



Vedlikehold av kommunale veier

Forvaltningsrevisjon

26.04.13

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Generelt om vei og trafikk i Bærum kommune.....	1
1.2 Vurderingskriterier	1
1.3 Revisjonens forståelse av bestillingen og avgrensinger	3
1.4 Anvendte metoder i prosjektet	3
1.5 Disposisjon	3
1.6 Rådmannens kommentarer	4
2. ETTERLEVELSEN AV VEDTATTE KRAV	5
2.1 Faktagrunnlag	5
2.2 Revisjonens vurdering	7
3. DOKUMENTASJONSROUTINER.....	8
3.1 Faktagrunnlag	9
3.2 Revisjonens vurdering	10
4. OPPFØLGING OG KONTROLL AV AVTALER	12
4.1 Generelt om avtaler og vintervedlikehold	12
4.2 Generelle rutiner for oppfølging.....	13
4.3 Oppfølging og bruk av systemet med servicetelefon	15
4.4 Rutiner for fakturakontroll	18
5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	23
5.1 Hovedinntrykk	23
5.2 Utfordringer.....	23
5.3 Anbefalinger	25
KILDER.....	26
RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	28
REVISJONENS BEMERKNINGER	31

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre følgende forvaltningsrevisjon:¹

Forvaltningsrevisjonen skal undersøke i hvilken grad kommunen etterlever krav til vedlikehold av kommunale veier fastsatt i regelverk, sentrale styringsdokumenter og vedtatte standarder. Det skal særlig undersøkes i hvilken grad kommunen kontrollerer og følger opp de avtaler som inngås om utførelse av vintervedlikehold på kommunale veier.

Kontrollutvalget satte fristen for ferdigstilling til møtet i mai 2013.²

1.1 Generelt om vei og trafikk i Bærum kommune

Pr. 2011 utgjorde det kommunale veinettet en strekning på totalt 506 km, hvorav 379 km var kommunal vei og gate, mens de øvrige 127 km var kommunal gang og sykkelvei.³

Tjenestestedet Vei og trafikk har til sammen 31 årsverk som har ansvaret for kommunens tjenester innen parkering, trafikksikkerhet, fremkommelighet, drift, vedlikehold og forvaltning av det kommunale veinettet og kommunens havnedistrikt.⁴ Tjenestestedet består av tre avdelinger: Parkering, Plan og sikkerhet, og Drift og veivedlikehold.

Det er omfattende og varierte oppgaver som må utføres både på sommer og vinterstid for å vedlikeholde veinettet. Utførelsen av en stor andel av disse oppgavene er satt bort til private entreprenører gjennom inngåtte kontrakter.⁵ Typiske vinteroppgaver som salting, brøyting og strøing av kommunale veier er satt bort gjennom slike avtaler.

Drift og veivedlikeholdsavdelingen har ansvar for å følge opp disse kontraktene. Når det gjelder vintervedlikehold har avdelingen etablert en egen vaktordning som sørger for at det i vinterperiodene⁶ alltid er en vaktleder med ansvar for å sikre god fremkommelighet på veiene og utkalle brøytemannskaper og lignende ved behov.⁷ I tillegg har kommunen to veistasjoner som er bemannet med personer som utfører løpende drifts og vedlikeholdsoppgaver knyttet til avdelingens ansvarsområde.⁸

1.2 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

1.2.1 Viktige lover og bestemmelser

Veiloven definerer offentlig vei som *veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. IV. Alle andre*

¹ Kontrollutvalget møte 12.11.12, sak 055/12 *Forvaltningsrevisjoner 2013*.

² Kontrollutvalget møte 10.12.12, sak 062/12 *Frister for forvaltningsrevisjoner 2013*.

³ Handlingsprogram 2013-2016, Rådmannens grunnlagsdokument, side 124.

⁴ Bærum kommunes nettsider, <https://www.baerum.kommune.no/veiogetrafikk>

⁵ Kontraktene er inngått i henhold til lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99 nr. 69 med tilhørende forskrifter.

⁶ Perioden 01.01 til 30.04 og 01.10 til 31.12.

⁷ Beskrivelse av beredskapsordningene, e-post av 14.01.13 fra Vei og trafikk.

⁸ Veistasjonene er lokalisert på Østerås og i Lommedalen. Hver av stasjonene er bemannet med 3 personer som utfører oppgaver knyttet til Drift og veivedlikeholdsavdelingens ansvarsområde.

vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private.⁹ Offentlige veier deles inn i riksveier, fylkesveier og kommunale veier.¹⁰ *Vegstyremakt for kommunale vegar er kommunen.*¹¹

Formålet med loven er blant annet å trygge planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veier.¹²

1.2.2 Politiske vedtak

Handlingsprogram for 2012-2015 understreker at sentrale styringsdokumenter på området er *Trafikksikkerhetsplan 2008-2011, Veinormal 2002, Instruks for gravearbeid 2003 og Vedlikeholdsstandard for kommunale veier.*¹³ Det påpekes at det er utfordrende å finansiere nødvendig drift og vedlikehold, og at kvaliteten på veivedlikeholdet er under fastsatt standard. Videre fremheves det at budsjettet til vinterdrift i en normalvinter ikke er tilstrekkelig til å opprettholde vedlikeholdsstandarden.¹⁴

I Rådmannens grunnlagsdokument til Handlingsprogram 2013-2016 påpekes det at det de senere årene har vært en betydelig trafikkøkning på de kommunale veiene. Dette gir vesentlig større slitasje på veinettet, og øker behovet for drift og vedlikehold.¹⁵ Videre sies det: *Kvaliteten på veivedlikeholdet er i enkelte tilfeller under ønsket standard. Det er utfordrende å opprettholde drift og vedlikehold av det kommunale veinettet. Mye av utgiftsbudsjettet er avhengig av værforhold. Det er et mål å videreutvikle kompetanse, rutiner og anskaffelser for å nå fastsatte mål for vedlikeholdsstandard på de kommunale veiene.*¹⁶

Sektorutvalg Levekår vedtok den 24.04.01 *Drift og vedlikeholdsstandard for kommunale veier.* Standarden gir retningslinjer for vedlikehold av kommunale veier i Bærum og skal danne grunnlag for et målstyrt vedlikehold av veinettet. Standarden angir når et vedlikeholdstiltak bør iverksettes og gir en konkret beskrivelse av arbeidsoppgaver.¹⁷

Standarden deler veinettet inn i tre hovedgrupper:

- samlevei (kollektivveier, bussveier, sentrumsgater, veier til industriområder og hovedadkomst til boligområder),
- adkomstvei (boligveier, stikkvei og veier med lokal trafikk, som ikke er samleveier)
- gang/sykkelvei (områder uten biltrafikk, eller det kjøres på de gåendes premisser, gang sykkelveier, trapper osv.).

Standarden setter forskjellige krav avhengig av veienes funksjon.¹⁸

Standarden inneholder en egen del som stiller detaljerte krav til vintervedlikehold av veinettet.¹⁹

⁹ Lov om vegar (veglova) av 21.06.63 nr. 23 § 1.

¹⁰ Veiloven § 2.

¹¹ Veiloven § 9 tredje ledd.

¹² Veiloven § 1a.

¹³ Handlingsprogram 2012-2015, side 150.

¹⁴ Handlingsprogram 2012-2015, side 150.

¹⁵ Handlingsprogram 2013-2016, rådmannens grunnlagsdokument side 125.

¹⁶ Handlingsprogram 2013-2016, rådmannens grunnlagsdokument side 125.

¹⁷ Drift og vedlikeholdsstandard for kommunale veier, side 4.

¹⁸ Drift og vedlikeholdsstandard for kommunale veier, side 4.

¹⁹ Drift og vedlikeholdsstandard for kommunale veier, Hovedprosess 9 Vinterarbeider, side 31-36

1.3 Revisjonens forståelse av bestillingen og avgrensinger

Denne undersøkelsen skal belyse om kommunen etterlever gjeldende krav til vedlikehold av kommunale veier. Revisjonen har forsøkt å presentere de krav som gjelder for vedlikeholdet, og si noe om hvilke rutiner og systemer som finnes for å sikre at disse kravene overholdes. Revisjonen har videre sett nærmere på om disse rutinene følges i praksis. Tilgjengelig tid, kompetanse og ressurser har satt visse naturlige begrensninger i forhold til hvor langt vi kan gå i undersøke kvaliteten på det faktiske vedlikeholdet. Eksempelvis har revisjonen ikke hatt anledning til å måle kvaliteten på brøytearbeidene på bestemte veier eller undersøke om asfaltarbeider er fagmessig utført osv.

Videre skal undersøkelsen belyse i hvilken grad kommunen kontrollerer og følger opp avtalene om vintervedlikehold på kommunale veier. Kommunen har inngått en rekke avtaler om vintervedlikehold og revisjonen har begrenset sine undersøkelser til å se nærmere på oppfølgingen av de avtalene som gjelder hovedoppgaver som brøyting, strøing og salting/vinterberedskap. Revisjonen har ikke sett nærmere på oppfølgingen av de øvrige avtalene som gjelder mer spesielle forhold som værddata, gatevarme, innkjøp av salt, levering og transport av strøsand og finpukk mv.

1.4 Anvendte metoder i prosjektet

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001).²⁰

Fakta og dokumentasjonsgrunnet i denne rapporten bygger blant annet på offentlige dokumenter, administrative data, en intervjuundersøkelse samt en gjennomgang av et utvalg fakturaer.

I prosjektets oppstartsfasen ble det gjennomført et møte med tjenesteleder ved Vei og trafikk og avdelingsleder for Drift og vedlikehold. Videre gjennomførte revisjonen intervjuer og samtaler med fem vaktledere (inkludert avdelingsleder) og fem ansatte ved de to veistasjonene.

Revisjonen har hatt som mål å ivareta informantenes anonymitet. Små forhold gjør derimot at enkeltaktører kan være gjenkjennelige internt på avdelingen.

1.5 Disposisjon

I kapitlene nedenfor vil revisjonen gjennomgå relevante fakta vi har samlet inn under arbeidet med rapporten. Revisjonen vil gi en selvstendig vurdering knyttet til hvert enkelt tema som presenteres.

Stikkordsmessig vil følgende temaer berøres i kapitlene nedenfor:

- Etterlevelsen av vedtatte krav.
- Dokumentasjonsrutiner.
- Oppfølging og kontroll av avtaler.

Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon.

²⁰ Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11.

1.6 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

2. ETTERLEVELSEN AV VEDTATTE KRAV

Det er få konkrete krav til vedlikehold av kommunens veinett som følger av vegloven eller annet overordnet regelverk. I Handlingsprogrammet understrekes det at det *er et mål å videreutvikle kompetanse, rutiner og anskaffelser for å nå fastsatte mål for vedlikeholdsstandard på de kommunale veiene.*²¹

De primære føringene for og kravene til vedlikehold av kommunens veinett, følger av kommunens vedtatte Drift og vedlikeholdsstandard og av kontraktene om vedlikehold som inngås med ulike entreprenører.

