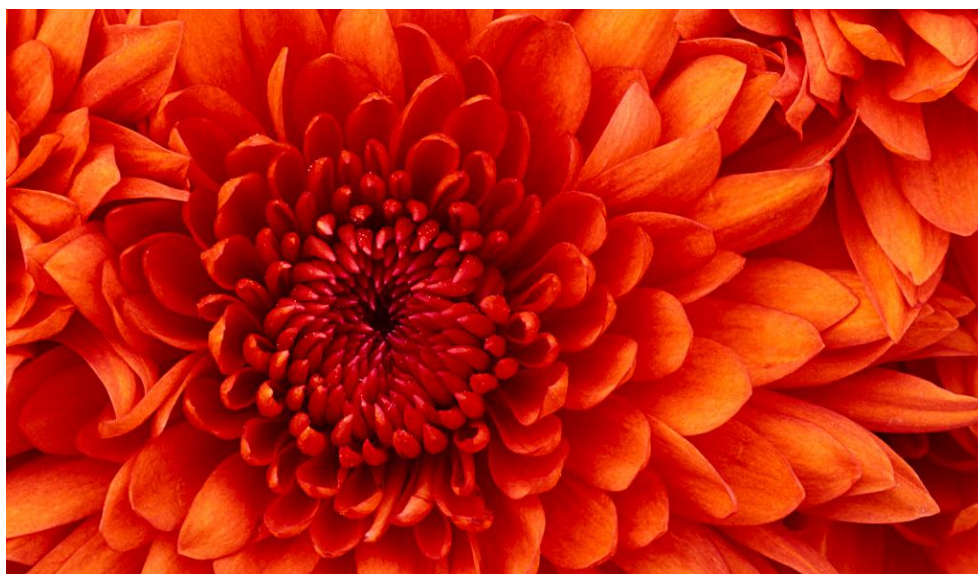

Revisionsrapport
Snöröjning

Skellefteå kommun

Bo Rehnberg
Cert. kommunal revisor
oktober 2012



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Granskningsresultat	3
3.1.	Allmänt om vinterväghållning	3
3.2.	Mål och riktlinjer	3
3.3.	Uppföljning, redovisning och utvärdering	4
3.4.	Omvärldsbevakning	5
3.5.	Tekniska nämndens styrning och kontroll	7
3.6.	Måluppfyllelse	8

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning av kommunens snöröjning. Syftet med granskningen är att pröva om denna verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunens snöröjning huvudsakligen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen i stort är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Kommuninterna mål och riktlinjer för snöröjningen har fastställts av kommunfullmäktige, tekniska nämnden samt tekniska kontoret. Dessa är i allt väsentligt utformade på ett tydligt och ändamålsenligt sätt. Mål avseende ekonomi och effektivitet kan dock förtydligas.
- Uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering av den egna verksamhetens resultat och effekter är i stort tillräcklig. Vissa utvecklingsområden har dock noterats i granskningen.
- Den omvärldsbevakning som sker bedrivs i allt väsentligt på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen visar att det sker en strukturerad bevakning och att den innefattar flera dimensioner såsom kostnader, kvalitet, organisation och arbetsätt.
- Tekniska nämndens styrning och kontroll av verksamheten är i allt väsentligt tillräcklig. Nämnden kan bestyrka att den i rimlig utsträckning styr och kontrollerar denna verksamhet.
- Snöröjningen har delvis uppnått de mål som fastställts för år 2011. Verksamheten visar god måluppfyllelse för upprättade mål för servicenivå. Däremot brister måluppfyllelsen när det gäller att bedriva verksamheten inom tilldelad budgetram. Tillräckliga underlag saknas för att bedöma verksamhetens effektivitet, d v s koppling mellan redovisat resultat och förbrukade resurser.

