

Uppföljning och kontroll av avtal med externa utförare

Finspångs kommun

December 2019

Nina Törling, Projektledare

Sofia Bengtsson, Projektmedarbetare



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och revisionsfråga	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Kontrollmål	4
1.5 Metod	5
2. Lagstiftning och organisation	6
3. Iakttagelser och bedömningar	7
3.1 Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?	7
3.2 Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?	8
3.3 Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?	8
3.4 Sker uppföljning av det som överenskommit i avtalet?	10
3.5 Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?	12
3.6 Sker rapportering av genomförd avtalsuppföljning?	14
4. Revisionell bedömning	15
4.1 Rekommendationer	15
5. Bedömningar utifrån kontrollmål	16
Bilaga 1	18

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Finspångs kommuns revisorer genomfört en granskning av uppföljning och kontroll av avtal med externa utförare. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2019 och syftar till att besvara revisionsfrågan: **Är den interna kontrollen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare tillräcklig?**

Vår samlade revisionella bedömning är att den interna kontrollen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare **inte är helt tillräcklig**. Den samlade bedömningen grundar sig på delbedömningen av de sex kontrollmålen som presenteras nedan.

Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt. Kommunen har inte antagit något program med mål och riktlinjer för den verksamhet som utförs av privata utförare i enlighet med kommunallagen. Det finns inga system och rutiner och ansvarsfördelningen bedöms som otydlig.

Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. De nyckelpersoner som arbetar centralt i organisationen känner till de fyra avtal som kommunen har med privata utförare. Det går dock inte att ta fram någon sammanställning över avtal med privata utförare, genom att exempelvis söka i avtalsdatabasen. Det gör att övrig verksamhet har svårt att få en överblick över aktuella avtal med privata utförare. Det skapar också en sårbarhet i de fall antalet avtal ökar eller dessa nyckelpersoner avslutar sina tjänster.

Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Vi bedömer att de två avtalen för vuxenutbildning samt avtalet för samhällsbetalda resor är utformade så att tvister om utförandet undviks. Avtalet Arena Grosvad innehåller däremot vissa otydligheter.

Sker uppföljning av det som överenskommit i avtalet?

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Vi bedömer att strukturerad avtalsuppföljning inte sker för de två avtalen för vuxenutbildning samt avtalet för samhällsbetalda resor. Det finns ingen fastställd plan för uppföljningen och kontakterna med leverantören behandlar den löpande verksamheten. För avtalet Arena Grosvad bedömer vi att det finns en mer strukturerad avtalsuppföljning och avtalet finns med i kommunens internkontrollplan.

Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Vi bedömer att kommunen har en god dialog med samtliga leverantörer och att de är proaktiva i att undersöka misstänkta avvikelser.

Sker rapportering av genomförd avtalsuppföljning?

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt. Vi bedömer att det inte sker någon strukturerad rapportering av den avtalsuppföljning som görs för något av avtalen i. Detta bedöms bero på avsaknaden av styrning och reglering. Vi bedömer att insynen i verksamheten inte kan säkerställas av kommunen i enlighet med kommunallagen.

Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser som vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Ta fram ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i enlighet med kommunallagen
- Utveckla och fastställ rutiner för avtalsuppföljning, på övergripande nivå och eventuellt på nämndnivå
- Utveckla en struktur för rapportering av uppföljningar till ansvarig nämnd

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Inom flera delar av kommunens organisation utförs delar eller hela verksamheter av anlitate externa utförare. Berörda och för verksamheten ansvariga politiska organ har trots detta fortfarande ansvaret för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med uppgjorda avtal och utifrån kommunens mål med mera. I enlighet med de förändringar som införts i kommunallagen ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter inom aktuellt verksamhetsområde ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Med denna bakgrund har de förtroendevalda revisorerna i Finspångs kommun bedömt det som angeläget att granska vilka system och rutiner som finns för att systematiskt följa upp att utförarna levererar de tjänster som har avtalats.

I rapporten används begreppen externa utförare och privata utförare synonymt.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att granska vilka system och rutiner som finns för att systematiskt följa upp att externa utförare levererar de tjänster som har avtalats.