I dette kapittelet vil revisjonen se nærmere på hvilke føringer som ligger til grunn for det daglige arbeidet med veivedlikehold, og hvordan de ansatte følger opp de kravene som er vedtatt i standarden. Enkelte av standardens krav er også tatt inn som en del av kontraktene om vinterdrift, og vil bli behandlet nærmere i kapittel 4 nedenfor.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Kommunen skal bestrebe at veinettet vedlikeholdes i tråd med *Drift og vedlikeholdsstandard for kommunale veier*.
- ⇒ Tjenestestedet bør ha rutiner for å følge opp kravene i vedtatt vedlikeholdsstandard.

2.1 Faktagrunnlag

2.1.1 Særlig om vedlikeholdsstandarden

De ansatte revisjonen intervjuet gir uttrykk for forskjellige oppfatninger av hvilken status vedlikeholdsstandarden har, og i hvilken grad denne faktisk etterleves i det daglige arbeidet. De fleste gir uttrykk for at standarden er et bindende dokument man skal tilstrebe å etterleve, mens andre antyder at standarden ikke har fulgt utviklingen og nå må anses mer retningsgivende for arbeidet.

Flere viser til at standarden er skrevet for en tid der arbeidet ble utført av kommunens egne ansatte fremfor å være satt bort til private. Det anføres at dette tillot mer fleksibilitet i utførelsen enn det man får når *de private entreprenørene kun kjører de meterne de får betalt for*. De fleste understreker at det innenfor dagens rammer er umulig å etterleve kravene i standarden fullt ut. Kun en av de ansatte revisjonen intervjuet ga uttrykk for at standarden følges 100 %. De øvrige ansatte er klare på at man regelmessig fraviker kravene i standarden, spesielt knyttet til vintervedlikeholdet. Eksempler som nevnes der man tidvis fraviker standarden er at man utsetter beslutninger om høvling av issåle og bortkjøring av snø, at man ikke prioriterer å rydde foran skilt og veikryss, at man ikke benytter foreskrevet utstyr for friksjonsmåling osv. Det understrekes imidlertid også at man tidvis fraviker standarden for å gi bedre kvalitet på vedlikeholdet, for eksempel ved at man tenker preventivt og brøyter veiene før snøfallet har nådd de foreskrevne centimeter angitt som utløsende standard.

De fleste påpeker at hovedårsaken til at man fraviker standarden er mangel på økonomiske rammebetingelser. Standarden er vedtatt ut fra budsjettsituasjonen i 2001. Det anføres at siden den gang har ikke utviklingen i budsjettene fulgt utviklingen i kontraktsprisene som må

²¹ Handlingsprogram 2013-2016, rådmannens grunnlagsdokument side 125.

betales for å få vedlikeholdet utført. Tjenestestedet opplever at budsjettet til vinterdrift i en normalvinter ikke er tilstrekkelig til å opprettholde vedlikeholdsstandarden.²²

I tillegg beskrives det som en stor utfordring at en betydelig del av utgiftsbudsjettet er avhengig av værforholdene. Det knytter seg alltid usikkerhet til hvordan vinteren vil bli, og dette begrenser mulighetene for hvilke tiltak man kan ta seg råd til på sommertid.

Tjenestestedet rapporterer jevnlig om utfordringene knyttet til økonomi og vedlikehold av veier, særlig gjennom månedsrapportene til sektorutvalget og gjennom arbeidet med Handlingsprogrammet. Typisk rapporteres det at man ligger an til et merforbruk på grunn av økte strømpriser osv, og at man vil iverksette tiltak.²³ Samtidig er det begrenset hvor mye informasjon som kan formidles i disse prosessene, og flere ansatte er klare på at man generelt ikke er flinke nok til å synliggjøre konkret hva som ligger i avstanden mellom faktisk vedlikehold og standardens krav.

Revisjonen får opplyst at medlemmene av sektorutvalget nå har bestemt at vedlikeholdsstandarden skal revideres. Flere ansatte ved tjenestestedet gir uttrykk for at en slik revisjon burde vært initiert av tjenestestedet selv på et tidligere tidspunkt.

Ettersom man ikke følger standarden fullt ut, må det foretas prioriteringer mellom tiltakene som skal iverksettes. De ansatte ved tjenestestedet er relativt samstemte på hvilke prioriteringer som skal gjøres, og at det særlig skal ses hen til trafikksikkerhetshensyn, sunn fornuft og prinsippet om at veier skal være alminnelig farbare. Det blir ikke skrevet ned hvilke prioriteringer som foretas.

2.1.2 Øvrige retningslinjer for arbeidet

I samtale med revisjonen er de ansatte klare på at en stor del av arbeidshverdagen er styrt av erfaring og sunn fornuft, fremfor regleverk og retningslinjer. De ansatte har betydelig erfaring og fagkompetanse innenfor arbeidsfeltet.

Det foreligger få skriftlige dokumenter og instruksjoner som planlegger arbeidshverdagen til den enkelte. De ansatte jobber erfaringsbasert og med oppgaver som oppstår ad hoc, enten som et resultat av egne observasjoner eller ved at klager formidles fra publikum og lignende. Flere ansatte gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig med noe mer rutinebeskrivelser og målrettet planlegging av arbeidshverdagen, blant annet for å sikre erfaringsutveksling og at fagkompetanse ivaretas selv om enkeltpersoner slutter ved tjenestestedet.

I tilknytning til en del faste oppgaver har man allerede utarbeidet denne typen skriftlig dokumentasjon. Eksempelvis nevnes det at det benyttes lister over typiske problemveier, problemsluk og faste punkter man skal besøke i løpet av arbeidsdagen. I forhold til andre oppgaver, eksempelvis kontroll og oppfølging av entreprenørens brøytearbeid, beskrives arbeidsinstruksen som mer uklar og mindre formalisert.

²² Handlingsprogram 2012-2015, side 150. Dette bekreftes også av flere av de ansatte revisjonen intervjuet.

²³ Se for eksempel følgende saker til Sektorutvalg Levekår/MIKK. 046/10, 038/11, 003/12, 044/12.

2.2 Revisjonens vurdering

Det er opplagt en utfordring for tjenestestedet at en så stor del av utgiftsbudsjettet knyttet til vedlikehold er avhengig av værforholdene. Denne usikkerheten gjør det vanskelig å planlegge større vedlikeholdstiltak langt frem i tid.

Samtidig er det uheldig at tjenestestedet har et hoveddokument som setter standarden for vedlikeholdsarbeidet man skal utføre, men som man er klar på at ikke følges. Revisjonen mener derfor at man burde tatt initiativ til å revidere standarden på et tidligere tidspunkt. Det er viktig å synliggjøre avstanden mellom reelt vedlikehold og standardens vedtatte krav for å sikre politikerne gode styringsmuligheter. Til en viss grad gjøres dette gjennom økonomiske rapporter, men det kan nok være behov for å gi mer fylldig informasjon om de konkrete problemene man har med å følge vedtatt standard. Revisjonen mener man bør benytte den forestående gjennomgangen av standarden til å få et styringsdokument som setter reelle rammer for det vedlikeholdet som skal gjennomføres.

Revisjonens hovedinntrykk er at det jobbes godt ved tjenestestedet og at de ansatte ved enheten er fagpersoner med betydelig erfaring og kompetanse. Det gjøres mange fornuftige valg og prioriteringer ved tjenestestedet, men det kan være en utfordring at de ansatte ikke alltid er samstemt om prioriteringene. Sett i sammenheng med at det også foreligger liten grad av skriftlighet, øker dette risikoen for at det kan utvikle seg ulik praksis, noe som normalt er uheldig. Samtidig kommer man ikke utenom at arbeidsoppgavene knyttet til veivedlikehold alltid til en viss grad vil være basert på hvilke løpende behov som måtte oppstå. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å detaljplanlegge arbeidshverdagen. Revisjonen mener imidlertid at man burde brukt noe mer tid på felles planlegging av oppgaver for å se om man kan tilrettelegge for systemer som sikrer lik praksis, skriftlighet og kunnskapsoverføring, både internt mellom de ansatte og ved nyansettelser.

3. DOKUMENTASJONSRUTINER

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter stiller krav om at det skal gjennomføres internkontroll i kommunen.²⁴ Det følger videre av kommuneloven at rådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.²⁵

Gjennom interne håndbøker med regler og veiledninger skal kommunen sikre at gjeldende regelverk følges og at kommunen har en ensartet praksis.²⁶ I håndboken Ledelse, styring og organisering (LOS) er de overordnede styringsprinsippene i kommunen beskrevet. Risikostyring og internkontroll skal være bygget inn i kommunens systemer og være dokumentert i form av regelverk og rutiner.²⁷ Det følger av LOS håndboken at *den enkelte leder har ansvar for at det er etablert rutiner på eget tjenestested og at det er etablert mekanismer/systemer for intern kontroll med egen virksomhet. Bruk av avvikssystem og oppfølging av avvik skal følges opp av ledere på alle nivåer.*²⁸ Kommunen har egne regler for avvikshåndtering som gjelder for alle ansatte i Bærum kommune.²⁹

Kommunens dokumenter skal arkiveres i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Websak er kommunens elektroniske arkiv- og saksbehandlingssystem for alle arkivverdige dokumenter.³⁰ Det følger av Arkiv- og posthåndboken at den enkelte leder skal sørge for at alt arkivverdig materiale journalføres og arkiveres i Websak dersom ikke annet er bestemt. Dette omfatter inngående, utgående og interne dokumenter – uavhengig av medium og forsendelsesmåte. Det fremgår uttrykkelig at arkivverdig kommunikasjon internt i kommunen skal skje via Websak.³¹

Bærum kommune plikter å føre postjournal etter reglene i arkivloven.³² Det følger av arkivforskriften § 2-6 at kommunen plikter å registrere i journalen alle inngående og utgående dokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.³³

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Avdelingen skal ha et system for internkontroll som bidrar til at man overholder kravene satt i gjeldende regelverk.
- ⇒ Avdelingen skal bruke et avvikssystem.
- ⇒ Avdelingens ansatte skal bruke Websak i tråd med gjeldende regler.

²⁴ Forskrift av 06.12.96 nr. 1127 (Internkontrollforskriften) § 4 jf. § 2.

²⁵ Kommuneloven § 23 nr. 2.

²⁶ Ledelse, organisering og styring (LOS) punkt 5.4, Bærum kommune intranett <http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Ledelse-organisering-og-styring/Risikostyring-og-inernkontroll/>

²⁷ Ledelse, organisering og styring (LOS) punkt 5.

