

**NR 15 December 2002**

**DNR 420/181-02**

# **Integrerat system för ledning och styrning**

## **En bild av läget på gatu- och fastighetskontoret**

**Regionerna saknar åtaganden inom huvudverksamheten - underhåll av gator**

**Pågående arbete inom ytterstadsregionen innebär dock goda förutsättningar för att utveckla sådana åtaganden**

**Granskningen av ytterstadsregionen visar att det är angeläget att ett gemensamt förhållningssätt till allmänheten utvecklas**

**På fastighetsförvaltningen finns åtaganden som fokuserar på väsentliga kvalitetsaspekter i verksamheten**

**Det är viktigt att hitta bra sätt att verifiera hur man ligger till vid uppföljning av åtaganden**

## Sammanfattning

Revisionskontoret har i enlighet med fastställd revisionsplan granskat om stadens strategier för kvalitetsutveckling och integrerat system för ledning och styrning har satt några spår i gatu- och fastighetskontorets verksamhet. Granskningen har genomförts under hösten 2002 och omfattat region ytterstaden - i första hand drift- och underhållsbyrån samt fastighetsförvaltningen - i första hand affärsområde förvaltningslokaler. Granskningen har fokuserat på enhets specifika åtaganden, uppföljning och dialog i linjen, hantering av klagomål och synpunkter, kvalitetssystem samt ledningens och stabers stöd.

Förvaltningen har haft svårt att koppla ihop enhetsvisa åtaganden med centrala mål och prioriterade inriktningar. Det kommuncentralt framtagna ledningssystemet har varit svårt att förstå för de som jobbar på regionerna och åtagandestrukturen ger ett rörigt och inkonsekvent intryck. Drift- och underhållsbyrån på region ytterstaden saknar åtaganden inom huvudverksamheten - underhåll av gator - vilket är uppseendeväckande. Regionens byråkonferenser under hösten verkar dock ha givit goda förutsättningar för att *åtaganden* kan komma att utformas med utgångspunkt från regionens kärnverksamheter och huvuduppgifter. Det finns också en insikt att chefer måste stå i spetsen för utvecklingsarbetet och att detta i större utsträckning än hittills måste vara en del i det ordinarie linjearbetet. Det är också viktigt att hitta bra sätt att verifiera hur man ligger till vid uppföljning av åtaganden. För närvarande är det allt för mycket av allmänt tyckande. Att inom *hela* regionen utveckla och hålla levande ett gemensamt förhållningssätt till allmänheten bedömer revisionskontoret som mycket angeläget. Gatu- och fastighetskontoret har i sitt *kvalitetsarbete* investerat åtskilligt med tid och kraft i att dokumentera väsentliga processer. Att kvalitets-säkra dessa processer exempelvis genom interna kvalitetsrevisioner inom ramen för internkontrollplanen bedömer revisionskontoret också vara angeläget.

På fastighetsförvaltningen finns *åtaganden* som belyser väsentliga kvalitetsaspekter i verksamheten. Det finns en dialog i linjen även om den kan förbättras. På fastighetsförvaltningen AO förvaltningslokaler finns goda former för hantering av *synpunkter och klagomål* med kundundersökningar, felanmälan och hyresgästmöten. Det är tydligt att fastighetsförvaltningens ISO-9000 -baserade kvalitetssystem varit en grundbult för fastighetsavdelningen i arbetet med att hamna rätt med sina åtaganden. För en fortsatt positiv utveckling ser revisionskontoret det som angeläget att arbetsformer för ökad delaktighet och uppföljning understöds. Att ge medarbetarna större förtroende och tillit och i större utsträckning än för närvarande praktisera ett strategiskt ledarskap ser revisionskontoret som väsentligt.

<b>Innehåll</b>	<b>Sid</b>
Inledning.....	1
Bakgrund .....	1
Syfte och avgränsningar.....	1
Metod .....	1
Integrerad ledning och styrning.....	1
Granskningen.....	3
Inriktning.....	3
Kontrollmål / kriterier .....	3
Drift- och underhållsbyrån på region ytterstaden (Ryd) .....	4
Fastighetsförvaltningens affärsområde förvaltningsbyggnader .....	11
Revisionskontorets samlade bedömning .....	15

---

## **Inledning**

### ***Bakgrund***

Kommunfullmäktige beslutade i maj 1999 om en särskild strategi för kvalitetsutveckling och i februari 2001 om att stadens olika system och rutiner för styrning och uppföljning ska samordnas och utvecklas i ett integrerat ledningssystem (ILS). Huvudsyftet var att tydliggöra de politiska målen och säkerställa att de fullföljs i hela organisationen. Det kräver styrning ända ut på enhetsnivå och en uppföljning på alla nivåer. Detta skall ske i ett integrerat system som sammanfattar och förenar befintliga strategier såsom – kvalitetsstrategi, budgetordning, upphandlingspolicy och miljöledningssystem.

### ***Syfte och avgränsningar***

Revisionskontoret har i enlighet med årets revisionsplan granskat hur arbetet med att utveckla ILS bedrivs inom gatu- och fastighetsnämnden. Granskningen har gjorts utifrån två lokala enheters perspektiv.

Granskningen skall *belysa* hur gatu- och fastighetskontoret arbetar med styrning och utveckling, ge en *lägesbeskrivning* av hur långt gatu- och fastighetskontoret kommit i genomförandet av ILS. Ambitionen är inte att utvärdera nämndens styrsystem. Syftet är mer blygsamt - att se om de centrala strategierna om kvalitet och integrerad styrning har satt några spår i verksamheterna.

Granskningen som genomförts under hösten 2002 har inriktats på två enheter inom gatu- och fastighetskontoret – drift- och underhållsbyrån på region ytterstaden och affärsområde förvaltningsbyggnader på fastighetsförvaltningen.

### ***Metod***

Granskningen har grundats på genomgång av dokument och intervjuer. Granskningen inleddes med genomgång av kommuncentrala dokument samt av nämndens verksamhetsplan 2002 och kvartalsrapporter. De berörda avdelningarnas controllers intervjuades inledningsvis. Därefter intervjuades enhetschefer, avdelningschefer samt några medarbetare på respektive enhet.