Följande revisionsfråga besvaras:

- Är den interna kontrollen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare tillräcklig?

1.3 Revisionskriterier

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen, lokalt fastställda styrdokument och rutiner, fullmäktiges program för kommunal angelägenhet som utförs av privata utförare.

1.4 Kontrollmål

Den samlade bedömningen av revisionsfrågan baseras på delbedömningen av följande kontrollmål:

- Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?
- Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?
- Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?
- Sker uppföljning av det som överenskommit i avtalet?
- Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?
- Sker rapportering av genomförd avtalsuppföljning?

1.5 Metod

Metoden för granskningen har innefattat:

- Genomgång av fastställda styrdokument och rutiner.
- Vi har granskat de fyra avtal med tillhörande underlag som kommunen nu har med privata utförare: Arena Grosvad, samhällsbetalda resor, vuxenutbildning på plats och vuxenutbildning distans.
- Intervjuer med företrädare för de fyra avtalen. För majoriteten av avtalen har vi intervjuat chef för den sektor inom vilken avtalet faller, verksamhetschef samt avtalsansvarig. Fem intervjuer har genomförts på plats och via telefon med totalt nio intervjupersoner. En intervjuförteckning med samtliga intervjuade funktioner finns i Bilaga 1.

Rapporten har lämnats för sakavstämning till de personer i kommunen som har intervjuats.

2. Lagstiftning och organisation

I kommunallagen (2017:721) 10 kap. 7 § definieras en privat utförare som en juridisk person eller enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Av 10 kap. 8 § följer vidare att en kommunal verksamhet som genom avtal överlämnas att utföras till en privat utförare ska kontrolleras och följas upp av kommunen. Av 9 § i samma kapitel framgår att när kommunen slutit avtal med en privat utförare ska den genom avtalet tillförsäkra sig information som ger allmänheten möjlighet till insyn i den överlämnade verksamheten

Av kommunallagen 5 kap. 3 § framgår att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter inom aktuellt verksamhetsområde ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Detta krav infördes i Kommunallagen 2015.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bör programmet för privata utförare omfatta all verksamhet som kommunen lämnat över till privata utförare. Däremot ska programmet inte omfatta fristående skolor och förskolor eftersom den verksamheten regleras genom kommunens tillståndsgivning. Programmet ska fastslå hur och av vem uppföljningen av mål och riktlinjer ska göras. En annan viktig parameter i programmet gäller allmänhetens insyn, programmet ska regleras hur allmänheten ska få möjlighet till skälig insyn i verksamheten i praktiken.

Avtal med externa utförare bör också följas upp för att inte strida mot upphandlingslagstiftningen. Utan uppföljning riskerar kommunen att bryta mot likabehandlingsprincipen och kravet på ett öppet och objektiva upphandlingsförfarande. Uppföljning bör inkludera kraven på leverantören och tjänsten, upphandlingens utvärderingskriterier samt eventuella övriga kontraktsvillkor.

Finspångs kommun genomför just nu en förändring av organisationen kring upphandling och inköp, där bland annat antalet inköpare ska bli färre. Företrädare för kommunen uppger att syftet med den nya organisationen till viss del är att formalisera planeringsprocessen kring upphandlingar och att arbeta mer strukturerat med uppföljning och kontroll av avtal. Idag ligger ansvaret för avtalsuppföljning på respektive avtalsansvarig. I intervjuer framkommer att den nya organisationen skulle varit på plats under hösten, men har blivit försenad. Vid tillfället för intervjuerna var kommunen också i färd med ett byte av inköpsamordnare, som är en till antalet. I flera intervjuer uppger tjänstemän att den nya inköpsorganisationen förväntas leda till en bättre koll på avtalen och ett mer strukturerat system kring kontroll och uppföljning.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1 Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?

Iakttagelser

I intervjuer framkommer att Finspångs kommun inte har antagit något program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i enlighet med kommunallagen. De avser däremot att göra detta inom kort.

Medvetenheten kring behovet av mål och riktlinjer för att kontrollera och följa upp avtal med externa utförare uppfattar vi som relativt låg hos de intervjuade. Majoriteten av de som intervjuats är inte medvetna om att det bör finnas ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Uppföljning och kontroll av avtal med externa utförare kan också regleras i policys eller riktlinjer.