²⁸ Ledelse, organisering og styring (LOS) punkt 6, Intern kontroll/avviksbehandling.

²⁹ Regler for avvikshåndtering, punkt 2, Bærum kommune intranett. <http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Avvikshandtering/> Det fremkommer på intranett at regelen p.t. er under endring.

³⁰ Arkiv, Bærum kommune intranett: <http://ansattportal.baerum.kommune.no/Emnekartstruktur/Tema-A-A/Arkiv/>

³¹ Arkiv- og posthåndboken, punkt 1 Regler for arkiv. <http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Arkiv--og-posthandboken/Arkiv/>

³² Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19.05.06 nr. 16 (offentleglova) § 10 jf. lov om arkiv av 04.12.92 nr. 126 (arkivlova) med tilhørende forskrifter.

³³ Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften).

3.1 Faktagrunnlag

Revisjonen får opplyst at tjenestestedet har flere systemer og rutiner for skriftlig dokumentasjon av arbeidet som utføres. Samtidig viser revisjonens intervjuer at de ansatte har svært forskjellige synspunkter på om og i hvilken grad de ulike systemene skal benyttes.

Et eksempel er maskintimelisten³⁴ der alle ansatte skal føre inn timene de benytter en av maskinene eller bilene avdelingen disponerer. Disse timene skal deretter knyttes opp mot en bestemt arbeidsprosess. Dersom systemet benyttes etter sin hensikt vil det gi oversikt over hvilke oppgaver de ansatte bruker tid på. Avdelingsleder opplyser imidlertid til revisjonen at de ansatte ikke benytter systemet slik de skal. Revisjonen har ikke undersøkt dette nærmere, men oppfatningen styrkes av at ingen av de andre revisjonen intervjuet nevnte maskintimelisten da vi spurte om hvilke systemer de har for å dokumentere egen arbeidsinnsats.

Et annet aktuelt eksempel er systemet for registrering av avvik. Tjenestestedet opplyser at man ikke benytter kommunens sentrale løsning for avvikshåndtering. Man viser til at man har utviklet en egen avvikslogg som blant annet skal benyttes av de fem vaktlederne for å registrere hendelser *utenom det vanlige*. For øvrig foreligger det ikke retningslinjer for hva som skal registreres i loggen. En gjennomgang av loggen for 2012-2013 viser at det er svært lite som registreres i denne. I intervju med revisjonen bekrefter også flere av vaktlederne at de ikke benytter avviksloggen. En av vaktlederne gir uttrykk for at loggen benyttes aktivt av alle, og at man der alltid registrerer hendelser som for eksempel at en entreprenør beordres til å brøyte roden på nytt, eller at man foretar ekstrabestillinger av timesarbeid (avrop) på kontrakter. I de tilfellene hvor avviksloggen er benyttet fremkommer det ikke hvem som faktisk har skrevet i loggen. På veistasjonene får revisjonen opplyst at man ikke har noe avvikssystem.

På den annen side påpeker flere ansatte at man i tilknytning til en rekke konkrete oppgaver har gode rutiner for å dokumentere arbeidet som utføres. Typiske eksempler som nevnes er skjema for kontroll av bekkinntak, rutiner for kontroll av gravearbeider, og kvitteringer for utført asfaltarbeid osv. I tillegg kvitterer veistasjonene normalt på utskrifter av e-poster når arbeidet er utført, men dette er noe usystematisk. Disse utskriftene blir sendt til ledelsen, men veistasjonene er usikre på hvordan dokumentasjonen benyttes videre.

Flere av de ansatte fremhever i intervju at arbeidshverdagen består av driftsoppgaver, og at man må få tid til å løse disse effektivt fremfor å drive med papirarbeid. På den annen side er det andre ansatte som etterlyser mer krav til dokumentasjon og planleggingen i arbeidet, og som mener at avdelingen kunne tjent på å innføre et eget kvalitetssystem.

Når det gjelder typiske vinterdriftsoppgaver som salting, brøyting og strøing, har avdelingen et eget system med en servicetelefon som benyttes for å kommunisere med de private entreprenørene. Noe forenklet fungerer systemet slik at kommunens vaktleder bestemmer hvilke oppgaver som skal utføres, for eksempel at nærmere angitte roder skal brøytes. Deretter ringer systemet til de ulike entreprenørene som skal utføre oppdraget. Disse kvitterer for at oppdraget er mottatt, påbegynt og avsluttet ved å ringe Servicetelefonen, som loggfører all korrespondanse. Systemet med Servicetelefonen er nærmere behandlet i kapittel 4.3 nedenfor, men det nevnes her at det ikke foreligger rutiner for å loggføre når det skjer feil

³⁴ Maskintimelisten er tilknyttet et eldre system enheten benyttet da de fremdeles var en del av BKB.

i systemet, eller årsaken til at man overstyrer gjennom manuelle redigeringer. Det foreligger heller ikke rutiner for at man skal loggføre kommunikasjon med entreprenørene på annen måte.³⁵ Tjenestestedet har heller ikke rutiner for å registrere dersom man bestiller ekstra arbeid i henhold til kontraktene.

Som nevnt er gjennomføringen av en betydelig del av veivedlikeholdsoppgavene satt bort til private entreprenører gjennom inngåtte kontrakter. Det stilles omfattende krav til journalføring og arkivering av korrespondanse og øvrig dokumentasjon i slike saker.³⁶ Revisjonens gjennomgang av utvalgte saker viser at det er en del dokumenter og korrespondanse som ikke er lagret i Websak. For eksempel er det flere eksempler på at signert avtale med entreprenøren ikke er lagt inn i Websak.³⁷ Tilsvarende er det flere eksempler på at korrespondanse med entreprenørene om prisjustering i henhold til kontraktens bestemmelser, ikke er lagt inn i Websak.³⁸ Samtidig skal det nevnes at tjenestestedet opplyser at de har et eget papirarkiv der avtalene oppbevares. På forespørsel har tjenestestedet fremskaffet den dokumentasjon revisjonen har bedt om.

3.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener det er uheldig at man har dokumentasjonssystemer som benyttes ulikt av de ansatte. Dette gjør at dokumentasjonen mister noe av sin verdi, da man ikke kan være trygg på at den er fullstendig. Det burde vært klart for de ansatte hvilke systemer som skal benyttes, når og i hvilket omfang. Videre er det uheldig at tjenestestedet er klar over denne utfordringen, men ikke tar tak i den for å sikre samstemt bruk. Revisjonen mener man bør iverksette tiltak for å sørge for at alle ansatte faktisk benytter systemene det er bestemt at skal brukes, som for eksempel maskintimelisten.

Tilsvarende mener revisjonen det er behov for en gjennomgang av hvilke rutiner som skal gjelde for avvikshåndtering ved tjenestestedet. Kommunens sentrale løsning for avvikshåndtering benyttes ikke, og tjenestestedets egen løsning benyttes i så lite omfang at den i praksis har liten verdi. Det er også uheldig at det hersker betydelig uklarhet blant de ansatte om hvilke hendelser som skal registreres i systemet.

Mangelfull bruk av denne typen dokumentasjonssystemer kan ha flere uheldige konsekvenser. For det første får man ikke god oversikt over et område dersom dokumentasjonen som ligger til grunn er ufullstendig.

For det andre er dokumentasjon normalt en forutsetning for kontroll og oppfølging i etterkant. Det er vanskelig å vurdere kvaliteten på leveransene når man ikke dokumenterer avvikene som oppstår. Man risikerer også at dokumentasjonen er så svak at man ikke får benyttet avtalte mekanismer for sanksjonering. Når det for eksempel ikke registreres i hvilke tilfeller brøytingen har vært så mangelfull at entreprenøren er bedt om å gjøre arbeidet på nytt, blir det vanskelig å foreta en samlet vurdering i etterkant av arbeidenes kvalitet og om

³⁵ Informasjon registrert i servicetelefonen benyttes blant annet for å kontrollere mottatte fakturaer, jf. kapittel 4.4 nedenfor.

³⁶ Slike krav følger blant annet av reglene i offentleglogva, arkivlova og lov om offentlige anskaffelser.

³⁷ For eksempel sak 08/2677 som gjelder avtaler med over 20 forskjellige entreprenører, men der kun signerte avtaler fra én av disse er lagt inn i Websak.

³⁸ For eksempel sak 08/26777 og 09/15316.

ytterligere sanksjoner bør iverksettes.³⁹ Tilsvarende er det vanskelig å gjennomføre kontroll av fakturaer når man ikke har fullstendig oversikt over hvilke arbeider som er bestilt.⁴⁰

Revisjonen mener tjenestestedet bør ta en overordnet gjennomgang av hvilke dokumentasjonssystemer som skal benyttes av de ansatte, og hva som skal registreres i disse. Kommunens regler for avvikshåndtering og håndbok om risikostyring og internkontroll⁴¹ vektlegger betydningen av dokumentasjon i eget forbedringsarbeid. Revisjonen tror at tjenestestedet har en del å hente på en noe mer planlagt og systematisk bruk av dokumentasjon gjennom et kvalitets- og avvikssystem.

For øvrig mener revisjonen at tjenestestedet må følge opp at inngåtte avtaler og annen korrespondanse fortløpende registreres i Websak i tråd med kommunens regler. Dette er viktig både av arkiv-/oppbevaringshensyn, og for at kommunen skal oppfylle sin forpliktelse til å føre postjournal. Kommunens postjournal genereres på bakgrunn av registreringer i Websak, og feil bruk av dette systemet vil dermed forplante seg videre til postlisten.

³⁹ Oppfølging og kontroll av avtalene om vintervedlikehold er nærmere omtalt i kapittel 4 nedenfor.

⁴⁰ Fakturakontroll er omtalt nærmere i kapittel 4.4 nedenfor.

⁴¹ Ledelse, organisering og styring (LOS) punkt 5.

4. OPPFØLGING OG KONTROLL AV AVTALER

4.1 Generelt om avtaler og vintervedlikehold

Det er omfattende og varierte oppgaver som må utføres både på sommer og vinterstid for å vedlikeholde veinettet. Utførelsen av en stor andel av disse oppgavene er satt bort til private entreprenører gjennom inngåtte kontrakter i henhold til reglene for offentlige anskaffelser.⁴² Eksempler på sommeroppgaver der utførelsen er satt bort gjennom kontrakt er asfaltlapping, feiing av kjøreveier, feiing av gangveier og trapper, kantklipping, kvisting og sluktømming.⁴³

Når det gjelder vintervedlikehold er det særlig brøyting, strøing og salting som er de dominerende oppgavene.