För att utveckla verksamheten bör följande rekommendationer prioriteras:

- Precisera och förtydliga mål för ekonomi och effektivitet. Detta kan t ex ske genom att formulera styrande måttal som kopplar till övergripande mål
- Tekniska nämnden säkerställer att alla mål följs upp i bokslut/ verksamhetsberättelse, d v s inte bara mål i styrkort utan även mål i t ex verksamhetsidé, budget och cykelplan

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har i 2012 års revisionsplan beslutat att det ska ske en granskning av kommunens snöröjning. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Under vinterhalvåret riktas många gånger fokus mot kommunens snöröjning. Detta tar sig i uttryck i bl a tidningsinsändare och på sociala medier. Sedan ett antal år tillbaka ges kommunmedborgarna – genom SCB:s medborgarundersökning – möjlighet att betygsätta Skellefteå kommuns verksamheter, däribland snöröjningen. Av 2011 års enkätresultat framgår att snöröjningen redovisar ett relativt lågt omdöme i förhållande till andra kommunala verksamheter.

Ansvar för kommunens snöröjning vilar på tekniska nämnden.

2.2. Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att pröva om kommunens snöröjning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns tydliga och ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?
- Är uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering av den egna verksamhetens resultat och effekter tillräcklig?
- Bedrivs en ändamålsenlig omvärldsbevakning av andra kommuner?
- Är nämndens styrning och kontroll inom området tillräcklig?
- När verksamheten måluppfyllelse?

Ovanstående revisionsfrågor utgör även revisionskriterier, d v s bedömningsgrund om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

2.3. Metod och avgränsning

Dokumentanalys av adekvat lagstiftning och kommuninterna styr- och uppföljningsdokument (budget, styrkort, delårsrapporter, bokslut/verksamhetsberättelse mm). Intervjuer med nämndens ordförande, teknisk chef, avdelningschef för gata/park, chef för produktionssektionen samt administrativ chef.

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2011/2012. I övrigt se revisionsfråga/kontrollmål.

3. Granskningsresultat

3.1. Allmänt om vinterväghållning

Det går att grovt dela in det svenska vägnätet i enskilda och allmänna vägar. De allmänna vägarna byggs ut och sköts antingen av kommunen eller också av staten i form av Trafikverket. Den som ansvarar för en väg har enligt lagstiftning ett s.k. väghållaransvar.

De flesta gator och vägar inom tätorterna är kommunala och respektive kommun har då väghållaransvar för dessa. För det nationella och regionala vägnätet, där europa-, riks- och länsvägar ingår har Trafikverket väghållaransvar.

3.2. Mål och riktlinjer

Innebörden av väghållaransvaret är reglerat i lagstiftning: då främst i väglagen, miljöbalken och lag om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Granskningen visar att lagstiftningen anger de yttre ramarna för hur kommunen ska utöva sitt väghållaransvar.

I kommunallagen regleras ansvars- och arbetsfördelningen mellan kommunfullmäktige, nämnder och verksamhet. Av lagen framgår bl a att verksamhetens mål ska beslutas av kommunfullmäktige eller nämnd. Övriga riktlinjer kan upprättas av verksamheten.

Granskningen visar att kommunfullmäktige i Skellefteå kommun utövar viss styrning inom området. Följande beslut har noterats under år 2012:

1. Har i april behandlat resultatöverföring 2012. Av beslutet framgår att budgetunderskott för vinterväghållning ska täckas inom ramen för årlig resultatöverföring – d v s att uppkommet underskott ska finansieras inom den anslagsram som tilldelats nämnden för skattefinansierad verksamhet för kommande år
2. Har i maj godkänt cykelplan för Skellefteå kommun. I cykelplan återfinns bl a mål för servicenivå och riktlinjer för snöröjning av gång- och cykelvägar

Kommunfullmäktige har även fastställt reglemente för tekniska nämnden (2010-09-21). Av reglementet framgår att nämnden fullgör kommunens ansvar och skyldigheter som väghållare.