Finspångs kommuns *Upphandlings- och inköspolicy*¹ beskriver hur kommunen och helägda bolag ska genomföra upphandling och inköp. Av policyn framgår bland annat att upphandlingsarbetet ska präglas av strategiska beslut utifrån sju olika punkter. En av dessa punkter lyder "Upphandling och avtalsuppföljning ska göras rättssäkert". Vidare följer av policyn att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret och samordnar styrningen för all upphandling inom kommunen, samt att varje sektor respektive bolag ansvarar för sitt inköpsbehov.

Det finns även en *Riktlinje för upphandling och inköp*², vars syfte är att ge vägledning om hur policyn ska tillämpas i praktiken. Av riktlinjen punkt 4 framgår att kommunen ska ha en hög ambitionsnivå vad gäller avtals- och upphandlingsuppföljningar. Som stöd hänvisas till interna upphandlingssystem samt stödmaterial hos Upphandlingsmyndigheten. Av riktlinjen framgår också att det är de sektorer eller enheter som genomför upphandlingen som ansvarar för avtalet och att arbetet med uppföljning ska starta redan under upphandlingsfasen.

I intervjuer framkommer att det inte finns några fastställda rutiner för uppföljningsarbetet på en övergripande nivå. För vissa av avtalen vi granskat finns mer eller mindre informella rutiner för när avstämningar med leverantören ska ske, men ingen plan för vilka delar i avtalet som ska följas upp och när. I intervjuer framkommer vidare en osäkerhet kring vart ansvaret för uppföljning och kontroll ligger.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt. Kommunen har inte antagit något program med mål och riktlinjer för den verksamhet som utförs av privata utförare i enlighet med kommunallagen. Det finns en upphandlings- och inköspolicy samt en riktlinje för upphandling och inköp, i dessa berörs vikten av uppföljning. Det finns däremot inga

¹ Datum 2018-05-31, dnr saknas

² Dnr KS.2018.0635

fastställda system eller rutiner för uppföljning och kontroll av avtal på en övergripande nivå. Det är heller inte tydligt vem som har ansvaret för uppföljning och kontroll i organisationen, medvetenheten kring behovet av detta bedömer vi som låg hos de intervjuade. Vi bedömer ambitionen som god med den nya inköpsorganisationen och att kommunen har för avsikt att anta ett program för privata utförare inom kort.

3.2 Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?

lakttagelser

Kommunen har en avtalsdatabas på intranätet, den innehåller samtliga av kommunens avtal. I intervjuer framgår att det i databasen inte verkar gå att söka fram vilka avtal som avser privata utförare enligt definitionen i kommunallagen. Vi uppfattar därmed att en samlad bild av kommunens avtal med externa utförare inte går att få via avtalsdatabasen.

Kommunen har ett förhållandevis litet antal privata utförare. Flera intervjuade med centrala funktioner i kommunen menar att de har en samlad bild av avtalen även utan en komplett sammanställning på grund av att antalet är litet. Andra intervjupersoner uppger att de har en god bild över vilka avtal som finns med externa utförare som rör den verksamhet de arbetar inom, men inte över samtliga avtal av denna typ i kommunen. Därmed uppfattar vi att det finns en samlad bild över de externa utförarna på central nivå, men inte på verksamhetsnivå.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. De nyckelpersoner som arbetar centralt i organisationen känner till de fyra avtal som kommunen har med privata utförare. Det går dock inte att ta fram någon sammanställning över avtal med privata utförare, genom att exempelvis söka i avtalsdatabasen. Det gör att övrig verksamhet har svårt att få en överblick över aktuella avtal med privata utförare. Det skapar också en sårbarhet i de fall antalet avtal ökar eller dessa nyckelpersoner avslutar sina tjänster.

3.3 Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?

lakttagelser

Arena Grosvad

Avtalet Arena Grosvad³ är ett driftsavtal för en anläggning med simhall, äventyrsbad och gym samt områden som idrottsplats och elljusspår. Det nuvarande avtalet är en förlängning av ett tidigare avtal med samma leverantör och gäller från 2016-01-01 och sex år framåt. Vid utebliven uppsägning av avtalet kan det förlängas ytterligare två år, därefter ska ny upphandling ske.