Kommunens samlede veinett (inkludert gang og sykkelvei osv.) er delt inn i totalt 43 brøyteroder.⁴⁴ Lengden på den enkelte rode varierer fra 10,6 km til 20,8 km, og de fleste er mellom 11 km og 16 km lange.⁴⁵

Etter gjennomført anbudsprosess er det inngått kontrakt med over 20 forskjellige entreprenører om brøyting og strøing mv. av disse rodene.⁴⁶ Det er inngått kontrakt enkeltvis for hver rode, slik at ingen entreprenører deler på en rode.⁴⁷ Derimot har noen entreprenører kontrakt på flere roder, mens andre kun har ansvar for en enkelt rode. Arbeidet for den enkelte rode omfatter primært brøyting, strøing og punktstrøing. I tillegg må den enkelte entreprenør påregne å utføre andre vinterdriftsoppgaver som fresing av snø, snørydding, opplasting og bortkjøring av snø osv.⁴⁸ Avtalene gjelder for perioden 15. oktober til 15. april for vintersesongene 2009-2014.⁴⁹

Rodene 1-3 er hovedveier (samleveier) i kommunen med høy beredskap og har en samlet lengde på ca 60 km.⁵⁰ Av disse er det ca 34 km vei som skal saltes.⁵¹ Dette omfatter kollektivtraseene og utgjør kommunens barveistrategi.⁵² Ansvar for vinterberedskapen og vinterdriften på veiene som saltes, er satt bort gjennom kontrakt med én entreprenør etter egen anbudsprosess.⁵³ Kontrakten gjelder for perioden 1. oktober til 30. april for vintersesongene 2009-2013.⁵⁴

⁴² Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99 nr. 69 med tilhørende forskrifter.

⁴³ Tjenestestedet Vei og trafikk har utarbeidet en egen anbudskalender som viser hvilke kontrakter som er inngått og tilhørende nøkkelinformasjon om disse.

⁴⁴ Rodene er nummerert fra 1-38, 40-43 og 50, jf. oversikt mottatt fra Vei og trafikk i Excel ark *Priser_Brøyting 2004-2014*.

⁴⁵ Oversikt mottatt fra Vei og trafikk i Excel ark *Priser_Brøyting 2004-2014*. Se også Websak 08/26777, Journalpost 5, Prisskjema.

⁴⁶ Arkivsak ID 08/26777 i Websak.

⁴⁷ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 6, Tilbudsinnydelse, punkt 4.5.

⁴⁸ Om arbeidets omfang se nærmere Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 3, Kravspesifikasjon.

⁴⁹ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 6, Tilbudsinnydelse, punkt 1.2.

⁵⁰ Oversikt mottatt fra Vei og trafikk i Excel ark *Priser_Brøyting 2004-2014*.

⁵¹ Mottatt utskrift fra Rosy systemet over hovedveier som skal saltes. Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 2, Tilbudsinnydelse.

⁵² Drifts- og vedlikeholdsstandard for kommunale veier, punkt 93.2.

⁵³ Arkivsak ID 09/15316.

⁵⁴ Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 2, Tilbudsinnydelse, punkt 3.3.

Avtalene som inngås med entreprenørene består av en rekke kontraktsdokumenter som gjelder i en nærmere angitt rekkefølge.⁵⁵ De spesielle kontraktsbestemmelsene stiller detaljerte krav til utførelsen av arbeidet. Disse inneholder også uttrykkelige bestemmelser om at arbeidene i kontraktene skal utføres i henhold til *Drift- og vedlikeholdsstandard for kommunale veier*, Hovedprosess 9 Vinterarbeider.⁵⁶

Når så mye av vintervedlikeholdet er satt bort gjennom kontrakt, blir en sentral del av tjenestestedets oppgave å forvalte disse avtalene og følge opp at kommunen får de tjenester det betales for.

Bærum har en egen *Innkjøpshåndbok* som gjelder for alle som har fullmakt til å foreta anskaffelser for kommunen.⁵⁷ Det fremkommer av håndboken at *Kontrakter må følges opp for å sikre at kommunen får det de har bestilt. Oppfølgingen omfatter både produkter og tilhørende tjenester. Oppfølgingen skal være systematisk og er en del av kvalitetssikringen ved kommunen.*⁵⁸

Det følger uttrykkelig av avtalene om brøyting, strøing og salting at *Alle forhold som er spesifisert i kontrakten med underliggende dokumenter vil være gjenstand for kontroll.*⁵⁹

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

⇒ Det skal foretas systematisk kontroll og oppfølging av kontraktene som inngås.

Det vil imidlertid også bli presentert spesielle kriterier i tilknytning til underkapitlene nedenfor der revisjonen ser nærmere på hvordan tjenestestedet følger opp de aktuelle avtalene. Det vil først bli sett nærmere på hvilke generelle rutiner tjenestestedet har for oppfølging og kontroll av avtalene. Deretter vil vi se nærmere på bruken av systemet med servicetelefon og oppfølgingen av dette. Endelig vil rutinene for fakturakontroll bli behandlet.

4.2 Generelle rutiner for oppfølging

For veiene som brøytes og strøs angir kontraktsbestemmelsene at utførelsen av arbeidet skal være slik at veiene skal *være farbare for bilister og fotgjengere som er normalt utstyrt for fremkommelighet på vinterføre.*⁶⁰ For veiene som saltes angir kontraktsbestemmelsene at *Generelt skal veibanen på de veistrekningene som saltes normalt ikke være glatte.*⁶¹

Drifts- og vedlikeholdsstandarden angir at brøyting normalt settes i gang ved 3 cm snødybde på samleveier, og 4/7 cm (våt/tørr snø) på adkomstveier.⁶²

⁵⁵ Arkivsaksak ID 08/26777, Journalpost 6, Tilbudsinnbydelse punkt 1.2 og Arkivsaksak ID 09/15316, Journalpost 2, Tilbudsinnbydelse, punkt 2.2.

⁵⁶ Arkivsaksak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 2.8. Arkivsaksak ID 09/15316, Journalpost 7, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 1.3.

⁵⁷ Bærum kommune, Innkjøpshåndbok, kapittel 1.1. <http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Innkjopshandbok-for-Baerum-kommune/1-Strategi-og-regler-for-anskaffelser/>

⁵⁸ Bærum kommune, Innkjøpshåndbok, kapittel 2.9.

⁵⁹ Arkivsaksak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 3.2 og Arkivsaksak ID 09/15316, Journalpost 7, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 3.2.

⁶⁰ Arkivsaksak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 1.3.

⁶¹ Arkivsaksak ID 09/15316, Journalpost 7, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 1.3.

⁶² Drifts- og vedlikeholdsstandard for kommunale veier, punkt 92.1.

Avtalene om brøyting/strøing og salting inneholder bestemmelser om at kommunen kan kreve at hele eller deler av arbeidet gjøres på nytt uten godtgjøring dersom arbeidene ikke er fagmessig utført og/eller i samsvar med kontraktsbestemmelsene.⁶³ I tillegg kan kommunen trekke inntil kr 5000,- pr gang om en slik situasjon oppstår.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Det må undersøkes om arbeidet er fagmessig utført og i samsvar med kontraktsbestemmelsene.
- ⇒ Tjenestestedet skal påse at mangler ved arbeidet blir utbedret i henhold til kontraktsbestemmelsene.

4.2.1 Faktagrunnlag

Alle de ansatte revisjonen intervjuet understreker viktigheten av å kontrollere arbeidene som utføres av entreprenørene. Både vaktlederne og ansatte ved veistasjonene oppgir at de bruker en god del tid på denne typen kontroll. Samtidig er det ingen felles rutine for hvordan denne kontrollen skal foretas. Kontrollen skjer hovedsaklig ved observasjoner foretatt i forbindelse med at den enkelte kjører rundt i kommunen for å utføre andre arbeidsoppgaver. Når det er utkalt til brøyting/strøing oppgir alle vaktlederne at man har rutine for å kjøre gjennom rodene og foreta sporadiske kontroller av arbeidet.

Dersom det avdekkes mangelfullt arbeid oppgir de fleste at man normalt tar kontakt med entreprenøren direkte eller via avdelingsleder, for å få rettet forholdet. Dersom manglene reduserer trafikksikkerheten rydder veistasjonen selv opp i forholdet, fremfor å vente på at entreprenørene kommer tilbake.

Det foreligger ikke rutiner for å dokumentere hvilke feil som avdekkes og hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt i etterkant.⁶⁴ For eksempel dokumenteres det ikke om man har vært i kontakt med en entreprenør fordi han har glemt å utføre arbeid, eller om vedkommende er kalt ut for å kjøre hele eller deler av brøyteroden på nytt.

Generelt er det en del uenighet blant de ansatte om kvaliteten på arbeidene som utføres av entreprenørene. De fleste hevder at kvaliteten på vintervedlikeholdsarbeidet generelt er bra, mens en del anfører at kvaliteten er alt for dårlig. De ansatte gir uttrykk for at det er bestemte entreprenører som utmerker seg i negativ retning, og er samstemte om hvilke det dreier seg om. Det dokumenteres ikke når og i hvilket omfang man har vært misfornøyd med kvaliteten på arbeidene.

Når det skal strøs henter entreprenørene materialer (sand/singel) på bestemte lagringssteder i kommunen. Kommunen har oversikt over hvilke leverandører som har hentet sand og til hvilket tidspunkt, men ikke hvor mye sand de har hentet. Når det gjelder singel har man mindre kontroll i det man ikke har oversikt over hvem som henter singelen fra kommunens lagerplass, eller hvor mye den enkelte henter. De fleste ansatte gir uttrykk for at man vet eller mistenker at enkelte entreprenører benytter kommunens sand/singel til å strø private veier. Revisjonen får opplyst at man i enkelte tilfeller har oppdaget slik praksis, og at man da har tatt opp med entreprenøren at det umiddelbart må opphøre. Det opplyses også at

⁶³ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 4.2 og Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 7, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser punkt 4.2.

⁶⁴ Det vises til kapittel 3 ovenfor der dette er omtalt nærmere.

problemstillingen tas opp på det årlige oppstartsmøtet med entreprenørene. Samtidig gir flere ansatte uttrykk for at det generelt er vanskelig å vite hvordan man skal få kontroll på dette problemet.

Avdelingen håndterer en rekke forskjellig kontrakter med ulik varighet og utløpsdato. Flere ansatte gir uttrykk for at man har fått gode rutiner for å diskutere erfaringer med et kontraktsforhold når dette nærmer seg slutten. Det understrekes at det er viktig å ha gode evalueringsrutiner slik at man får optimalt presisjon av anbudsdokumentene før kontraktene lyses ut på nytt. De ansatte er trygge på at de vil bli involvert i disse prosessene.