### ***Integrerad ledning och styrning***

#### **Kvalitetsstrategin**

I kvalitetsstrategin finns inte några krav på gemensamma kvalitetsverktyg etc. Detta för att nämnder och verksamheter själva ska kunna välja kvalitetsystem med hänsyn till respektive verksamhets förutsättningar och behov.

Strategin innehåller dock vissa kommungemensamma krav som nämnderna måste uppfylla.

De kommungemensamma kraven i kvalitetsstrategin är följande:

- ? Samtliga verksamheter ska utarbeta *åtaganden* som tydliggör verksamhetens uppdrag gentemot medborgare/brukare och nämnd. Åtaganden som vänder sig mot medborgare/brukare ska successivt utvecklas till *kvalitetsgarantier*.
- ? Verksamheterna ska beskriva *arbetsätt* som säkrar att åtaganden uppfylls
- ? *Uppföljning* ska ske av hur åtaganden uppfylls. En del i denna uppföljning handlar om utformning av rutiner för *systematisk hantering av synpunkter och klagomål*.
- ? *Utveckling* ska ske för ständiga förbättringar.

Kvalitetsarbetet ska integreras i budgetprocessen. Former för en strukturerad *dialog* ska utvecklas mellan nämnd, förvaltningsledning och enhet om åtaganden, arbetsätt, uppföljning, utveckling och resursanvändning.

### Styrprinciper

Kvalitetsstrategins begrepp och arbetsätt har senare fått bilda struktur för ILS (integrerad ledning och styrning). Det övergripande syftet med integrerad styrning är att tydliggöra de politiska målen samt följa upp dessa i alla led av organisationen för att säkerställa god kvalitet, god miljö och en effektiv resursanvändning inom fastställd budget. Det kräver aktiv medverkan från alla medarbetare och att samtliga verksamheter tar ställning till vad som är deras huvuduppgift och koncentrerar sig på den. Kunder och brukare skall ges ett tydligt besked om vad de kan förvänta sig av de tjänster och den service som staden tillhandahåller.

Ett integrerat ledningssystem innehåller ett flertal olika komponenter och begrepp. Det mest centrala i modellen är att styrningen skall fungera ända ut på enhetsnivå där de huvudsakliga värdena skapas och resurserna används. Det är också på enhetsnivå som medborgare, kunder och brukare möter stadens verksamheter. Verksamhet och ekonomi skall följas upp i ett sammanhang.

Centralt i styrmodellen är också att utveckla ett systematiskt arbetsätt ledande till ständiga förbättringar. Generellt innebär detta att i *planeringsfasen* fastställs mål och genomförandeplaner, arbetsätt dokumenteras och resurser avsätts. Väsentligt i *genomförandefasen* är styrning och intern/extern kommunikation. Detta sker bl a genom dokument – t ex resultatrapporter. Dokumentation av avvikelser från rutiner och synpunkter från kunder/brukare är också väsentligt. Genom *uppföljning* (resultatmätning, internrevision, etc.) samlas underlag för nämndens/förvaltningsledningens genomgång. Uppföljningen ligger till grund för beslut om *förbättringar* för

att dels säkra att uppsatta mål nås, dels ge underlag för utveckling av verksamheten.

## Granskningen

### *Inriktning*

Med utgångspunkt från det mest centrala i styrmodellen och kvalitetsstrategin har revisionskontoret valt att rikta in granskningen på följande områden:

- ? Enhetsspecifika åtaganden och uppföljning – dialog i linjen
- ? Hantering av synpunkter och klagomål
- ? Kvalitetssystem
- ? Ledningens och stabers stöd

Inom varje område har några kontrollmål formulerats (kriterier för, kännetecken på eller förutsättningar för god ledning/styrning). Även om dessa kontrollmål / kriterier uppfylls, konstituerar de inte ensamma god styrning. Utifrån granskningens syfte – belysa hur gatu- och fastighetskontoret arbetar med styrning och utveckling och ge en lägesbeskrivning – bedöms de dock vara fullt tillräckliga.

### *Kontrollmål / kriterier*

#### Enhetsspecifika åtaganden och uppföljning – dialog i linjen

Enheten har fastställt *åtaganden* i överensstämmelse med verksamhetsspecifika inriktningsmål och generella åtaganden samt inom ramen för tillgängliga resurser. Åtaganden fångar syftet med verksamheten, fokuserar på väsentliga kvalitetsaspekter eller på områden som behöver förbättras. Brukarperspektivet finns med som grund.

Planering, uppföljning och utveckling av enhetens verksamhet har sin grund i en *strukturerad dialog* och ömsesidigt erfarenhetsutbyte inom enheten och mellan enheter samt mellan enheten och förvaltningsledningen.

Bedömning och uppföljning fokuserar på *måluppfyllelse* och *resursanvändning* i förhållande till budget. Avgränsning har gjorts till åtaganden med bäring på stadens kvalitetsmål.

#### Hantering av synpunkter och klagomål

Information om medborgarnas/brukarnas synpunkter samlas in och tas om hand på ett systematiskt sätt. Brukarnas uppfattning om för dem väsentliga kvalitetsaspekter beaktas vid formulering av mål och åtaganden.

### Kvalitetssystem

Ett förbättrat resursutnyttjande förutsätter en fungerande kvalitetsstyrning. Enheten har *kvalitetssystem* där det framgår viktiga arbetssätt för verksamhetens mål och hur kritiska moment i verksamheten ska hanteras.

Alla har *tillgång* till kvalitetssystemet. Kvalitetssystemet *uppdateras* regelbundet.

Det sker en uppföljning av att kvalitetssystemet *fungerar* på avsett sätt.

### Ledningens och stabers stöd

Det finns ett stöd till enheten avseende kvalitetsarbetet.