Det finns för närvarande tre parter som agerar på anläggningen; kommunen som är fastighetsägare, leverantören som sköter driften samt det kommunala bostadsbolaget

³ Dnr KS.2015:0636.821

som också de sköter viss del av driften. Från och med årsskiftet 2019/2020 tar dock kommunen tillbaka all fastighetsskötsel i kommunal regi. Beslutet⁴ fattades i kommunstyrelsen i mars 2019 och innebär att en ny fastighetsenhet skapas inom den kommunala förvaltningen.

Vi har gått igenom avtalet gällande Arena Grosvad. Avtalet i sig reglerar inte leverantörens utförande av uppdraget. Detta görs istället i objektsbeskrivningen i förfrågningsunderlaget. Här beskrivs att entreprenören ska bedriva ett familjebad med upplevelsedel, 25 m bassäng, rehabbassäng, relax, träningslokaler och kafé. Restauranger och bowlinghall ingår inte i entreprenaden. Sedan följer hur verksamheten på arenan ska se ut. Beskrivningen av uppdraget är vid och lämnar delar av utförandet öppet för tolkning. Som exempel kan anges att det i objektbeskrivning står att utformningen av badet ska vara inbjudande och ge utrymme för lek, motion och rekreation. De olika delarna i badet ska kunna ses i ett enda sammanhang samt vara integrerade men samtidigt ändå kunna användas för separata ändamål. Det står också under objektsbeskrivningen att verksamheten ska vara bred, vilket lämnar öppet för tolkning. Beskrivningar som dessa kan orsaka tvister mellan parterna om hur tjänsterna faktiskt ska utföras och där förväntningarna på uppdraget kan skilja sig åt.

I flera intervjuer framgår att skötseln av fastigheten har varit en återkommande fråga för avtalet Arena Grosvad. Specifikt vad som ska skötas av fastighetsbolaget och vad som ska skötas av leverantören. Ansvarig för avtalet Arena Grosvad uppger att det är snårigt och att rollerna behöver förtydligas till nästkommande upphandling. Då kommunen tar hem fastighetsförvaltningen vid årsskiftet bedömer flera intervjuade att det kommer att ge en direkt effekt för Arena Grosvad och förenkla driften. En annan utvecklingspunkt i avtalet avseende rollfördelningen uppges i intervjuer vara ansvaret för marknadsföring och utveckling av platsen. Det regleras inte i avtalet och har fallit på kommunen. Överlag uppges att kommunen har en mycket nära dialog med leverantören, vilket underlättat när dessa frågor uppstår.

Vuxenutbildning - distansutbildning samt Vuxenutbildning - utbildning på plats

Avtalet Utförandetjänster inom vuxenutbildning - distansutbildning⁵ gäller allmänna kurser. Avtalet Utförandetjänster inom vuxenutbildning - Utbildning på plats⁶ gäller Barn- och fritidsprogrammen samt Vård- och omsorgsprogrammen. Avtalen är treåriga och gäller från 2019-01-01. Kommunen har rätt att förlänga avtalen maximalt ytterligare ett år. Majoriteten av den erbjudna vuxenutbildningen i Finspångs kommun bedrivs i egen regi, sett till antal elever. Dessa två avtal anses därför av företrädare för verksamheten som komplement till vuxenutbildning i kommunens regi.

Vi har gått igenom avtalen kring vuxenutbildningen och anser att avtalen är utformade på ett sådant sätt att de täcker in aktuellt behov. Leverantören ska under avtalsperioden bedriva utbildning på plats eller på distans inom bland annat vårdutbildning och

⁴ KS Protokoll 2019-03-25

⁵ Dnr KS.2018:0688.615

⁶ Dnr KS.2018:0688.615

barnskötarutbildning där avrop av antal elever/gymnasiepoäng sker inför varje kursstart via speciell avropshandling.

De två avtalen avseende vuxenutbildning på plats och på distans beskrivs av de intervjuade som omfattande, men med en tydlig rollfördelning. Det har inte förekommit några större frågor angående ansvarsfördelningen.