4.2.2 Revisjonens vurdering

Det er positivt at tjenestestedet er opptatt av å kontrollere arbeidene som utføres av entreprenørene. Det er viktig å følge opp at kommunen får de tjenester man betaler for, og at disse har den kvalitet som borgerne forventer. Samtidig mener revisjonen det er uheldig at det dokumenteres så lite fra kontrollvirksomheten og oppfølgingen av denne. Mangelen på dokumentasjon gjør at det er vanskelig å beskrive omfanget av kontrollen og problemene som avdekkes, og ikke minst om det er enkeltentreprenører som utmerker seg negativt. Det er også uheldig at det synes å være liten systematikk i forhold til eventuell oppfølging og valg av sanksjoner når mangler avdekkes. Revisjonen mener at rutinene på et så viktig område burde være mer formalisert og forutsigbare for å sikre lik praksis og behandling av aktørene.

Revisjonen deler oppfatingen om at det er uakseptabelt dersom entreprenørene benytter kommunens sand/singel når man strør for privatpersoner. Tjenestestedet bør vurdere om det er ytterligere tiltak man kan sette inn for å motvirke denne typen virksomhet.

Endelig fremstår det som positivt at tjenestestedet synes å ha gode rutiner for å evaluere eksisterende kontrakter i forkant av at man lyser dem ut på nytt. Dersom man hadde hatt bedre rutiner for fortløpende dokumentasjon, ville også denne formentlig vært nyttig i en slik evalueringsprosess.

4.3 Oppfølging og bruk av systemet med servicetelefon

Avtalene om brøyting/strøing og salting inneholder begge krav om at utførelsen av tiltak skal loggføres og rapporteres gjennom bruk av Bærum kommunes Servicetelefon.⁶⁵ Det fremkommer at entreprenøren skal kvittere pr. telefon når oppdraget er *mottatt*. Deretter sies det uttrykkelig at entreprenøren er ansvarlig for å sørge for at det meldes inn for *oppstart* av oppdraget i systemet når salting/brøyting/strøing *startes* på roden. Tilsvarende pålegges entreprenøren å foreta innmelding om *avsluttet* oppdrag *umiddelbart etter avsluttet arbeid*.⁶⁶

Det følger av kontraktsbestemmelsene at arbeidene med brøyting og strøing skal *starte så raskt som mulig, senest en time etter at varsel er gitt*.⁶⁷ Når det gjelder veiene som saltes fremkommer det at når *varsel er gitt fra vaktleder skal entreprenøren øyeblikkelig starte salting*.⁶⁸

⁶⁵ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 3, Kravspesifikasjon punkt 2 d jf. 5 og Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 5, Kravspesifikasjon punkt 1.8 jf. 5.

⁶⁶ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 3, Kravspesifikasjon punkt 5 og Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 5, Kravspesifikasjon punkt 5.

⁶⁷ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 1.2.

⁶⁸ Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 7, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser punkt 1.2.

Når det gjelder brøyting fremkommer det videre at ved snøfall skal hovedveier inklusive fortauer være gjennombrøytet innen 6 timer etter at varsel om brøyting er gitt. Det øvrige kommunale veinettet skal være gjennombrøytet innen 7 timer etter varsel er gitt.⁶⁹ Tilsvarende krav følger av kommunens vedlikeholdsstandard.⁷⁰ Diverse opprydding og utbrøyting av møteplasser, busslommer og arealer utenfor kjørebane skal foregå parallelt med brøyting av selve veibanen.⁷¹

Avtalene om brøyting, strøing og salting inneholder bestemmelser om at kommunen kan trekke entreprenøren et beløp på 5000 kroner pr. gang dersom vedkommende ikke setter i gang arbeidet *innen en time etter utkalling* eller overholder tidsfristene med hensyn til ferdigstilling av brøyting og strøing.⁷²

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Entreprenøren skal melde inn til Servicetelefonen når oppdraget er mottatt.
- ⇒ Entreprenøren skal melde inn til Servicetelefonen når oppdraget startes.
- ⇒ Entreprenøren skal melde inn til Servicetelefonen når oppdraget avsluttes.
- ⇒ Tjenestestedet skal kontrollere at entreprenørene benytter Servicetelefonen for å registrere aktiviteter som omfattes av oppdraget.
- ⇒ Tjenestestedet bør bruke informasjon fra Servicetelefonen for å kontrollere at tidsfristene i kontrakten overholdes.

4.3.1 Faktagrunnlag

Revisjonen har tatt ut oppdragshistorikk for hele 2012 samt diverse logger fra Servicetelefonen. Dette materialet viser at Servicetelefonen brukes av vaktlederne for å kalle ut entreprenørene for å utføre brøyting, salting og strøing på de forskjellige rodene.

Tjenestestedet oppgir at det gjøres lite kontroll knyttet til entreprenørenes bruk av Servicetelefonen. Det var planlagt en større gjennomgang av dataene fra Servicetelefonen som et ledd i forarbeidet til neste anbudsrunde for brøyting, salting og strøing, men dette har ikke blitt gjennomført.

Tjenestestedet oppgir at det normalt tar 4-5 timer å gjennombrøyte en rode, men at det avhengig av vær og trafikk ikke er unormalt at man bruker opp mot 6 timer. I tillegg kommer etterbrøyting og rydding. Strøing tar normalt noe mindre tid. Det opplyses at oppstartstider⁷³ sjeldent overstiger 1 eller 1,5 time. Som nevnt skal oppstartstiden ved brøyting og strøing være mindre enn 1 time.

Revisjonen har gjort nærmere analyser knyttet til entreprenørenes bruk av Servicetelefonen i 2012 for rodene 4-31 og 34.⁷⁴ Oppdragshistorikken viser at 19 % av alle oppstartstidene er

⁶⁹ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 1.3.

⁷⁰ Drifts- og vedlikeholdsstandard for kommunale veier, punkt 92.1.

⁷¹ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 1.4

⁷² Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 4.3 og Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 7, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser punkt 4.3.

⁷³ Tiden det går fra entreprenøren er utkalt til oppdraget startes i servicetelefonen.

⁷⁴ Dvs. alle rodene som omfatter kommunal vei, utenom hovedvei eller spesialroder som for eksempel parkeringsplasser, trappanlegg og lignende.

lenger enn 1,5 time og at 62 % av alle oppstartstider er lenger enn 1 time.⁷⁵ Dette stemmer dårlig overens med tjenestestedets anslag for tidsbruk.

Nærmere undersøkelser tyder på at en betydelig del av tidene i historikken ikke er riktige og at de forteller lite om den reelle tiden entreprenøren bruker på å starte oppdraget etter utkalling. For eksempel har man en del tilfeller der oppstartstiden overstiger to, tre og fire timer. Dersom man legger tjenestestedets anslag til grunn er det meget usannsynlig at disse tidene er reelle, og slike tilfeller kan skyldes at entreprenørene glemmer og/eller er seine med å starte oppdraget i Servicetelefonen. At flere av disse tilfellene har forholdsvis lavt tidsforbruk⁷⁶ støtter en slik slutning. Flere av vaktlederne opplyser dessuten at entreprenørene ikke er flinke nok til å følge opp at de skal bruke Servicetelefonen.

Analysene viser også at en større andel av avvikene kan knyttes til et fåtall entreprenører. Eksempelvis har 2 entreprenører ved flere anledninger startet og stoppet oppdraget i samme vending. I disse tilfellene er tidsforbruket mindre enn 1 minutt, samtidig som oppstartstidene varierer fra 3 til 14 timer.

Det er også en del tilfeller der tidsforbruket åpenbart ikke er reelt. Eksempelvis overstiges tidsforbruket med over 1 døgn i 7 tilfeller. Slike avvik kan skyldes at entreprenøren har glemt å melde inn for avsluttet arbeid. For å forhindre at denne type feil skaper problemer i systemet blir det oppgitt at vaktlederne har en rutine for å sjekke om Servicetelefonen har aktive oppdrag når man går på vakt. Man har imidlertid ikke noen skriftlig rutine som sikrer at dette følges opp, eller at det noteres hvilke avvik man eventuelt oppdager.

For å kunne gi et bilde av *de reelle tidene* for oppstart og gjennombrøyting har revisjonen gjort nye analyser i oppdragshistorikken der åpenbare feil og avvik er tatt bort. I de følgende beregningene har vi utelatt tilfeller med oppstartstider større enn 2 timer, oppstartstider lik 0, tidsforbruk mindre enn 30 minutter og tidsforbruk større enn 10 timer.⁷⁷

Etter å ha utelatt tilfeller i henhold til ovennevnte kriterier er gjennomsnittlig oppstartstid for brøyting og strøing 1 time og 2 minutter.⁷⁸ For brøyting og strøing med sand og singel er henholdsvis 58, 62 og 59 % av oppstartstidene større enn tidskravet på 1 time. I 20 av rodene er mer enn halvparten av oppstartstidene større enn kravet på 1 time.

Gjennomsnittlig tidsbruk fra utkalling til avsluttet oppdrag er for brøyting på 6 timer og 29 minutter.

Når det gjelder rode 1-3 er gjennomsnittlig oppstartstid for brøyting 59 minutter, og således innenfor kravet. For strøing med sand og singel er gjennomsnittlig oppstartstid derimot 1 time og 14 minutter og 1 time og 25 minutter. Samtidig er 67 % av oppstartstidene for de 3 oppgavene større enn kravet på en time.

⁷⁵ Oppstartstider for brøyting og strøing med sand og singel sett over ett. Det er kun marginale forskjeller i tidsbruk mellom oppgavene.

⁷⁶ Tiden det går fra entreprenøren starter oppdraget i servicetelefonen til det avsluttes.

⁷⁷ Etter dette sitter vi igjen med 893 av de 1015 opprinnelige tilfellene.

⁷⁸ Medianen er 01:03:27. I det opprinnelige utdraget er det samme gjennomsnittet over én time og 15 minutter. Det er marginale forskjeller i gjennomsnittene for brøyting og strøing med sand og singel.

Gjennomsnittlig tidsbruk for brøyting fra utkalling til avsluttet oppdrag på disse rodene er 6 timer og 54 minutter.

4.3.2 *Revisjonens vurdering*

Revisjonen mener generelt at tjenestestedet kan ha stor nytte av å bruke de mulighetene som ligger i Servicetelefonen i større grad enn det gjøres i dag. Med dagens praksis står tjenestestedet i fare for å tro at man har bedre oversikt enn man faktisk har.

Oppdragshistorikken fra Servicetelefonen og opplysningene gitt av de ansatte viser at det foreligger et vesentlig forbedringspotensial ved entreprenørenes bruk av Servicetelefonen. Uregelmessig bruk av Servicetelefonen forringer dessuten kvaliteten på oppdragshistorikken slik at det i dag er vanskelig å bruke informasjon fra denne til relevant oppfølgings- og kontrollarbeid. Revisjonen mener at man bør iverksette tiltak som kan skjerpe entreprenørenes bruk av Servicetelefonen. Det vises til at de inngåtte kontraktene stiller klare krav til hvordan Servicetelefonen skal benyttes.