### **Drift- och underhållsbyrån på region ytterstaden (Ryd)**

#### Uppgifter, resurser

*Drift- och underhållsbyråns* (Ryd) väsentligaste uppgifter är att svara för löpande och planerat underhåll av ytterstadens gator och konstbyggnader samt drift av gatubelysning. Upplåtelse av gatumark för byggetableringar samt inspektioner i samband med rör- och ledningsarbeten samt smärre åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten ingår också i byråns uppgifter.

Praktiskt taget all verksamhet upphandlas i konkurrens. Det gäller allt underhåll, belysningsdriften samt i princip all projektering och delar av bygglledning och kontroll.

Driftbudgeten omsluter netto ca 150 mkr och reinvesteringsbudgeten ca 20 mkr. Den egna personalstyrkan uppgår till knappt 40 personer - trafik-, gatu- och belysningsingenjörer samt kontrollanter, markupplåtare och gatuinspektörer.

Ansvar för samordning och utveckling av tekniska normer samt drift- och underhållsstandard inom hela väghållningsområdet har lagts på *teknikbyrån* som organisatoriskt tillhör region innerstaden. Ryd deltar i detta arbete som involverar olika befattningshavare/expertter i linjen.

En *driftcentral (DC)*, bemannad dygnet runt och organisatoriskt placerad på region innerstad tar emot och förmedlar felanmälningar/förfrågningar. Centralen utgör även stöd för entreprenörer vid vinterväghållning och drift- och underhållsarbete.

## Enhetsspecifika åtaganden och uppföljning – dialog i linjen

### *Åtaganden*

Enheten har inte fastställt några egna enhetsspecifika åtaganden. I verksamhetsprogrammet för år 2002 finns visserligen sex sk enhetsspecifika åtaganden inom programområdet ”Trafik och infrastruktur”.

Åtagandena avser åtgärder vid olika skador och fel i gatumiljön och tre av dessa åtaganden<sup>1</sup> berör Ryd:s ansvarsområde (och motsvarande enhet inom region innerstaden). Åtagandena har inte arbetats fram genom dialog i linjen. De är baserade på vad gällande entreprenadkontrakt möjliggör. Revisionskontoret bedömer att de inte är särskilt väl förankrade i organisationen.

Åtagandena fångar bara en del av kärnverksamheten – ambitionen att åtgärda anmälda fel och skador. Inom kärnverksamheten i övrigt att underhålla gatunätet finns märkligt inga åtaganden formulerade.

### *Uppföljning i linjen*

Uppföljningen inför kvartalsrapporter har inom Ryd fokus på budgetutfall och tidsplaner där samtliga pågående och planerade drift-, underhåll- samt investeringsåtgärder går igenom. Inom byrån finns en dialog, dock inte så strukturerad, om resursutnyttjande och kvalitet i verksamheten. Vid regionens rapportering till administrativa avdelningen görs en sedvanlig uppföljning och prognos av drift- och investeringsbudgeten där investeringsprojekten dominerar.

ILS har medfört att avdelningarna i sin kvartalsrapportering skall kommentera om enhetsspecifika åtaganden och generella åtaganden bedöms uppfyllas eller inte. Till kvartalsrapport 3/2002 rapporterar regionen att de tre enhetsspecifika åtaganden som har bäring på Ryd:s ansvarsområde bedöms uppfyllas. Revisionskontoret kan konstatera att detta bara är allmän bedömning - någon närmare uppföljning görs inte.

Revisionskontoret bedömer att signalerna om ILS och kvalitetsstrategin hittills inte givit nämnvärt bidrag till att utveckla dialogen i linjen. Den löpande uppföljningen och återkopplingen sker i stort som tidigare - i huvudsak i form av att skriftlig information utbytes mellan controller och ekonomer på olika organisationsnivåer.

---

<sup>1</sup> Vi åtgärdar omedelbart (efter anmälan) fel i gata som kan innebära fara för liv och egendom.

Vi åtgärdar omedelbart (efter anmälan) fel på belysningsanläggningar vid fel/skada som kan innebära fara för liv och egendom.

Vi byter enstaka trasiga lampor senast 15 arbetsdagar efter anmälan



Glädjande är dock att tecken på utveckling syns inom ytterstadsregionen. På byråkonferenser under hösten har regionens enheter arbetat seriöst med att utforma möjliga åtaganden med utgångspunkt från byråns kärnverksamheter och huvuduppgifter. Det har då inte bara varit åtaganden som kan riktas mot dagens allmänhet utan också åtaganden mot stadsdelar, andra enheter och inte minst nämnden. Här finns en början till verkligt engagemang med regionens ledning i spetsen. Ett starkt bidrag till den positiva utvecklingen har utgjorts av avdelningens projektledare inom kvalitet och miljö (placerad på markbyrån). I sammanhanget kan revisionskontoret också notera att region ytterstaden ligger långt före innerstadsregionen. Där verkar strategin närmast vara att vänta och se vad som kommer fram inom ytterstaden.

### Hantering av synpunkter och klagomål

Gatu- och fastighetskontoret efterfrågar aktivt synpunkter från olika intressenter på allehanda frågor. På regionerna genomförs t ex brukarundersökningar såsom synpunkter på 30-zoner, cykelstråk och saltfri halkbekämpning. Regionernas dialog med stadsdelsnämnderna är också omfattande.

Ryd har löpande kontakter med stadsdelsförvaltningarnas park- och gatuingenjörer i såväl planerings- som i utförandeskedan. Byrån har omfattande kontakter med allmänheten. Till byrån kommer dagligen ”en handfull” telefonsamtal samt några email och brev. Därutöver kommer en del felanmälningar och klagomål via driftcentralen. Normalt går felanmälan, från t ex allmänheten, till driftcentralen som vidarebefordrar anmälan till respektive entreprenör för åtgärd. Ryd:s ingenjörer får rapporter och statistik från driftcentralen och har i regel uppföljningar (byggmöten) med berörda entreprenörer.

