



Revisionsrapport

Intern kontroll snöröjning

Vänersborgs kommun

Datum 2011-10-13

Henrik Bergh

Revisionskonsult kommunal sektor



Innehållsförteckning

| | |
|---|---|
| 1. Uppdrag och genomförande | 3 |
| 2. Sammanfattning..... | 3 |
| 3. Revisionell bedömning | 4 |
| 4. Granskningsiakttagelser | 4 |
| 4.2 Budget och redovisade kostnader för vinterväghållning | 4 |
| 4.3 Snöröjningsdistrikt..... | 4 |
| 4.4 Avtal | 4 |
| 4.5 Beställning av snöröjning..... | 5 |
| 4.6 Dagbok..... | 5 |
| 4.7 Attestuppdrag | 6 |
| 4.8 Kontroll av fakturor | 6 |
| 4.9 Vår kontroll av fakturor | 6 |

Bilaga Kvalitetsmål för vinterväghållning



1. Uppdrag och genomförande

Vi har på uppdrag av Vänersborgs revisorer genomfört en granskning i syfte att kartlägga och bedöma den interna kontrollen vad gäller betalning av fakturor för utförda snöröjningstjänster.

Följande punkter utgör kontrollmål för granskningen:

- Vilka rutiner tillämpas i kommunen för att skapa en god intern kontroll innan betalning sker för utförda snöröjningstjänster
- Vem upphandlar snöröjningstjänster och vem kontrollerar fakturorna
- Hur sker kontrollen av att entreprenören följer de regler som anges i avtalen
- Hur granskas att fakturerade tjänster faktiskt utförts.
- Har rutinerna förändrats och skärpts med anledning av de brister i den interna kontrollen som uppmärksammats i andra kommuner

Vi har vid vår granskning tagit del av relevanta dokument och vi har också via frågor till berörda handläggare tagit del av de rutiner som tillämpas. Vår fakturakontroll av kostnader för snöröjning är baserad på översänd redovisning för år 2010.

2. Sammanfattning

Under den senaste vintersäsongen 2010/2011 så var det en ansträngd situation att hinna med all snöröjning och man har tidigare år också tidvis tvingats att införa direktupphandling för att få in tillräckligt med entreprenörer för att klar av snöröjningen. Under år 2010 uppgick kostnaderna för snöröjning till 19,6 mkr vilket gav ett underskott mot budget med 9,7 mkr.

För att ge en god kvalitet och utföra snöröjning på bästa sätt så har gatuenheten fastställt vissa kvalitetsmål för snöröjning vilka bilagts rapporten. Kommunen är indelad i 37 snöröjningsdistrikt varav 27 stycken utförs av entreprenörer utifrån upphandlade avtal med kommunen. Av dessa avtal är tre direktupphandlingar varav två av de direktupphandlade avtalen vid granskningstillfället inte fanns diarieförda i samhällsbyggnadsnämndens arkiv. Nya regler och rutiner har nu införts på samhällsbyggnadsförvaltningen som stadgar att alla avtal skall diarieföras.

Beställning av snöröjning görs av enhetschefen för väghållning under ordinarie arbetstid och under övrig tid av arbetsledare i beredskap. Beställning av snöröjning skall ske med vägledning av de kvalitetsmål som fastställts men det förs ingen dokumentation över snödjup som gör att man i efterhand kan verifiera om kvalitetsmålen följs. Vid snöröjning förs en dagbok som vid granskning inte visade sig ha någon kontrollfunktion vid betalning av snöröjningsfakturor.

Betalning av snöröjningsfakturor baseras på gällande avtal och timpriser. Kontroll av direktupphandlade avtal visade att uppgift saknades om vissa timpriser samt från vilken tidpunkt övertid skall utbetalas. Granskning av betalda snöröjningsfakturor visade att de hade godkänts för betalning och attesterats även när inte alla villkor i avtalen var uppfyllda. Rutiner för kontroll av engångsersättning var inte heller tillfredställande. Rutinerna för betalningskontroll av snöröjningsfakturor har inte ändrats under senare år trots att det inom många kommuner har uppmärksammats brister vid betalning av exempelvis beställda byggarbeten.