Tekniska nämndens styrning av snöröjningen sker framför allt i samband med behandling av budgetförslag, styrkort och internbudget. I dessa styrdokument återfinns bl a följande mål/riktlinjer som rör snöröjningen:

- Tillhandahålla en god verksamhet till så låg kostnad som möjligt
- Nöjd medborgarindex och nöjd kundindex ska vara bättre än Sverigesnittet

- Servicenivå för plogning för gator, vägar och gång- och cykelvägar: På genomfartsgator, prioriterade gång- och cykelvägar, skolor och förskolor startar plogningen vid 3-5 cm snö. På övriga områden startar plogningen vid 8-12 cm snö.
- Driftbudgetram (netto) för vinterväghållning. Budgetramen utgör ca 15 procent av den budgetram som fullmäktige tilldelat tekniska nämnden (skattefinansierad verksamhet inom tekniska kontoret)

Granskningen visar att driftbudgetram för vinterväghållning tar utgångspunkt från tidigare års plogningstillfällen och resursförbrukning.

Verksamheten snöröjning sorterar under gatu- och parkavdelningen. Avdelningen har resultat- och verksamhetsansvar för bl a drift och underhåll av gator och vägar. Inom verksamheten upprättas kompletterande mål och riktlinjer, t ex prioriteringsordning för gator och vägar samt en målsättning att alla gator och vägar ska vara plogade inom 12 timmar.

Organisatoriskt bedrivs verksamheten i såväl egen regi som på entreprenad. Totalt disponerar verksamheten ca 130 fordon, varav ca 30 ägs av Skellefteå kommun.

Revisionell bedömning: Granskningen visar att staten genom lagstiftning inte utövar någon detaljreglering inom området. Det kommunala självstyret inom området bedöms vara relativt stort.

Kommuninterna mål och riktlinjer för snöröjningen har fastställts av kommunfullmäktige, tekniska nämnden samt tekniska kontoret. Målen innefattar både kvalitet (servicenivå, kundnöjdhet), ekonomi (resurser) och effektivitet (koppling mellan nedlagda resurser och redovisad kvalitet).

Sammantaget bedöms mål och riktlinjer för verksamheten i allt väsentligt vara utformade på ett ändamålsenligt sätt samt att de i stort är tydliga. Ett utvecklingsområde är att precisera och förtydliga målen avseende ekonomi och effektivitet.

3.3. Uppföljning, redovisning och utvärdering

Tekniska nämnden fastställer årligen riktlinjer som reglerar kontorets uppföljning och återrapportering till nämnden. Av riktlinjerna framgår att återrapportering framför allt ska ta utgångspunkt från budget och styrkort. Rapportering och redovisning omfattar både verksamhet och ekonomi.

Uppföljning och mätning sker dels genom kommuninterna insatser (tekniska kontoret, gemensam kundtjänst), dels nyttjas externt material. De externa källor som används är främst Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Statistiska Centralbyrån (SCB).

Den mätning och de mätetal som används avser framför allt följande:

- Kundnöjdhet
- Antal plogningstillfällen
- Kostnader

När det gäller kostnader nyttjas ett flertal nyckeltal, t ex: a) kr/meter väg, b) kr/invånare och c) kr/mm nederbörd.

Uppföljning och redovisning av resultat och effekter sker företrädesvis genom verksamhetsrapporter, delårsrapporter och bokslut/verksamhetsberättelse.

I delårsrapporter och verksamhetsberättelse sker uppföljning av mål i styrkort och budget. I flertalet fall är redovisningen utformad på ett sådant sätt att det möjliggör jämförelser över tiden. I verksamhetsberättelse 2011 redovisas följande måttal:

Snöröjning	2010	2007	2004
Andel nöjda kunder, %	64	49	49
Antal plogningstillfällen	28	8	19
Kostnad, miljoner kr	13,2	4,6	10,9

En genomgång av nämndens bokslut/verksamhetsberättelse visar att kostnaderna har ökat över tiden men även att kundnöjdheten har höjts under senare år. En förklaring till den förbättrade kundnöjdheten är att verksamheten under senare år utvecklat sin strategi hur man arbetar med information och kommunikation med medborgarna.

Granskning av delårsrapport 1/12 visar att den innehåller en analys av budgetavvikelser, t ex för snöröjning.

Revisionell bedömning: Uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering av den egna verksamhetens resultat och effekter bedöms i stort vara tillräcklig. Bedömningen baseras på att verksamhet och nämnd i huvudsak tillämpar ett strukturerat arbetssätt att följa upp sin verksamhet.

Framtida utvecklingsområden redovisas under avsnitten 3.5-3.6.