Den övervägande delen av klagomålen till regionerna handlar om trafik, t ex för höga hastigheter på vägnätet, störningar från vägarbeten, trafikljus, trafikskyltar, dåliga cykelbanor, trasig belysning, för få cykelställ, övergångsställen och trottoarer m m. Vid genomgång i diariet noterar revisionskontoret att en förhållandevis stor del av inkommande brev kommer från boenden i villaområden såsom Bromma och Älvsjö.

Byrån upplever stor arbetsbelastning på trafikingenjörerna med trafikärenden och TA-planer (planer för trafikföring och avstängning vid arbeten i gata).

Kommunikationen med medborgarna sker oftast skriftligt. Medborgare som ringer uppmanas att skriva brev. Personliga möten förekommer men är inte så vanligt. De bedöms vara alltför resurskrävande och påfrestande för personalen. Å andra sidan inser byråchefen att det ofta behövs personliga möten för att nå goda resultat eller få förståelse för vad som kan göras. Dvs att få medborgare att förstå varför det ofta måste bli ett nej till önskemål om

åtgärder. Ett nej pga. att trafikutredningar mm visar att behovet av åtgärder egentligen är större på andra håll och att resurserna inte räcker till allt, eller att önskade åtgärder av olika skäl inte är lämpliga/möjliga att genomföra.

Nämnden har ett generellt åtagande att inkomna skrivelser skall besvaras eller brevskrivaren kontaktas inom 15 arbetsdagar. Inom Ryd uppges att i regel går bara ett svarskort iväg inom denna tidsrymd om att ärendet mottagits och med uppgift om vem som är handläggare. Att handlägga och besvara ärendet sker i allmänhet betydligt senare än inom 15 dagar. Gatu- och fastighetskontoret konstaterade år 2001 att åtagandet inte uppfylldes. Rutinerna med svarskort skärptes då upp och regionen anser nu att åtminstone detta fungerar. Någon närmare uppföljning har dock inte gjorts. Revisionskontoret har fått information om att inte ens det begränsade åtagandet med svarskort uppfylldes under sommarmånaderna.

På regionen görs det ingen systematisk insamling och analys av klagomål/synpunkter. Alla anställda vid gatu- och fastighetskontoret har dock vid två tillfällen under 2001 dokumenterat samtliga klagomål, synpunkter etc. som inkommit till kontoret. En analys gav vid handen ett behov av en mer systematisk registrering av synpunkter och klagomål.

Klagomål, synpunkter och förslag från allmänheten diskuteras visserligen internt i verksamhetsgrupper, på byråmöten och i regionens ledningsgrupp. Men det finns bland flera vi mött en viss vilshenhet hur man skall förhålla sig till krav och önskemål från allmänheten. En del ser synpunkter från allmänheten närmast som störande inslag i en, som man som man själv uppfattar, rationell underhållsplanering. Andra fruktar mötet med allmänheten och upplever stress pga. stor ärendebalans och otydlig ledning om vad som skall prioriteras i arbetet. En signal uppifrån är: "Ni är till för medborgarna, ge service. Behövs möten bör ni ställa upp på det!" En annan signal är: "Det är vi som har kunskap och överblick - vi bestämmer!"

Andra handläggare på t ex belysningssidan ser allmänhetens önskemål, synpunkter och klagomål som värdefull *kompletterande* information att ha med vid verksamhetsplaneringen där register över anläggningarna och deras tillstånd är basen i underhållsplaneringen.

Revisionskontoret har noterat att dialogen mellan drift- och underhållsbyrån och regionens park- och gatubyrå långt ifrån är så öppen och frekvent som man kan förvänta sig. Då park- och gatubyrå svarar för trafikplanering och investeringar medan drift- och underhållsbyrån i underhålls- och trafiksäkerhetsåtgärder har mest kontakter med allmänheten bör verksamheterna ha mycket att vinna på en ökad öppenhet och dialog mellan byråerna.

Inom gatu- och fastighetskontoret pågår arbete med att utveckla policy, rutiner och system för hantering av medborgarnas klagomål och synpunkter. *Seminariet "Klagomål som gåva"* har nyligen genomförts för all personal. Syftet var att börja se klagomålet som en möjlighet att förbättra verksamhe-

ten. En *förstudie* har genomförts om att utöka verksamheten i driftcentralen (DC) med en funktion där DC tar emot och registrerar synpunkter, klagomål och förslag från allmänheten i ett ärendehanteringssystem (GFK-Forum). Avsikten är att ge kontoret, respektive avdelning och handläggare ett bättre stöd vid handläggning, dokumentation och uppföljning.

På Ryd är inte all personal odelat positiv till GFK-Forum. En del ställer sig frågande till att registrering skall ske centralt på DC och befarar att det därmed inte bli ett effektivt handläggarstöd utan mer en klagomålsdatabas för centralt bruk. Andra fruktar att GFK-Forum leder till mer stress i en redan pressad arbetssituation.

### Kvalitetssystem

1997/1998 påbörjades ett arbete med att samordna och strukturera gatu- och fastighetskontorets kvalitetsarbete med inriktning på ett långsiktigt systematiskt och kundinriktat förbättringsarbete. En viktig del i detta arbete var att kartlägga, dokumentera och utveckla verksamhetens huvud- och stödprocesser. Väsentliga delar av detta arbete är slutfört och arbetet följde i huvudsak TQM/SIQ:s riklinjer för kvalitetsutveckling. Arbetet har involverat många medarbetare och leddes under 1999 och 2000 av kontorets ledningsgrupp. Syftet är ytterst att öka effektiviteten genom bl a ordning och reda, handläggarstöd och färre misstag och rätt kvalitet. Exempel på beskrivna processer är lokala trafikföreskrifter, exploatering, avgäldsreglering och markupplåtelse. För Ryd relevanta processer är anläggningsprocessen och upphandlingsprocessen. De är genomgångna, väl dokumenterade och finns tillgängliga på kontorets intranät. Där framgår också på vilket sätt processerna skall underhållas och utvecklas. Några kvalitetsrevisioner är inte planerade och processerna är inte kvalitetssäkrade i samma utsträckning som t ex ISO-9000 föreskriver och som fastighetsförvaltningens kvalitetssystem är utformat efter. I upphandlingsprocessen och till viss del också i anläggningsprocessen finns dock kontrollpunkter inlagda för att i någon mån tillse att arbetet bedrivs i enlighet med den beskrivna processen. Revisionskontoret anser att årliga interna kvalitetsrevisioner bör (utifrån en risk / väsentlighetsbedömning) införas inom ramen för nämndens arbete med internkontrollplanen.