3. Revisionell bedömning

Efter att vi genomfört en granskning av rutinerna för fakturering av snöröjningstjänster så har vi funnit att det finns brister i den interna kontrollen och vi anser därför att följande åtgärder skall genomföras:

- Berörda entreprenörer skall uppmärksammas på att det i avtalen för snöröjning stadgas att det på fakturorna skall anges tidpunkt/klockslag för start och utförande av snöröjningstjänsten samt att följesedlar skall bifogas fakturan. Om fakturan inte uppfyller villkoren i avtalet så skall denna inte godkännas för betalning.
- Avtalen skall kompletteras med uppgifter om från vilka tider övertid skall betalas ut samt fastställas timpriser för alla tilläggstjänster som faktureras. Det kan också vara lämpligt att man i avtalen reglerar när i tiden engångsersättning skall betalas ut och att detta debiteras av entreprenören på en särskild faktura.
- Det skall utarbetas en skriftlig instruktion för hur beställda och rapporterade avslutade snöröjningsuppdrag skall dokumenteras. Denna dokumentation skall sedan lämnas till den som attesterar snöröjningsfakturer som underlag för verifiering mot uppgifter på fakturan samt därefter sparas på ett systematiskt sätt då den utgör ett kontrollunderlag.
- Det bör undersökas om det är möjligt att sammanställa en daglig statistik över snöfall och snödjup så att det i går att följa upp att snöröjning också faktureras och utförs i enlighet med de upprättade kvalitetsmålen för de olika snöröjningsdistrikten.

4. Granskningsiakttagelser

4.2 Budget och redovisade kostnader för vinterväghållning

Enligt redovisning för år 2009 avseende vinterväghållning så uppgick budgeten till 3 519 00 kronor och kostnaderna till 3 495 840 kr. Vinterväghållningen för år 2010 blev mycket kostsam och enligt redovisning så uppgick budgeten till 8 mkr efter extra tillskott under året medan kostnaderna uppgick till 19,6 mkr vilket således gav ett underskott på 9,7 mkr.

4.3 Snöröjningsdistrikt

Kommunen är indelad i 37 stycken snöröjningsdistrikt varav 27 stycken utförs av entreprenörer utifrån avtal med kommunen.

4.4 Avtal

För snöröjning så finns det två upphandlingar gjorda

- 9 stycken avtal från år 2008 (varav 3 stycken direktupphandlingar)
- 3 stycken beställningar från år 2010 (med anbudssammanställning på fyra inkomna anbud)



Därtill kommer 2 stycken avtal från år 2010 med Brålanda Gräv och Lastbilscentralen som man anlitar för bortforsling av snö. Skälet till direktupphandlingen under år 2008 är att man inte fick in tillräckligt med anbud i den ordinarie upphandlingen för att täcka behovet.

Enhetschef uppger att han tillsammans med ingenjör på samhällsbyggnadsförvaltningen var de som skötte direktupphandlingen. Vid vår kontroll noterades att två av de tre direktupphandlade avtalen under år 2008 inte blivit diarieförda på samhällsbyggnadsnämnden. Vi har i detta sammanhang inte närmare prövat upphandlingsprocessen för direktupphandling och avtal för snöröjning.

Förvaltningssekreterare på samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att man nu infört nya och striktare regler för diarieföring gällande avtal som innebär att kopia av alla direktupphandlade avtal alltid skall skickas för registrering och diarieföring i samhällsbyggnadsnämndens diarium. Enligt en handläggare på upphandlingsenheten så har kommunen under hösten 2010 också infört nya särskilda riktlinjer för upphandling.

4.5 Beställning av snöröjning

Beställning av snöröjning baseras på målen i kvalitetsledningssystemet för vinterväghållning där grunden för start är antalet cm snö beroende på vilket snöröjningsdistrikt det gäller.

Startsignalen för snöröjning ges av enhetschef på ordinarie arbetstid eller av arbetsledare i beredskap enligt särskild beredskapslista. Det finns också telefonlista till de olika entreprenörerna som är indelad per distrikt och snödjup enligt de fastställda målen.

För att utföra rätt åtgärd vid rätt tidpunkt så följs väderutveckling genom väderleksprognoser och verkligt snödjup i de olika snöröjningsdistrikten som rapporteras in av arbetsledare. I Brålanda uppger enhetschef att man till och med har en Webbkamera med vars hjälp man kan läsa av snödjupet. Mätningarna dokumenteras dock inte utan är ett beslutsunderlag för att utföra rätt åtgärd vid rätt tidpunkt.

Utifrån denna information gör sedan enhetschefen en bedömning av läget och beordrar sedan snöröjning. Detta sker som tidigare nämnts utifrån fastställda mål och riktlinjer (samt praxis såsom en allmän bedömning om det är framkomligt för cykel vid slaskväder även under 4 cm snödjup). Enhetschef uppger att han oftast brukar föra noteringar på en särskild telefonlista över när han beordrar ut snöröjning i de olika distrikten. Huruvida detta också sker av övriga arbetsledare som har mandat att beordra snöröjning var han osäker på och någon skriftlig instruktion om detta finns inte upprättad.

