finns också maskiner, tex grävmaskiner, där bara entreprenörer anlitas. Den övergripande fördelningen mellan att använda entreprenörs fordon eller egna fordon är ungefär 50/50 %.

En av de intervjuade anser att det är ett problem att det inte finns en investeringsplan för den egna fordonsparken. Det gör det, men planen är inte tillräckligt kommunicerad ut på enheten.

I konkurrens med två andra entreprenörer vann Mörrums gräv avtalet. Lägsta pris var avgörande. Avtalet med Mörrums gräv avseende fordon och maskiner är från oktober 2005 och är förlängt under 2008 i ytterligare två år. Det finns också ett kompletterande avtal med en annan leverantör för att täcka upp vid arbetstoppar hos antingen kommunen eller huvudleverantören.

I avtalet regleras att förarna har tillräcklig kompetens för aktuella fordon och att de är utbildade i miljöriktig körning samt att fordonen skall vara utrustade med alkolås. Vidare regleras att tjänsterna skall följa svensk lag och svenska standards. I avtalet regleras att leverantören är väl insatt i förutsättningarna för de olika jobben, att fordonen har god kvalitet och handhas på ett kompetent sätt samt att beställarens meddelas om leverantören får leveransproblem. Insyn regleras genom att journalbok skall finnas tillgänglig och att vissa fordon skall ha färdskrivare vars diagram skall kunna granskas. Beställaren står för arbetsledning och anvisar arbetsområde. Det finns också reglerat vem som ansvarar för skador och försäkring.

Ekonomi regleras via en prislista för olika fordon och beställaren betalar inte för ett fordon som är dyrare per timme om detta inte är beställt. Enligt intervjuad på gatu enheten så fungerar samarbetet med leverantören och priset anses vara mycket bra. Det räcker normalt med tre dagars framförhållning vid beställning av uppdrag. Efter utfört arbete får kommunen en rapport som skall godkännas och skickas tillbaka till leverantören innan fakturering sker.

Hur reklamation skall ske regleras i avtalet och även hävning av avtalet regleras. Leverantören skall också, enligt avtalet, leverera statistik till kommunen avseende kommunens samlade inköp samt bränsleförbrukning.

Karlshamn den 24 oktober 2007

Mattias Haraldsson