3.4. Omvärldsbevakning

Ett av tekniska nämndens mål är att dess verksamheter ska redovisa en kundnöjdhet som är bättre än Sverigesnittet. Följaktligen ställs därmed krav på att verksamheten aktivt arbetar med omvärldsbevakning.

Granskningen visar att verksamheten kontinuerligt arbetar med omvärldsbevakning. Utöver nyttjande av jämförelsetal som tillhandahålls av SKL och SCB genomförs erfarenhetsutbyte och studiebesök i andra kommuner. Här kan t ex nämnas det samarbete som sker med ett antal kommuner efter norrlandskusten. Omvärldsbevakningen innefattar flera dimensioner såsom kostnader, kvalitet, organisation, arbetsätt mm.

Redovisning av omvärldsbevakning sker bl a i budget, delårsrapporter och verksamhetsberättelse. Redovisningen avser både resurser och verksamhetens kvalitet. Jämförelse av nyckeltal för år 2010 visar följande:

Kommun	Snödjup: Prioriterad väg, cm	Plogturer, antal	Kostnad kr/meter väg	Kostnad kr/mm nederbörd	Kundnöjdhet
Skellefteå	3-5	28	61	108	63
Boden	4	25	43	51	74
Piteå	3-5	36	46	70	iu
Luleå	4-5	25	60	109	iu
Sollefteå	6	20	36	31	61
Sundsvall	4-6	18	50	iu	iu
Umeå	4-6	iu	58	288	iu
Örnsköldsvik	4-6	21	46	iu	iu
Riket	iu	iu	iu	iu	54

iu= ingen uppgift

Av sammanställning ovan framgår att Skellefteå, i förhållande till andra kommuner, år 2010;

- Ställer något högre krav på servicenivå (snödjup)
- Redovisar högre kundnöjdhet än riksgenomsnittet
- Redovisar en kostnad som är i nivå med jämförbara kommuner (se Luleå och Umeå). Övriga medverkande kommuner visar i flertalet fall upp en lägre kostnad

Granskningen visar att verksamheten gjort en översiktlig analys när det gäller utfall av de ekonomiska nyckeltalen (kr/meter väg, kr/mm nederbörd) – likheter, skillnader och osäkerhetsfaktorer mellan jämförelsekommunerna. Av analysen framgår att Skellefteå har en större yta och fler tätorter än de flesta av jämförelsekommunerna, vilket har inverkan på kostnaderna.

I tekniska nämndens budgetäskande till kommunfullmäktige för år 2012 och 2013 redovisas en jämförelse av förutsättningar för snöröjning i Skellefteå, Umeå och Luleå kommun. Redovisningen avser resurser (budget) samt volym (vägnät).

Verksamheten har även gjort en inventering hur andra kommuner hanterar snöröjningens ekonomiska resultat i bokslut/resultatöverföring. Enligt uppgift är det ingen av jämförelsekommunerna som tillämpar resultatöverföring av negativa årsresultat. Ansvarig nämnd i respektive kommun behöver därmed inte ta med sig eventuellt underskott som förorsakats av extrem väderlek.

Revisionell bedömning: Den omvärldsbevakning som sker bedöms i allt väsentligt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att verksamheten kan bestyrka att det sker en kontinuerlig bevakning och att den innefattar såväl kostnader som kvalitet.

3.5. Tekniska nämndens styrning och kontroll

Styrning

Nämndens styrning av snöröjningen sker framför allt i samband med behandling av budgetäskande inklusive styrkort, internbudget samt enskilda beslut.

Granskningen visar att nämnden i juni 2012 hos budgetberedning/kommunfullmäktige äskat om utökad budgetram för den skattefinansierade delen, däribland snöröjningen (+7.7 miljoner kr) från år 2013. I budgetförslaget återfinns även ett förslag till särskilda styrprinciper för vinterväghållning. Förslaget ser ut enligt följande;

- Fullmäktige fastställer en särskild anslagsram för vinterväghållning
- Resultatöverföring sker under en treårsperiod
- Efter tre år görs en avstämning av genererat under- eller överskott
- 50 % av det ackumulerade resultatet täcks/tillförs kommunens bokslut. Resterande del får tekniska nämnden hantera i sitt bokslut

Nämnden har under året föreslagit kommunstyrelsen att tillskjuta medel för att klara "nuvarande servicenivå" för vinterväghållningen år 2012.