På eftermiddagarna har enhetschefen ett informationsmöte (överlämning) där utsedda arbetsledare (enligt beredskapslista) tar över mandatet att beordra snöröjning. Till sin hjälp har arbetsledare också den telefonlista (som tidigare omnämnts) till berörda entreprenörer i de olika snöröjningsdistrikten.

4.6 Dagbok

Enhetschef uppger att snöröjning och halkbekämpning skall dokumenteras i en särskild dagbok som arkiveras hos enhetschef för väghållning. Vid ett informationsmöte inför vintersäsongen ges anvisningar hur dagböckerna där det bland annat klargörs hur dagboken skall fyllas i med signatur men det finns ingen skriftlig instruktion.

- Syftet med dagboken är att kunna kontrollera fakturan. Baserat på de kopior som vi tagit del av vid vår granskning så kan vi inte se att dagboken med de uppgifter som nu fylls har någon väsentlig funktion för den interna kontrollen vid betalning av fakturor.

4.7 Attestuppdrag

För väghållningsverksamheter konto = verksamhet 6524 och 6525 där vinterväghållning ingår har enhetschef attesträtt upp till 40 tkr och för fakturor upp till 80 tkr har gatuchof attesträtt. Vid enhetschef och gatuchofs frånvaro så är planeringsingenjör ersättare. För fakturor över 80 tkr så har förvaltningschef attesträtt.

För år 2010 som vår fakturakontroll avser så var attesträtten på grund av ekonomisk åtstramning i kommunen tillfälligt begränsad och för snöröjning hade enhetschef då attesträtt upp till 5 tkr och förvaltningschef hade attesträtt mellan 5 tkr - 20 tkr och nämndens ordförande (ersättare var vice ordförande) för fakturor med belopp över 20 tkr.

I Vänersborgs kommun scannas alla fakturor och kan tas upp på bildskärm. Attest sker elektroniskt och för att godkännas för betalning i ekonomisystemet Raindance så krävs också en mottagningsattest av annan person än beslutsattestant. För den aktuella perioden var planeringsingenjör, enhetschef samt gatuchof mottagningsattestanter beroende på inlagd beställaridentitet som lagts in i Portalen och som sedan styr fakturan till rätt mottagningsattestant.

4.8 Kontroll av fakturor

Fakturor för snöröjning baseras på timpriser i enlighet med de avtal som tecknas för bland annat snöröjning. På fakturan skall enligt avtal anges datum för utförandet samt start och stopptid och entreprenörer skall enligt avtalet också lämna in följesedlar till aktuella fakturor. Enligt avtalen så skall timpris bara innefatta den effektiva tiden för åtgärd och inte innefatta transporttid till och från området.

Den som granskar fakturan och attesterar fakturan bör således ha tillgång till uppgifter om vid vilket datum och klockslag snöröjningstjänsten har beställts och avslutats samt att det på fakturan anges datum och klockslag för när arbetet påbörjats och rapporterats avslutad. Vid kontroll bör man också ha tillgång till följesedlar som visar vilka maskiner och förare och andra uppgifter som debiteringen avser.

4.9 Vår kontroll av fakturor

- Tidpunkt/klockslag för start och slutförande av snöröjningstjänsten gick inte att utläsa på fakturorna trots att detta skall lämnas enligt reglerna i det tecknade avtalet. För en av entreprenörerna gick vissa tider att utläsa utifrån uppgifter på följesedlar medan den andra entreprenören inte hade bifogat några följesedlar alls.
- När enhetschefen attesterar snöröjningsfakturor så har han inte något samlat kontrollunderlag över när snöröjningstjänsten har beordrats eller när de har rapporterats slutförda. Något sådant underlag fanns inte heller sparad och tillgängligt vid vår kontroll av fakturorna.
- På fakturor från en entreprenör noterades flera arbetspass som översteg 20 timmar per dag. För denna entreprenör fanns inte följesedlar tillgängliga som specificerade arbetsinsatsen.



Enhetschef uppger att ett normalt arbetspass för ett snöröjningsdistrikt omfattar cirka 8 timmar och han anser att det bör framgå av följesedel till fakturan om flera förare varit inblandade då man annars riskerar att bland annat bryta mot arbetstidslagen