Ved rett bruk av systemet kan oppdragshistorikken vise om entreprenørene overholder tidsfristene i kontraktene. Graden av overholdelse sier noe om kvaliteten på de tjenestene som leveres. Lange oppstartstider gjør eksempelvis at det tar lengre tid før veiene brøytes og strøs for innbyggerne. Forsinket oppstart av brøyting vil i noen tilfeller kunne medføre at det dannes snø- og issåle på veien, noe som er kostbart for kommunen å fjerne.

Kontraktene stiller klare tidsfrister for når veiene skal være ferdig gjennombrøytet, men servicetelefonen, eller annen tilgjengelig informasjon, gjør det ikke mulig å kontrollere om disse fristene overholdes.

Som følge av de mange feilregistreringene i oppdragshistorikken og usikkerheten knyttet til entreprenørenes bruk av Servicetelefonen, har denne begrenset pålitelighet. Selv etter man har fjernet åpenbare avvik og feil fra beregningsgrunnlaget, viser imidlertid materialet at det skjer urovekkende mange brudd på kravene for oppstartstider. Revisjonen mener man bør forsøke å få bedre oversikt over hva de høye oppstartstidene skyldes, slik at man kan finne passende tiltak.

4.4 Rutiner for fakturakontroll

Avtalene om brøyting/strøing og salting inneholder bestemmelser om at det *skal faktureres for faktisk utført arbeide*.⁷⁹

På de fleste rodene betales det en fast pris til entreprenøren pr. gang roden brøytes eller strøs.⁸⁰ På enkelte roder betales det for brøyting (snørydding) og strøing pr. time.⁸¹ På veiene som saltes betales det pr. time for brøyting, strøing og utlegging av salt/saltopløsning.⁸²

Det følger av kommunens *Reglement for attestasjon og anvisning* at et hvert krav som skal dekkes over kommunens budsjett skal, før dekning finner sted, være både attestert og

⁷⁹ Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 4, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser, punkt 4.1 og Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 7, Standard kontraktsvilkår, Spesielle kontraktsbestemmelser punkt 4.1.

⁸⁰ Dette gjelder blant annet rodene 4-31 og 34. I tillegg gjelder det for de veiene på rode 1-3 som ikke saltes, jf. Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 5, Prisskjema.

⁸¹ Dette gjelder blant annet rode 37 og 38, jf. Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 5, Prisskjema.

⁸² Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 3, Prisskjema.

anvist.⁸³ Den som attesterer et krav går god for at varene og tjenestene kravet gjelder er mottatt i riktig kvantum, at leveransen er i samsvar med bestillingen som er gjort, og at kravet er fremsatt med de avtalte priser.⁸⁴

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Fakturaene skal være riktige med hensyn til faktisk utførte tjenester.
- ⇒ Det skal være kontrollrutiner som sikrer at fakturaene er riktige.

4.4.1 Faktagrunnlag

Revisjonen får opplyst at tjenestestedet har rutiner for fakturakontroll som følges i praksis. Avdelingsleder opplyser at attestasjonsrollen er gitt til en person som blant annet skal undersøke at opplysningene i fakturaene stemmer opp mot Servicetelefonen. Fakturaene anvises deretter av avdelingsleder. Det opplyses at man sjelden finner feil i fakturaene. Avdelingsleder opplyser at det ut over bruken av Servicetelefonen ikke foretas andre registreringer av hvilket arbeid kommunen skal faktureres for.

Revisjonen har gått gjennom samtlige 89 fakturaer som gjelder brøyting og strøing/punktstrøing utført på rodene 1-31 og 34 i oktober og november 2012. I henhold til kontraktene skal det på disse 32 rodene betales en fast pris til entreprenøren pr. gang roden enten brøytes, strøs eller punktstrøs.⁸⁵

Revisjonens gjennomgang viser at disse fakturaene gjennomgående stemmer godt overens med Servicetelefonens oversikt⁸⁶ over hvilke dager det ble utført brøyting/strøing. Fakturaene angir hovedsaklig kun dato, men ikke klokkeslett, for når oppgaven ble utført. Klokkeslettet har mindre betydning i disse tilfellene ettersom det betales fast pris pr. runde.

Gjennomgangen avdekker imidlertid enkelte forhold som bør bemerkes:

- En entreprenør angir ikke dato på fakturaene for når arbeidene ble utført.⁸⁷ På fakturaen for november har denne entreprenøren benyttet en pris for strøing som er ca 2000 kroner mindre pr. runde enn det revisjonen får opplyst at er avtalt.⁸⁸ I desember måned er prisen oppjustert igjen. Tjenestestedet har fremlagt dokumentasjon som viser at det i denne perioden ikke er skjedd endringer på roden som skal få betydning for prisen.⁸⁹
- På en faktura er det ikke fakturert for en strørunde til tross for at denne er oppført i oppdragshistorikken.⁹⁰
- På en faktura er en runde oppført i loggen som punktstrøing, men fakturert som vanlig strøing.⁹¹ Dette utgjør i så fall en overfakturering på over 5000 kroner.
- På en rode var det benyttet feil datoer for november, ved at det ble vist til datoer i desember.⁹² For å forstå fakturaen for november måtte revisjonen derfor også

⁸³ Bærum kommune, Reglement for attestasjon og anvisning § 1. <http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Okonomihandboken/Overordnede-bestemmelser/Reglement-for-brukerkontroll-attestasjon-og-anvisning/>

⁸⁴ Bærum kommune, Reglement for attestasjon og anvisning § 2.

⁸⁵ Prisene fremkommer av avtaledokumentet med den enkelte entreprenør. Disse har fylt ut prisskjemaet som var en del av anbudsdokumentene, jf. Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 5.

⁸⁶ Dvs. med oppdragshistorikken i Servicetelefonen.

⁸⁷ Fakturaene for rode 20.

⁸⁸ Bilagsnummer 2052481 og 2056856.

⁸⁹ Oversikt mottatt fra Vei og trafikk i Excel ark *Priser_Brøyting 2004-2014* og samtale med avdelingsleder Vei og trafikk.

⁹⁰ Faktura for rode 1 der strørundens med sand den 18.11.12 ikke er fakturert. Bilagsnummer 2056887.

⁹¹ Faktura for rode 30, punktstrøingsrunde 29.10.12. Bilagsnummer 2049877.

- undersøke fakturaen for desember.⁹³ I denne fakturaen er det fakturert for en brøyterrunde og en punktstrøingsrunde som ikke finnes i oppdragshistorikken.⁹⁴
- På en faktura er det fakturert for 3,5 timer *strøing etter avtale med vakta*.⁹⁵ Informasjon om at dette arbeidet er bestilt fremkommer ikke av oppdragshistorikken, avviksloggen eller på annen måte hos tjenestestedet.

Revisjonen har videre gjennomgått de 14 fakturaene som gjelder brøyting og strøing/punktstrøing utført på rodene 37 og 38 i hele 2012. I henhold til kontraktene skal det på disse rodene betales timespris til entreprenøren for faktisk utført arbeid.⁹⁶ Revisjonen har også gått gjennom de 7 fakturaene som gjelder salting på rodene 1-3 for samme periode. I henhold til kontrakten skal det også her betales timespris for faktisk utført arbeid.⁹⁷ For disse fakturaene avdekker gjennomgangen en rekke forhold som må kommenteres nærmere.

I henhold til kontraktsbestemmelsene skal entreprenørene melde inn til Servicetelefonen når oppdraget er mottatt, påbegynt og avsluttet.⁹⁸ Deretter skal det faktureres for faktisk utført arbeid. Konsekvensen av dette er at fakturaene for rode 37, 38 og saltbilen skal stemme overens med Servicetelefonens opplysninger om tidsforbruk.⁹⁹

På rode 37 viser revisjonens gjennomgang at det er tre oppføringer i oppdragshistorikken som det ikke er fakturert for.¹⁰⁰ Ut over dette er det fakturert for totalt 17 oppføringer i 2012. Av disse er det i 16 av tilfellene fakturert for nøyaktig 10 timer. I det siste tilfellet er det fakturert for 8 timer. Revisjonen har i samtale med avdelingsleder for Vei og trafikk fått bekreftet at det ikke er inngått noen avtale med entreprenørene om at det skal faktureres et fast antall timer.

På de 17 tilfellene som er fakturert er det et gjennomsnittlig avvik mellom fakturert timetall og oppdragshistorikkens tidsforbruk på 3 timer og 51 minutter.¹⁰¹ I kun 3 av 17 tilfeller er avviket under 1 time. Minste avvik er på 38 minutter. Dersom man sammenlikner fakturert timetall og oppdragshistorikkens totaltid,¹⁰² er det gjennomsnittlige avviket på 3 timer og 1 minutt. I 6 av tilfellene blir avviket da på under 1 time, og minste avvik er på 7 minutter.

På rode 38 viser revisjonens gjennomgang at det er fakturert for alle oppføringene i oppdragshistorikken. Det dreier seg om totalt 21 oppføringer i 2012. Av disse er det i 12 tilfeller fakturert for 10 timer, mens det i de øvrige 9 tilfellene er fakturert for 11 timer. Det er et gjennomsnittlig avvik mellom fakturert timetall og oppdragshistorikkens tidsforbruk på 3 timer og 45 minutter.¹⁰³ I kun 3 av 21 tilfeller er avviket under 1 time. Minste avvik er på 17 minutter. Dersom man sammenlikner fakturert timetall og oppdragshistorikkens

⁹² Rode 29. Bilagsnummer 2063350.

⁹³ Bilagsnummer 2156258.

⁹⁴ Brøyting 18.12.12 og punktstrøing 24.12.12.

⁹⁵ Rode 3. Bilagsnummer 2049881.

⁹⁶ Prisene fremkommer av avtaledokumentet med den enkelte entreprenør. Disse har fylt ut prisskjemaet som var en del av anbudsdokumentene, jf. Arkivsak ID 08/26777, Journalpost 5.

⁹⁷ Prisene fremkommer av avtaledokumentet med den enkelte entreprenør. Disse har fylt ut prisskjemaet som var en del av anbudsdokumentene, jf. Arkivsak ID 09/15316, Journalpost 3.

⁹⁸ Jf. kapittel 4.3 ovenfor.

⁹⁹ Tidsforbruk er tiden som går fra oppdraget startes til oppdraget avsluttes.

¹⁰⁰ Gjelder oppføringene for brøyting den 01.01.12, 04.01.12 og 07.01.12.

¹⁰¹ Avvikene går begge veier.

¹⁰² Dvs. at man inkluderer entreprenørens oppstartstid og regner tidsrommet fra oppdraget er mottatt til oppdraget er avsluttet.

¹⁰³ Avvikene går begge veier.

totaltid,¹⁰⁴ er det gjennomsnittlige avviket på 3 timer og 42 minutter. I 4 av tilfellene blir avviket da på under 1 time, og minste avvik er på 24 minutter.