En för Ryd väsentlig process är underhållsprocessen. En första version är klar och visst arbete pågår med att revidera processen. Arbetet går dock trögt. En anledning till detta kan vara att det inom underhållsverksamheten har utvecklats individuella arbetssätt.

Gatu- och fastighetskontoret har en Teknisk handbok (TH) som är en omfattande beskrivning av vilka tekniska krav staden ställer på byggande och på färdiga anläggningar på gator och parker. Även TH är tillgänglig över kontorets intranät. Externa parter (konsulter och entreprenörer) kan få tillgång till TH via Internet eller CD-ROM-skivor. Ansvariga för olika områden i TH har utsetts och rutiner för revidering finns beskrivet och tillgängligt över

intranätet. TH och huvudprocesserna hänger ihop och har flera beröringspunkter. Detta har aktualiserat behovet av resurstillskott för att förbättra samordningen. Från TH finns också många beröringspunkter och hänvisningar till olika delar av AMA m fl (AMA är ett nationellt referensverk för byggsektorn med regler och föreskrifter). För närvarande sker sedan 2 år ingen uppdatering av TH då nya anläggnings-AMA 98 skall göras om.

Revisionskontoret kan som extern iakttagare ställa sig frågande till om staden verkligen behöver ett så omfattande "Stockholmsspecifikt" regelverk som Teknisk handbok utgör. Det är ett omfattande arbete att underhålla TH, att informera/utbilda konsult- och byggföretag om innehållet samt inte minst att tillse att regelverket följs. Vid granskningen har framgått att arbeten inte alltid utförs enligt beställning och TH samt att kontoret inte alltid har möjlighet att kontrollera entreprenörer i den utsträckning som vore önskvärt.

Kvalitetskontrollen av entreprenörer bygger i stor utsträckning på entreprenörernas egenkontroll. Entreprenörernas kvalitetssystem har tillmätts stor betydelsen vid upphandlingar. En del handläggare på regionen uppger att man trots tjugiga beskrivningar av allehanda kvalitetssystem inte har sett mycket av systematiskt kvalitetsarbete på byggarbetsplatserna. När entreprenörernas kontrollplaner efterfrågats har de ibland avlämnats först efter enträgen begäran (läs: tjat!).

Ryd är till viss del beroende av konsulter för bygglledning och kontroll. Att anlita konsulter ligger i linje med hittillsvarande utveckling av gatu- och fastighetskontoret mot en renodlad beställarorganisation. Det negativa är att konsulterna inte alltid är så insatta i stadens rutiner och stadens krav på sina entreprenörer. Negativt är också att det blir svårare att upprätthålla och utveckla kompetens som beställare. Det positiva är att konsulter bidrar med ny kunskap in i organisationen, en kunskap som kan vara mer kostsamt att till skapa på annat sätt.

En viktig del i ett systematiskt kvalitetsarbete är att dokumentera arbetssätt så att det säkerställs att gjorda åtaganden uppfylls. Som framgått ovan under avsnittet enhetsspecifika åtaganden och uppföljning så är det uppenbarligen oklart om gjorda åtaganden uppfylls. Det kan därför enligt revisionskontorets uppfattning finnas skäl att se över och dokumentera handläggningsprocessen med rutiner för avvikelserapportering.

### Ledningens och stabers stöd

Arbetet med kvalitetsutvecklingen synes åtminstone initialt ha bedrivits med förvaltnings- och avdelningsledningarnas engagemang.

Dock verkar kommunstyrelsens och stadsledningskontorets signaler om integrerat ledningssystem (ILS) och kvalitetsstrategi ännu inte satt några djupare spår. ILS - som av flera uppfattats som lika med åtaganden - verkar ha levt sitt eget liv lite vid sidan om verksamheten. Den åtagandestruktur som nämnd och förvaltning kommit fram till är otydlig och inte helt konse-

kvent. En del har även sett ILS som ett administrativt stabsprojekt eller en slända från stadshuset som blåser över efter en valperiod och som tar kraft och resurser från den egentliga verksamheten. ILS och kvalitetsstrategin har varit svåra att förstå bland såväl chefer som de som jobbar direkt i verksamheten. Detta trots att avsevärda resurser avsatts genom avdelningsövergripande arbetsgrupper och olika stöd- och utbildningsinsatser från såväl förvaltningens stab som från stadsledningskontoret. Att förstå, anpassa och implementera ILS/kvalitetsstrategin till gatu- och fastighetsnämndens verksamhet har till övervägande del bedrivits i olika arbetsgrupper. Det har medfört att chefer ibland har kunnat vara passiva.

Höstens byråkonferenser på region ytterstaden verkar tyda på en insikt om att utvecklingsarbetet måst drivas av chefer i linjen, ha sin utgångspunkt i kärnverksamheten samt förstås och förankras bland alla medarbetare. Den centrala staben bör agera stödjande och vid behov vänta in verksamhetsavdelningarna. Enhetsspecifika åtaganden måste per definition formuleras av enheter i linjen och inte av stabsenheter.