- Vid vår granskning noterades att en entreprenör på vissa fakturor tagit ut timpriser för tjänster som inte fanns reglerade i avtalet.
- För de granskade avtalen så anges priser dels för ordinarie arbetstid och dels för övertid. Vilka tider/klockslag som gäller för när övertid skall utgå fanns däremot inte angivet i avtalet. Vid vår kontroll var enhetschef inte medveten om att detta inte fanns angivet på gällande avtal. Enhetschef informerade oss om att i tidigare avtal har det funnits inskrivet att ordinarie arbetstid är 06:00 till 18:00.
- I de granskade avtalen finns angivet att entreprenören har rätt att ta ut en engångsersättning om 15 000 kronor men det framgår inte vid vilken tidpunkt debitering av ersättningen skall ske. Vid granskning noterades att en entreprenör på faktura daterad 2010-12-01 tagit ut den aktuella ersättningen om 15 000 kr tillsammans med andra dag för dag debiteringar av snöröjning. I avsaknad på bestämmelser om tidpunkt i avtalet så skulle ersättningen lika gärna kunna faktureras i början av snöröjningsperioden. Enhetschef uppger att han inte utför någon särskild kontroll över om och när ersättningarna har debiterats.
- För att kunna granska att beställning skett i enlighet med målen för snöröjningen så krävs att man dokumenterar och sparar uppgift om snödjup vid det aktuella datumet för berört snöröjningsdistrikt. Någon sådan dokumentation fanns inte samlad för vid vår granskning.

Samtliga granskade fakturor har mottagningsattest och beslutsattest i enlighet med bestämmelser och attestupdrag för den aktuella tiden.

Berörda handläggare för snöröjningstjänster på gatuenheten uppger att rutinerna för intern kontroll avseende snöröjningstjänster inte har förändrats under senare tid trots att det i den offentliga debatten uppmärksammade fall med brister i den interna kontrollen för upphandlade tjänster. Det bör dock tilläggas att nya för kommunen gemensamma anvisningar för upphandling har upprättas under hösten 2010 och nya rutinerna för diarieföring av direktupphandlade avtal har införts på samhällsbyggnadsnämnden.

2011-10-13

Henrik Bergh

Håkan Olsson

BILAGA

Styrande dokument\Kvalitetsledningssystem\8
Verksamheter\Gatuunderhåll\GK8.2.1 Gatuunderhåll.doc

Vinterväghållning

Gatuenheten snöröjer och halkbekämpar ca 19 mil gator i tätorterna Brålanda, Frändefors, Grunnebo, Vargön, Vänersborg, Väne-Ryr och Båberg.

Vinterberedskap skall finnas från slutet av oktober till och med början av april.

Snöröjning

Snöröjningen är indelad i distrikt (ca 37 st) 10 som vi sköter själva med egna fordon och 27 som sköts av entreprenör. Distrikten är ungefär lika stora, med en beräknad tidsåtgång på 6-7 timmar/distrikt. Se telefonlista för vilka distrikt som sköts av vem.

Snöröjning, halkbekämpning eller snöbortforsling utföres på order av arbetsledningen.

Enhetschef eller arbetsledare på väghållning kallar ut distrikten under ordinarie arbetstid.

Utanför arbetstid kallas de ut av arbetsledare i beredskap.

Tillfällen då snöröjning och halkbekämpning sker dokumenteras i dagböcker.

Genomfartsleder, busslinjer och det primära gång/cykelnätet prioriteras. Snöröjning startar på dessa områden vid nederbörd i form av snö på 3 - 4 cm. Uppröjning av busshållplatser, övergångsställen och handikapplatser påbörjas på vardagar i direkt anslutning till avslutat snöröjning.

Vid 5-6 cm snö påbörjas röjning i centrum, P-platser i Vänersborg och Vargön.

Vid 8 - 10 cm snö påbörjas snöröjning av bostadsgator.

Snöbortforsling av snö kan ske i de centrala delarna av Vänersborg och Vargön, se karta hos Enhetschef på vilka områden som snöbortforsling sker.

På vissa vägar sätts snöstakar ut på hösten och tas in på våren.

Se dok [SNÖSTAKA](#) på H:\GE:

Halkbekämpning

Halkbekämpning i form av saltning sker på ca 8-9 mil gator. Resterande del sandas.

Halkbekämpning prioriteras för det primära gång/cykelnätet, genomfarter, handikapplatser, busshållplatser och övergångsställen.

Vid halkbekämpning prioriteras saltning av buss och genomfartsleder. Vägar saltas ej under -9 C. Övriga vägar sandas.

Vid halkbekämpning skall dokument GK 4.15.3.1 Sand & saltningsrapport" ifyllas.

Under våren sker isgrusupptagning. En stor del av arbetet köps av entreprenör och resterande sköts av egen personal. Det finns ca 80 st. sandlådor i tätorterna en del tas in och ut varje år se [dok "Sandlådor somtas in och ut varje år"](#) och en del som står ute hela året där Gatuunderhåll sköter påfyllning av sand, se dok ["SANDLÅDO_hela året"](#) På vissa ställen sätts varning för svag is- skyltar ut på hösten och tas in på våren.