Når det gjelder saltbilen skiller fakturaene seg ut ved at det legges ved en detaljert timeliste som gir informasjon om start-, stopptidspunkt og tidsforbruk det faktureres for. Revisjonens gjennomgang avdekker også her enkelte forhold som bør bemerkes nærmere:

- Revisjonen finner to tilfeller der den samme saltrunden er fakturert på to forskjellige fakturer.¹⁰⁵ Begge disse saltrundene er i tilknytning til et månedsskifte.
- På en faktura er det fakturert to ganger for den samme halvtimen.¹⁰⁶

For perioden fra mars til desember har revisjonen også for saltbilen sammenliknet tidspunktene i fakturaene med Servicetelefonen. På de 48 tilfellene som er fakturert er det et gjennomsnittlig avvik mellom fakturert timetall og oppdragshistorikkens tidsforbruk på 1 time og 27 minutter (median: 1 time og 1 minutt). Dersom man sammenlikner fakturert timetall og oppdragshistorikkens totaltid,¹⁰⁷ er det gjennomsnittlige avviket på 1 time og 5 minutter (median: 28 minutter). Totaltiden stemmer således bedre overens med oppdragshistorikken. I henhold til avtalen skal det imidlertid ikke faktureres for oppstartstiden, men kun for faktisk arbeidstid. I denne sammenheng skal det bemerkes at revisjonen får opplyst at man ofte følger en noe annen rutine for utkalling av saltbilen. For å få optimal effekt av saltingen er det svært viktig at bilen kommer i gang så fort som mulig og får lagt ut salt før snøen legger seg på veien. Vaktleder ringer derfor ofte direkte til saltbilsjåføren og ber han om å sette i gang med salting. Så utkalles saltbilen av servicetelefonen via mobiltelefon. Deretter drar vaktleder tilbake til kontoret og utkaller eventuelle øvrige entreprenører som skal brøyte, via Servicetelefonen. Revisjonen får opplyst at man ikke har rutiner for å notere ned om, og i tilfelle når, man har slik kontakt med saltbilsjåføren.

4.4.2 Revisjonens vurdering

Der det faktureres fast pris viser gjennomgangen at fakturaene normalt stemmer godt overens med oppdragshistorikken. Samtidig må man være oppmerksom på at feil forekommer, og det er viktig å ha tilstrekkelig fokus på arbeidet med fakturakontrollen slik at kommunen verken over- eller underfaktureres. En entreprenør spesifiserer ikke fakturaene med dato for arbeidene, og dette kan være uheldig da det vanskeliggjør fakturakontrollen.

Der det faktureres på timespris for faktisk utført arbeid, viser revisjonens gjennomgang derimot urovekkende resultater. Revisjonen finner betydelige avvik mellom fakturaens tidsangivelser og registreringene i Servicetelefonen, som i prinsippet skal stemme overens med hverandre. På to av de undersøkte rodene er gjennomsnittlig avvik mellom fakturert timetall og Servicetelefonen på godt over 3 timer.

Det er usikkert hva man kan lese ut av dette. En tolkning er at systemet med Servicetelefonen ikke brukes slik man har avtalt. En annen tolkning er at entreprenørene ikke ser hen til hva

¹⁰⁴ Dvs. at man inkluderer entreprenørens oppstartstid og regner tidsrommet fra oppdraget er mottatt til oppdraget er avsluttet.

¹⁰⁵ En saltrunde på 4 timer den 31.12.11 er oppført på fakturaene for både desember 2011 og januar 2012. Bilagsnummer 1909182 og 1961162. Saltrunden den 01.03.12 fra 07:00 til 09:00 er oppført på fakturaene for både februar og mars. Bilagsnummer 1968925 og 1983258.

¹⁰⁶ Oppføring den 07.03.12. Bilagsnummer 1983258.

¹⁰⁷ Dvs. at man inkluderer entreprenørens oppstartstid og regner tidsrommet fra oppdraget er mottatt til oppdraget er avsluttet.

som er registrert i Servicetelefonen når de utarbeider fakturaer. Mest sannsynlig er begge disse tolkningene riktige. Dette er i seg selv uakseptabelt, da det i praksis betyr at oppdragshistorikken mister mye av sin verdi og funksjon som kontrollverktøy.

Inntrykket forverres når man tar i betraktning at tjenestestedet opplyser at man stoler på Servicetelefonen, og ikke foretar andre registreringer av hvilket arbeid som bestilles. Etter revisjonens vurdering betyr dette at det i praksis ikke er mulig å gjennomføre en reell fakturakontroll opp mot Servicetelefonen, slik avtalen forutsetter og tjenestestedet opplyser at man gjør.

En slik situasjon er ikke holdbar. Revisjonen mener det må iverksettes tiltak for å forbedre rutineene for bruk av Servicetelefonen, og/eller at det må etableres andre rutiner for å dokumentere hvilke arbeider som bestilles.

5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Kontrollutvalget ønsket å undersøke i hvilken grad kommunen etterlever krav til vedlikehold av kommunale veier fastsatt i regelverk, sentrale styringsdokumenter og vedtatte standarder. Revisjon skulle særlig undersøke i hvilken grad kommunen kontrollerer og følger opp de avtaler som inngås om utførelse av vintervedlikehold på kommunale veier.

Rapporten fokuserer på utfordringer innen det reviderte området.

5.1 Hovedinntrykk

Revisjonen har inntrykk av at det jobbes godt ved tjenestestedet. De fleste stillingene er besatt av fagpersoner med betydelig erfaring og kompetanse. De ansatte er gjennomgående opptatt av at veiene og vedlikeholdet skal ha god kvalitet, og at trafikk sikkerheten ivaretas.

Samtidig avdekker revisjonens gjennomgang flere områder der tjenestestedet har ikke ubetydelige utfordringer. Gjennomgangen viser at tjenestestedet tidvis sliter med å oppfylle kravene som er satt i vedlikeholdsstandarden, og at man ikke har tilfredsstillende rutiner for å benytte tilgjengelige dokumentasjonssystemer. Videre synes tjenestestedet å ha et betydelig forbedringspotensiale i forhold til oppfølging og kontroll av inngåtte avtaler om vintervedlikehold.

5.2 Utfordringer

5.2.1 *Etterlevelsen av vedtatte krav*

Tjenestestedet opplyser at kvaliteten på veivedlikeholdet i en del tilfeller er under vedtatt standard. Det er i seg selv uheldig når man ikke følger vedtatte standarder. Revisjonen mener man bør benytte den forestående gjennomgangen av *Drift og vedlikeholdsstandarden* til å få et styringsdokument som setter reelle rammer for det vedlikeholdet som skal gjennomføres.

Revisjonen mener det gjøres mange fornuftige valg og prioriteringer ved tjenestestedet, men det kan være en utfordring at de ansatte ikke alltid er samstemt om disse. Da det foreligger liten grad av skriftlighet og rutiner, øker dette risikoen for ulik praksis. Revisjonen mener man burde brukt noe mer tid på felles planlegging av oppgaver for å se om man kan tilrettelegge for systemer som sikrer lik praksis, skriftlighet og kunnskapsoverføring.

5.2.2 *Dokumentasjonsrutiner*

Gjennomgangen viser at tjenestestedet har dokumentasjonssystemer som benyttes ulikt av de ansatte, for eksempel maskintimelisten og systemet for avvikshåndtering. Dette gjør at dokumentasjonen mister mye av sin verdi, da man ikke kan være trygg på at den er fullstendig. Revisjonen mener det er uheldig at tjenestestedet er klar over denne utfordringen, men ikke tar tak i den for å sikre samstemt bruk. Revisjonen mener tjenestestedet bør ta en overordnet gjennomgang av hvilke dokumentasjonssystemer som skal benyttes av de ansatte, og hva som skal registreres i disse.

Revisjonen ser at mangelen på skriftlighet og bruk av dokumentasjonssystemer har negative konsekvenser for tjenestestedets muligheter til å følge opp og kontrollere avtalene om vintervedlikehold, og til å gi politikerne relevant styringsinformasjon.

Kommunens regler for avvikshåndtering og håndbok om risikostyring og internkontroll vektlegger betydningen av dokumentasjon i eget forbedringsarbeid. Revisjonen tror at tjenestestedet har en del å hente på en noe mer planlagt og systematisk bruk av dokumentasjon gjennom et kvalitets- og avvikssystem.

5.2.3 Oppfølging og kontroll av avtaler

Generelle rutiner for oppfølging

Undersøkelsen viser at tjenestestedet er opptatt av å kontrollere arbeidene som utføres av entreprenørene. Dette er positivt, da det er viktig å følge opp at kommunen får de tjenester man betaler for, og at disse har den kvalitet som borgerne forventer. Samtidig mener revisjonen det er uheldig at det dokumenteres lite fra kontrollvirksomheten og oppfølgingen av denne. Mangelen på dokumentasjon gjør at det er vanskelig å beskrive omfanget av kontrollen og problemene som avdekkes, og ikke minst om det er enkeltentreprenører som utmerker seg negativt. Det er også uheldig at det synes å være liten systematikk i forhold til eventuell oppfølging og valg av sanksjoner når mangler avdekkes. Revisjonen mener at rutineene på et så viktig område burde være mer formalisert og forutsigbare for å sikre lik praksis og behandling av aktørene.

Servicetelefonen

Tjenestestedet har en egen servicetelefon som i henhold til avtalene skal benyttes for å kalle ut entreprenørene for å utføre brøyting, strøing og salting av veiene. Entreprenørene skal kvittere for at oppdraget er mottatt, påbegynt og avsluttet ved å kommunisere med Servicetelefonen, som loggfører all korrespondanse.

Oppdragshistorikken fra Servicetelefonen og opplysningene gitt av de ansatte viser at det foreligger et vesentlig forbedringspotensial ved entreprenørenes bruk av Servicetelefonen. Ved rett bruk av systemet kan oppdragshistorikken vise om entreprenørene overholder tidsfristene i kontraktene. Graden av overholdelse sier noe om kvaliteten på de tjenestene som leveres. Lange oppstartstider i strid med avtalens krav, gjør eksempelvis at det tar lengre tid før veiene brøytes og strøs for innbyggerne. Revisjonen mener man bør iverksette tiltak som kan skjerpe entreprenørenes bruk av Servicetelefonen.

Fakturakontroll

Veinettet i kommunen er delt inn i 43 brøyteroder. På de fleste rodene betales det en fast pris til entreprenøren pr. gang roden brøytes eller strøs, mens det på enkelte betales pr. time.

Der det faktureres på timespris for faktisk utført arbeid, finner revisjonen betydelige avvik mellom fakturaens tidsangivelser og registreringene i Servicetelefonen. På to av de undersøkte rodene er gjennomsnittlig avvik mellom fakturert timetall og Servicetelefonen på godt over 3 timer.