### **Förslag**

- ? Ryd bör utveckla åtaganden som tar sikte på effektiv resursanvändning i underhållsprocessen.
- ? Gatu- och fastighetskontoret bör skapa rutiner som gör att åtaganden följs upp och därmed styr verksamheten. Uppföljning av åtaganden kan bli en stående punkt vid arbetsplatsträffar och liknande. Det är också viktigt att hitta bra sätt att verifiera hur man ligger till.
- ? Ryd bör tillsammans med park- och gatubyrån utveckla och hålla levande ett gemensamt förhållningssätt till allmänheten och allmänhetens krav och önskemål.
- ? Gatu- och fastighetskontoret bör överväga att begränsa Teknisk handbok till det som verkligen är Stockholmsspecifikt och i större utsträckning vid byggande hänvisa direkt till AMA och andra nationella regler, föreskrifter, råd och riktlinjer (från vägverket, kommunförbundet m fl).
- ? Regionen bör överväga om inte kontrollen av entreprenörernas arbeten bör skärpas. Är arbetsfördelningen mellan egen personal och konsulter optimal?
- ? Regionen bör överväga att se över, dokumentera och kvalitetssäkra handläggningsprocessen beträffande åtgärder vid fel i gata.
- ? Revisionskontoret anser att årliga interna kvalitetsrevisioner bör införas inom ramen för nämndens arbete med internkontrollplanen.
- ? Utveckling, uppföljning och styrning av verksamheten på gatu- och fastighetskontoret bör i större utsträckning ske genom att frågor ställs och besvaras i det ordinarie linjearbetet. Antalet arbetsgruppsmöten bör reduceras till förmån för strukturerade genomgångar där linjechefer från gatu- och fastighetsdirektör och neråt ställer frågor och kräver svar. Controller skall inte ställa frågorna. Däremot kan de hjälpa cheferna med underlag för genomgångarna och att analysera svaren.

## ***Fastighetsförvaltningens affärsområde förvaltningsbyggnader***

### Uppgifter, resurser

*Affärsområde förvaltningsbyggnader* förvaltar kontorslokaler för stadens egna behov - ca 154 000 kvm med 147 kontrakt. Stadshuset och Tekniska nämndhuset ingår i affärsområdets ansvar. Affärsområdet har eget resultatansvar. Verksamheten omfattar teknisk och ekonomisk förvaltning. Affärsområdet svarar för förhandlingar, uthyrning, kontraktshantering samt drift och underhåll. Drift sköts både i egen regi och med externa entreprenörer. Affärsområdet har 21 medarbetare – i huvudsak förvaltare och reparatörer och omsätter årligen ca 160 mkr.

Förvaltningsavdelningens *tekniska enhet* svarar för ledning av byggprojekt på uppdrag av affärsområdena, CAD-system och -arkiv samt ledning och administration av fastighetsförvaltningens kvalitets- och miljöledningssystem.

### Enhetsspecifika åtaganden och uppföljning – dialog i linjen

#### *Åtaganden*

Fastighetsförvaltningen har fastställt ett antal enhetsspecifika åtaganden. Sex av åtagandena är utformade med utgångspunkt från inriktningsmålet kvalitet. Affärsområdena – däribland AO Förvaltningsbyggnader har direkt ansvar för fyra av dessa<sup>2</sup> åtaganden. Åtagandena utformades i direkt anslutning till att fastighetsförvaltningen arbetade fram ett kvalitetssystem 1997 - 2000 (se nedan). Revisionskontoret anser att åtagandena täcker in det mest väsentliga i affärsområdets verksamhet - fokus på hyresgäster och på ett planerat underhåll. Revisionskontoret bedömer vidare att åtagandena är förankrade i organisationen.

#### *Uppföljning i linjen*

Utöver uppföljning av ekonomi och tidplaner sker inför varje kvartalsrapport och bokslut en avstämning av enhetsspecifika åtaganden, först på AO och sedan i avdelningens ledningsgrupp. Rapportering sker sedan skriftligt vidare till administrativa avdelningen. Revisionskontoret har tagit del av fastighetsförvaltningens avstämning inför kvartalsrapport nr 3/2002. Av avstämningsrapporten framgår för respektive enhetsspecifikt åtagande - ansvarig enhet, måluppfyllelse, hur uppföljning skall ske samt åtgärder vid ej uppfyllelse. AO Förvaltningsbyggnader bedömer att gjorda åtaganden kommer att uppfyllas och i huvudsak fungera bra. Av rapporten framgår att rutiner för uppföljning av felanmälan och arbetsorder kan förbättras samt att en förbättring av underhållssystemet håller på att införas.

---

<sup>2</sup> Ha kundservice/jour öppen dygnet runt.

Åtgärda fel enligt tidplan som tas fram i samråd med kunden.

Kalla till hyresgästmöte, för att stämma av samarbetet, i alla större objekt minst 1 ggr/år eller enligt överenskommelse med hyresgästen.

Upprätta en årlig underhållsplan.

## Hantering av synpunkter och klagomål

Fastighetsförvaltningen har genom åren genomfört en del, oftast hemsnickrade *kundundersökningar* till varierad nytta. Under våren / sommaren 2002 genomfördes dock en omfattande kvalitetsmätning bland fastighetsförvaltningens lokalhyresgäster med hjälp av ett konsultföretag. Huvudsyftet var att ta reda på hur hyresgästerna upplever hur fastighetsförvaltningen som hyresvärd sköter sina åtaganden. Undersökningen visade att fastighetsförvaltningen fick ett gott betyg av hyresgästerna. I en jämförelse mellan nio kommuner i Sverige med liknande verksamhet, placerade sig fastighetsförvaltningen på en tredjeplats när det gäller det sammanfattande betyget "Nöjd kund index" (NKI). Det som fick bäst betyg var de "mjuka faktorerna" såsom bemötande av hyresgäster. Kundenservice (felanmälan) fick exempelvis mycket gott betyg. Bland områden att förbättra nämndes uppföljning och återrapportering av felanmälan och åtgärder och att tydliggöra gränserna mellan fastighetsförvaltningens och hyresgästernas åtaganden. Vid lokala arbetsplatsträffar mm har rapporten diskuterats och utgjort underlag för fortsatt förbättringsarbete.