Det kan inte styrkas att nämnden preciserat hur 2011 års underskott för snöröjningen/resultatöverföring ska hanteras av verksamheten.

Uppföljning och kontroll

Nämnden har i januari 2012 utfärdat riktlinjer för hur nämndens verksamheter ska följas upp och återrapporteras.

Uppföljning och redovisning sker företrädesvis i verksamhetsrapporter, delårsrapporter och bokslut/verksamhetsberättelse.

Granskningen visar att nämnden får en återkommande redovisning av det ekonomiska utfallet för vinterväghållningen. Av delårsrapport 1/2012 framgår att verksamheten prognostiserar ett underskott på 6 miljoner kronor. Nämnden har i april beslutat att ta fram en konsekvensanalys för att nå en ekonomi i balans 2012. I juni behandlas upprättad konsekvensanalys. Analysen innefattar bl a besparingar inom vinterväghållningen. Nämnden beslutar att översända analysen till fullmäktige.

I delårsrapporter och bokslut/verksamhetsberättelse sker en systematisk redovisning av måluppfyllelse utifrån styrkort och internbudget. Däremot kan det inte styrkas att det sker någon uppföljning och redovisning av mål som återfinns i andra styrdokument (budgetäskande och cykelplan: t ex följsamhet av servicenivåer).

Revisionell bedömning: Tekniska nämndens styrning och kontroll av verksamheten bedöms i allt väsentligt vara tillräcklig. Bedömningen baseras på att nämnden kan bestyrka att den i rimlig utsträckning styr och kontrollerar verksamheten.

Framtida utvecklingsområden är att nämnden a) säkerställer att samtliga mål följs upp i bokslut/verksamhetsberättelse, d v s inte bara mål i styrkort. Nämnden bör även b) pröva behovet att dokumentera och besluta om nämndsinterna principer för resultatöverföring.

3.6. Måluppfyllelse

Granskningen visar att mål för verksamheten har fastställts av kommunfullmäktige, tekniska nämnden och av tekniska kontoret.

När det gäller verksamhetens kvalitet rör måltalen områdena kundnöjdhet och servicenivå (snödjup, tid). En uppföljning visar följande:

Mål 2011	Måluppfyllelse	Underlag
Nöjd kundindex bättre än Sverigesnitt	Ja	SCB, SKL
Servicenivå (snödjup cm, servicetid)	Ja	Kommuninternt material

När det gäller området ekonomi och effektivitet noteras följande målsättningar:

Mål 2011	Måluppfyllelse	Underlag
Tillhandahålla kommunmedborgarna och näringsliv en god teknisk försörjning till så låg kostnad som möjligt	-	-
Bedrivs inom tilldelad driftbudgetram	Nej, budgetavvikelse ca 3 miljoner kr	Kommuninternt material

Av sammanställningen framgår att verksamheten uppnått de kvalitetsmål som formulerats för det gångna året. Däremot redovisar verksamheten år 2011 ett ekonomiskt underskott i förhållande till tilldelad budget.

I vilken utsträckning verksamheten uppnått sin verksamhetsidé (*Tillhandahålla medborgarna en god vinterväghållning till så låg kostnad som möjligt*) följs inte upp i bokslut 2011.

Uppföljning för år 2012 antyder att verksamheten för år 2012 inte kommer att bedrivas inom tilldelad driftbudgetram.

Revisionell bedömning: Verksamheten bedöms delvis uppnå de mål som fastställts för år 2011. Verksamheten visar god måluppfyllelse för upprättade kvalitetsmål. Däremot brister måluppfyllelsen när det gäller området ekonomi. Tillräckliga underlag saknas för att bedöma verksamhetens effektivitet för år 2011.

Framtida utvecklingsområde se avsnitt 3.5 a).

2012-10-01

Bo Rehnberg, projekt- och uppdragsledare