Når fakturaenes tidsangivelser og registreringene i Servicetelefonen stemmer så dårlig overens, betyr det at Servicetelefonen mister mye av sin verdi og funksjon som kontrollverktøy. Tjenestestedet opplyser derimot at man stoler på Servicetelefonen, og ikke foretar andre registreringer av hvilket arbeid som bestilles. Etter revisjonens vurdering betyr dette at det for enkelte tjenester ikke er mulig å gjennomføre en reell fakturakontroll, slik avtalen forutsetter og tjenestestedet opplyser at man gjør. Revisjonen mener det må iverksettes tiltak for å forbedre rutineene for bruk av Servicetelefonen, og/eller at det må etableres andre rutiner for å dokumentere hvilke arbeider som bestilles.

5.3 Anbefalinger

1. Rådmannen bør vurdere forbedringer som kan sikre lik praksis og skriftlighet i tjenestestedets oppfølging og kontroll av avtaler om vintervedlikehold.
2. Rådmannen bør ta en overordnet gjennomgang av hvilke dokumentasjonssystemer som skal benyttes av de ansatte, og hva som skal registreres i disse.
3. Rådmannen bør iverksette tiltak for å forbedre rutine for bruk av Servicetelefonen.
4. Rådmannen bør sørge for at det foreligger dokumentasjon som gjør det mulig å gjennomføre tilfredsstillende fakturakontroll.

KILDER

Anbudskalender 2013. Oversikt over kontrakter og avtaler mottatt fra tjenestestedet Vei og trafikk.

Arkiv, Bærum kommune intranett:

<http://ansattportal.baerum.kommune.no/Emnekartstruktur/Tema-A-A/Arkiv/>

Arkiv- og posthåndboken, Bærum kommune, intranett:

<http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Arkiv--og-posthåndboken/Arkiv/>

Arkivsak ID 08/26777 *Anskaffelsesavdelingen - Anbud - Brøyting og strøing på kommunale veier og plasser.*

Arkivsak ID 09/15316 *Anskaffelsesenheden - Anbud – Vinterberedskap.*

Bilagsnummer 1909182 i Basware, Bærum kommunes program for håndtering av inngående fakturaer.

Bilagsnummer 1961162 i Basware.

Bilagsnummer 1968925 i Basware.

Bilagsnummer 1983258 i Basware.

Bilagsnummer 2049877 i Basware.

Bilagsnummer 2049881 i Basware.

Bilagsnummer 2052481 i Basware.

Bilagsnummer 2056856 i Basware.

Bilagsnummer 2056887 i Basware.

Bilagsnummer 2063350 i Basware.

Bilagsnummer 2156258 i Basware.

Drift og vedlikeholdsstandard for kommunale veier, vedtatt i Sektorutvalg Levekår den 24.04.01.

E-post av 14.01.13 fra Vei og trafikk. *Beskrivelse av beredskapsordningene.*

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) av 06.12.96 nr. 1127.

Forskrift om offentlige arkiv av 11.12.98 nr. 1193.

Handlingsprogram 2012-2015.

Handlingsprogram 2013-2016, Rådmannens grunnlagsdokument.

Innkjøpshåndbok, Bærum kommune, intranett:

<http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Innkjopshandbok-for-Barum-kommune/>

Kontrollutvalget møte 12.11.12, sak 055/12 *Forvaltningsrevisjoner 2013.*

Kontrollutvalget møte 10.12.12, sak 062/12 *Frister for forvaltningsrevisjoner 2013.*

Ledelse, organisering og styring (LOS), Bærum kommune, intranett:

<http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Ledelse-organisering-og-styring/Risikostyring-og-inernkontroll/>

Lov om arkiv av 04.12.92 nr. 126 (arkivlova).

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.09.92 nr. 107 (kommuneloven).

Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99 nr. 69.

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19.05.06 nr. 16 (offentleglova).

Lov om vegar av 21.06.63 nr. 23 (veglova).

Oversikt over hovedveier som skal saltet. Utskrift fra *Rosy* systemet mottatt fra tjenestestedet Vei og trafikk.

Priser_Brøyting 2004-2014. Oversikt mottatt fra Vei og trafikk.

Reglement for attestasjon og anvisning, Bærum kommune, intranett:

<http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Okonomihandboken/Overordnede-bestemmelser/Reglement-for-brukerkontroll-attestasjon-og-anvisning/>

Regler for avvikshåndtering, Bærum kommune, intranett:

<http://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Felles-handboker/Avvikshandtering/> Det fremkommer på intranett at regelen p.t. er under endring.

Sektorutvalg for Miljø, Klima og Kommunalteknikk møte 12.01.12, sak 003/12

Månedssrapport - november 2011 – Sektorutvalg for Miljø, Klima og Kommunalteknikk.

Sektorutvalg for Miljø, Klima og Kommunalteknikk møte 20.09.12, sak 044/12

Månedssrapport – juli 2012 – Sektorutvalg for Miljø, Klima og Kommunalteknikk.

Sektorutvalg Levekår møte 18.05.10, sak 046/10 *Månedssrapport - mars 2010 – Sektorutvalg Levekår.*

Sektorutvalg Levekår møte 07.06.11, sak 038/11 *Månedssrapport - mars 2011 – Sektorutvalg Levekår.*

Servicetelefonen for Bærum kommune, <http://servicetelefonen>

Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt (RSK 001), Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11.

Vei og trafikk, Bærum kommune, internett: <https://www.baerum.kommune.no/veioogtrafikk>

RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

NOTAT

Dato: **22.04.2013**
Arkivkode: **N-011.7**
J.postID: **13/67235**
Arkivsaksnr: **12/28158**

Til:

Eirik Lindstrøm

Fra:

Nitika Dhall

Kopi til:

Jan Willy Mundal

Vedrørende: **Høringsbrev - Forvaltningsrevisjon - Vedlikehold av kommunale veier**

Det vises til notat av 15.3.13, hvor rådmannen bes om en tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapporten som er på høring.

Rådmannen ønsker å takke for en nyttig og oversiktlig rapport om vedlikehold av kommunale veier. Kommunerevisjonen har kommet med fire anbefalinger som vurderes å være relevante og vil bli innarbeidet i tjenestestedets forbedringsarbeid. Nedenfor beskrives hvilke tiltak som blir iverksatt som følge av anbefalinger.

1. Rådmannen bør vurdere forbedringer som kan sikre lik praksis og skriftlighet i tjenestestedets oppfølging og kontroll av avtaler om vintervedlikehold.

Vintervedlikeholdet utføres i dag med utgangspunkt i vedlikeholdsstandarden fra 2001. Dette er retningslinjer som kommunen følger i den tjenesteproduksjon som skjer i egen regi. Vedlikeholdsstandarden er også utgangspunkt for tjenesteproduksjonen som utføres av eksterne entreprenører. For følgende oppgaver foreligger det avtaler basert på anbud:

- Snøbrøyting på gater og veier
- Strøing med sand/singel
- Strøing med salt

For ovennevnte oppgaver stiller kontraktene klare krav til når og hvordan disse skal utføres.

For følgende oppgaver er veivedlikeholdsstandarden direkte førende fordi det ikke finnes særskilte avtaler. Disse oppgavene utføres av entreprenører som tilleggsoppgaver i henhold til kontraktene og som egenregioppgaver.

- Høvling
- Bortkjøring av snø
- Drift av snødeponi
- Frisiktrydding
- Drift av sandsilo

- Oppvarming av gågater
- Punktstrøing (Ad-hoc tiltak)

Gjeldende vedlikeholdsstandard ble politisk behandlet i 2001 og har ikke vært revidert siden dette. Det har imidlertid skjedd endringer på enkelte områder av standarden som følge av senere politiske vedtak. Det innebærer at det på enkelte punkter er et gap mellom dokumentet som beskriver standarden og gjeldende, faktiske krav. Dette bidrar til å skape uklarheter om hva som er kravene både til arbeid som utføres i egen regi og som eksterne entreprenører skal utføre.

Rådmannen skal før sommeren legge fram en overordnet sak om veivedlikeholdspolitikk og ressursbehov. Denne følges opp til høsten med et revidert dokument som beskriver ny standard. På denne måten sikres et oppdatert styringsdokument som i større grad setter reelle rammer for vedlikeholdet. Nye anbud som utlyses vil relatere seg til ny standard, samt at nye kontrakter vil utformes med sikte på å skape større presisjon i hva som skal utføres. Dette er tiltak som vil bidra til forbedret kontroll og oppfølging av avtaler om vintervedlikehold. Samtidig vil tjenestestedet utvikle nye kontrollsystemer som sikrer lik praksis og skriftlighet i oppfølgingen av avtalene.

Fram til ny vedlikeholdsstandard og nye kontrakter foreligger, samt et eventuelt nytt kontrollsystem, vil tjenestestedet arbeide med videreutvikling av eksisterende kontrollrutiner. Det bør foretas en risikovurdering av hvilke oppgaver som særlig er forbundet med fare for avvik mellom krav og faktisk utførelse, slik at oppfølging og kontroll særlig kan rettes mot slike oppgaver. Krav til utførelse og hensiktsmessige kontrollrutiner vil bli kommunisert gjennom møter og opplæring på drifts- og vedlikeholdsavdelingen.

2. Rådmannen bør ta en overordnet gjennomgang av hvilke dokumentasjonssystemer som skal benyttes av de ansatte, og hva som skal registreres i disse.

Rådmannen er enig i at det er behov for å gjennomgå de ulike dokumentasjonssystemer for å sikre en helhetlig kvalitet- og internkontrollsystem. Dette vil bli gjennomført i løpet av høsten 2013. I den forbindelse vil det også bli lagt vekt på intern opplæring for å sikre ensartet bruk og oppfølging av systemet.

3. Rådmannen bør iverksette tiltak for å forbedre rutinene for bruk av Servicetelefonen.

Servicetelefonløsningen ble anskaffet i 1999. Formålet var å håndtere utkallinger av brøyte- og strøtjenester som erstatning for bortfall av en personsøker-tjeneste. Denne løsningen har siden den ble anskaffet ikke blitt videreutviklet.

I forbindelse med gjennomgangen av dokumentasjonssystemer vil man også vurdere det tekniske systemet på servicetelefonen og muligheter for å tilpasse det til behovet som nå foreligger. Alternativt vil anskaffelse av et nytt system blir vurdert dersom det viser seg å være mer formålstjenlig.

4. Rådmannen bør sørge for at det foreligger dokumentasjon som gjør det mulig å gjennomføre tilfredsstillende fakturakontroll.

God fakturakontroll vil forbedre seg når tiltakene under punktene en og to er gjennomført. I mellomtiden vil det bli arbeidet med å utvikle eksisterende kontrollrutiner.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli
rådmannen

REVISJONENS BEMERKNINGER

Rådmannens høringssvar inneholder ikke momenter som gjør det nødvendig med bemerkninger fra revisjonen.