*Kundservice* (felanmälan) som är bemannad med som revisionskontoret bedömer mycket erfarna medarbetare tar dagligen emot ca 100 telefonsamtal som rör felanmälningar från hyresgäster. Felen (VVS mm) registreras i ett PC-baserat ärendehanteringssystem (Landlord) och generar arbetsorder för reparatörer ute på t ex ett enskilt sjukhem. Reparatörerna skall kontakta hyresgäster och vidta åtgärder samt registrera detta i Landlord. Ur Landlord går det att ta ut statistik över felanmälningar mm. Vid granskningen har revisionskontoret med viss förvåning noterat att fastighetsförvaltarna och cheferna inte tar tillvara erfarenheterna från kundservice och efterfrågar statistik från Landlord. I huvudsak är det bara ekonomer som tar ut statistik för nyckeltalredovisningar mm i bokslutssammanhang.

Det förefaller finnas en oklarhet om och på vilket sätt fastighetsförvaltningens kundservice är berörd av projektet GFK-Forum (System för att hantera synpunkter och klagomål på i huvudsak regionernas verksamheter). Denna oklarhet bör klaras ut. Vid revisionskontorets intervjuer på kundservice noterade vi att kundservice ofta får samtal (vid snökaoset i vintras, flera tiotal om dagen) som egentligen skall till driftcentralen. Åtgärder bör övervägas.

Minst en gång om året eller enligt överenskommelse med hyresgästen/erna skall förvaltare kalla till *hyresgästmöte*. På en del av dessa möten är AO-chefen med. Hur hyresgästmöten skall genomföras finns dokumenterat i fastighetsförvaltningens kvalitetssystem (se nedan). Avdelningen har goda erfarenheter av hyresgästmöten. I vissa fastigheter eller under vissa perioder förekommer separata möten med hyresgäster om städning.

## Kvalitetssystem

I april 1997 inleddes *kvalitetsutvecklingsarbetet* på fastighetsförvaltningen. Detta var innan staden formulerade nuvarande riktlinjer för ett målinriktat

kvalitetsutvecklingsarbete. Fastighetsförvaltningen valde att, i sitt utvecklingsarbete, följa vägledningen och i viss mån kraven i ISO 9000-standarderna och skapade därmed ett processororienterat kvalitetssystem för att leda och styra verksamheten. Avdelningens verksamhet delades in i en huvudprocess – förvaltning samt fem stödprocesser – byggprojekt, drift, ekonomi, personal och service. Kvalitetssystemet beskrivs och säkras i sex olika handböcker – en för varje process. Under år 2000 och 2001 har stadens kvalitetsstrategi integrerats i avdelningens befintliga kvalitetsutvecklingsarbete. Revisionskontoret bedömer att flertalet av fastighetsförvaltningens medarbetarna involverats i utvecklingsarbetet.

Det beskrivna kvalitetssystemet ger i sig goda förutsättningar för att underhållas (kvalitetssäkras) genom kvalitetsrevisioner, medarbetares förbättringsförslag och ledningens årliga genomgång. På fastighetsförvaltningen finns en utsedd kvalitetsansvarig placerad på den tekniska enheten. Denna gör vissa uppföljningar (enklare interna kvalitetsrevisioner). Förbättringsförslag från medarbetares förekommer i begränsad omfattning. Ledningen gör en årlig genomgång av kvalitetssystemet men inte så grundligt och systematiskt som fastighetsförvaltningens kvalitetssystem förskriver.

I likhet med vad som sker på region ytterstaden bygger kvalitetskontrollen av entreprenörer (t ex städentreprenörer) i stor utsträckning på deras egenkontroll med rapporter till ansvarig på affärsområdet för städverksamhet. I stadens avtal med entreprenörer förutsätts att entreprenören sköter sina skyldigheter beträffande skatter och avgifter och i samband med entreprenadupphandlingar gör fastighetsförvaltningen kontroller. Några kontroller under entreprenadperioden har hittills inte genomförts. Svart arbetskraft är dock inte ovanligt i städbranschen och fastighetsförvaltningen överväger nu att löpande under entreprenadperioden genomföra skatte- och avgiftskontroller. Former för hur en sådan kontroll skall göras utreds för närvarande.

#### Ledningens och stabers stöd

Arbetet med kvalitetsutveckling synes ha bedrivits med avdelningsledningens engagemang. Utöver visst erfarenhetsutbyte har medverkan från förvaltningens centrala ledning och staber varit begränsat. Det har egentligen inte funnits något behov. ILS (integrerat ledningssystem) är som begrepp inte känt inom fastighetsförvaltningen. Ändå är revisionskontorets intryck att kommunstyrelsens och stadsledningskontorets signaler om integrerat ledningssystem (ILS) och kvalitetsstrategi här har kunnat tagits om hand på ett bättre sätt än inom gatu- och fastighetskontoret i övrigt. Förutsättningarna är visserligen olika mellan fastighetsförvaltningen och gatu- och fastighetskontoret i övrigt. Den främsta anledningen till att det här gått något bättre är förmodligen att fastighetsförvaltningens kvalitetssystem är mer gediget än kvalitetssystemet för övriga kontoret. Framför allt utgår det från en tydlig kvalitetspolicy, affärsidé, vision och övergripande mål samt har goda former för underhåll och utveckling. Denna tydlighet har inte framgått vid granskningen av region ytterstaden.



Ovanstående skall inte tolkas som att det inte finns utrymme för angelägna förbättringar. Ledningen måste hela tiden gå i spetsen och få medarbetarna delaktiga. Dialogen i den löpande verksamheten är därvid central. Att ge medarbetarna större förtroende och tillit och i större utsträckning än för närvarande praktisera ett strategiskt ledarskap ser revisionskontoret som väsentligt. Affärsområdenas arbetsplatsträffar bör i större utsträckning kunna användas till att följa upp åtaganden. Vidare bör övervägas om inte ledningens årliga genomgång av kvalitetssystemet bör göras mer grundlig och systematisk än vad som sker för närvarande. Revisionskontoret menar inte att rutinbeskrivningar i alla avseende måste göras mer detaljerade och styrande. Tvärtom är det angeläget att fokus sätts på de verkligt kvalitetspåverkande arbetsmomenten och att beskrivningarna i övrigt blir "ledstänger" för den osäkre att hålla sig i.

Fastighetsförvaltningen är en sluten redovisningsenhet inom gatu- och fastighetskontoret. Den är ekonomiskt och verksamhetsmässigt skild från kontoret i övrigt. Styrning och uppföljning sker med hjälp av egna resurser. I de förslag till verksamhetsplan, kvartalsrapporter och årsredovisning som förvaltningen presenterar för nämnden har administrativa avdelningen gjort i huvudsak redaktionella bearbetningar av fastighetsförvaltningens underlag. Det har då framförallt handlat om att anpassa materialet till omfång och struktur så att det kan redovisas tillsammans med gatu- och fastighetskontorets övriga verksamheter. Detta faktum har resulterat i att fastighetsförvaltningen under hand förser såväl nämnden, stadsledningskontoret som revisionskontoret med sammanhållna och – som man uttrycker det - otvättade underlag i avsikt att säkerställa att för verksamheten väsentlig information når mottagarna. Kommunstyrelsens / stadsledningskontorets uppdrag till nämnder / förvaltningar att i planering, uppföljning och bokslut redovisa sina enhetsspecifika åtaganden under vart och ett av stadens övergripande inriktningsmål har ytterligare förstärkt detta behov av att samla fastighetsförvaltningens uppföljning i ett dokument.

Revisionskontoret anser att nuvarande hantering är otillfredsställande. Dels för att administrativa avdelningens beredning inte synes ge verksamheten något mervärde och dels för att oklarheter kan uppstå i vad som är beslutsunderlaget. Särskilt om innehållet i underhandsdokumenten skulle avvika från det officiella beslutsunderlaget. Enligt revisionskontorets uppfattning finns här ett organisatoriskt problem som bör beaktas i samband med att gatu- och fastighetsnämndens organisation skall ses över (beslut i budgeten för 2003)

## **Förslag**

- ? Fastighetsförvaltningen bör följa upp att åtgärder vidtas för att avhjälpa de brister som framkommit i hyresgästundersökning och vid uppföljning av åtaganden.
- ? Fastighetsförvaltningen bör i större utsträckning ta tillvara den erfarenhet och kunskap om verksamheten som kundservice besitter. Måhända behövs också marknadsföring och en del arbete med att "förädla" information ur kundservice ärendehanteringssystem Landlord.
- ? Gatu- och fastighetskontoret bör klara ut om och på vilket sätt kundservice skall beröras av GFK-Forum samt överväga åtgärder i syfte att underlätta för allmänheten att nå "rätt" felanmälan (driftcentralen alternativt kundservice).
- ? Affärsområdenas arbetsplatsträffar bör i större utsträckning kunna användas till att följa upp åtaganden. Det är också viktigt att ta ställning till om former för uppföljning och verifiering bör förbättras.
- ? Ledningens årliga genomgång av kvalitetssystemet bör göras mer grundlig och systematisk än vad som sker för närvarande.

### ***Revisionskontorets samlade bedömning***

Förvaltningen har haft svårt att koppla ihop enhetsvisa åtaganden med centrala mål och prioriterade inriktningar. Det kommuncentralt framtagna ledningssystemet har varit svårt att förstå för de som jobbar på regionerna och åtagandestrukturen ger ett rörigt och inkonsekvent intryck. Drift- och underhållsbyrån på region ytterstaden saknar åtaganden inom huvudverksamheten - underhåll av gator vilket är uppseendeväckande. Regionens byråkonferenser under hösten verkar dock ha givit goda förutsättningar för att *åtaganden* kan komma att utformas med utgångspunkt från regionens kärnverksamheter och huvuduppgifter. Det finns också en insikt att chefer måste stå i spetsen för utvecklingsarbetet och att detta i större utsträckning än hittills måste vara en del i det ordinarie linjearbetet. Revisionskontoret föreslår att uppföljning av åtaganden t ex kan bli en stående punkt vid arbetsplatsträffar. Det är också viktigt att hitta bra sätt att verifiera hur man ligger till. För närvarande är det allt för mycket av allmänt tyckande. Regionen verkar ha ett komplext förhållande till *allmänheten* och allmänhetens krav och önskemål kontra yrkesrollens ansvar för ett väl underhållet gatunät. Att inom *hela* regionen utveckla och hålla levande ett gemensamt förhållningssätt till allmänheten bedömer revisionskontoret som mycket angeläget. Gatu- och fastighetskontoret har i sitt *kvalitetsarbete* investerat åtskilligt med tid och kraft i att dokumentera väsentliga processer. Att kvalitetssäkra dessa processer exempelvis genom interna kvalitetsrevisioner inom ramen för internkontrollplanen bedömer revisionskontoret också vara angeläget.

På fastighetsförvaltningen finns *åtaganden* som fokuserar på väsentliga kvalitetsaspekter i verksamheten. Det finns en dialog i linjen även om den kan förbättras. På fastighetsförvaltningen AO förvaltningslokaler finns goda former för hantering av *synpunkter och klagomål* med kundundersökningar, felanmälan och hyresgästmöten. Fastighetsförvaltningens *kvalitetssystem* är

mer gediget än kvalitetssystemet för övriga kontoret. Det utgår exempelvis från en tydlig kvalitetspolicy, affärsidé, vision och övergripande mål samt har goda former för underhåll och utveckling. Det är tydligt att ISO-9000 varit en grundbult för fastighetsavdelningen i arbetet med att hamna rätt med sina åtaganden. För en fortsatt positiv utveckling ser revisionskontoret det som angeläget att arbetsformer för ökad delaktighet och uppföljning understöds. Att ge medarbetarna större förtroende och tillit och i större utsträckning än för närvarande praktisera ett strategiskt ledarskap ser revisionskontoret som väsentligt. Affärsområdenas arbetsplatsträffar bör i större utsträckning kunna användas till att följa upp och diskutera åtaganden. Vidare bör övervägas om nuvarande former för uppföljning och verifiering är tillräckliga. Dessutom bör ledningens årliga genomgång av kvalitetssystemet göras mer grundligt och systematiskt än vad som sker för närvarande.

Jan-Erik Ek  
Enhetschef

Staffan Brunborg  
Revisor

Eva Lundberg  
Revisor