Samhällsbetalda resor

Avtalet Samhällsbetalda resor⁷ avser samhällsbetalda resor inom kommunens ytterområden. Avtalet gäller i fem år från 2019-07-01. Kommunen har rätt att förlänga avtalet ytterligare ett år två gånger, därmed är den maximala avtalslängden sju år. Kommunen erbjuder samhällsbetalda resor både i egen regi och med externa utförare. Beställningscentralen ligger också inom den kommunala regin.

Vi har gått igenom avtalet och inte funnit något som tyder på att det inte skulle täcka in aktuellt behov gällande uppdraget och dess omfattning. Bland annat anges att avtalet omfattar samhällsbetalda resor i Finspångs kommuns ytterområde, Hällestad, Igelfors och Rejmyre med totalt tio fordon. Det är trafikslagen inom kommunal färdtjänst, skolskjutsar, verksamhetsresor, exempelvis skidresor och idrottsresor samt mat- och livsmedelstransporter.

För avtalet uppges i intervjuer att behovet bedöms täckas in och att det inte uppstått några större frågor ännu, givet den korta period som avtalet har varit gällande.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. I intervjuer uppges att ansvariga för avtalen för vuxenutbildning samt samhällsbetalda resor uppfattar dem som kompletta och att de täcker in aktuellt behov. För avtalet Arena Grosvad uttrycks däremot av flera intervjupersoner att det finns otydligheter i avtalet. Avtalsgenomgången visar att det i avtalet Arena Grosvad finns viss otydlighet kring omfattning och utförande. Vi bedömer att det finns en god medvetenhet kring eventuella otydligheter och att kommunen är proaktiv i att åtgärda dessa vid avtalsförnyelser eller nya upphandlingar.

3.4 Sker uppföljning av det som överenskommit i avtalet?

Iakttagelser

Enligt SKL ska programmet för externa utförare fastslå hur mål och riktlinjer ska följas upp och av vem eller vilka detta ska göras. Vidare är en viktig avsikt med programmet att fullmäktige ska ta ansvar för att det finns resurser till uppföljningen.

Arena Grosvad

Av avtalet § 8 följer att kommunen har rätt och skyldighet att följa upp och kontrollera verksamheten som bedrivs av entreprenören. För detta syfte ska kommunen äga tillträde till de lokaler som verksamheten bedrivs i samt få tillgång till uppgifter som de anser nödvändiga. Vidare följer att entreprenören ska ge kommunens insyn i företagets ekonomiska ställning och att kommunens revisorer har rätt att kontrollera och utvärdera

⁷ Dnr KS.2017.0072

verksamheten. Parterna ska regelbundet sammanträda för genomgång av verksamheten, vid dessa sammanträden ska protokoll föras. I § 9 regleras kommunens insyn i entreprenörens verksamhet. Där framgår att entreprenören är skyldig att på eget initiativ informera om verksamheten. Det framgår också att insynen som ges till kommunen ska ske på ett sådant sätt att de kan kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjerna fastställda av fullmäktige och ansvarig nämnd, samt de föreskrifter som finns för verksamheten.

I förfrågningsunderlaget tillhörande avtalet för Arena Grosvad regleras planering, samråd, uppföljning och utvärdering i punkten 2.13. Här framgår bland annat att system för utvärdering av entreprenörens verksamhet ska utarbetas gemensamt med beställaren.

Avtalet för Arena Grosvad finns med i kommunens internkontrollplan⁸. Av internkontrollplanen för 2019 framgår att uppföljning av avtalet avseende driftentreprenaden Arena Grosvad ska ske genom uppföljningsträffar med leverantören. Uppföljningen ska rapporteras till sektorschef i maj månad.

I intervjuer med ansvariga för avtalet Arena Grosvad framkommer att de tar in halvårsrapporter innehållandes statistik från leverantören och att de har en tät dialog om vad som ska rapporteras. Som exempel uppges att kommunen har begärt att leverantören även ska rapportera statistik om medlemmarna samt deras personal. I intervjuer framgår också att kommunen träffar leverantörens VD och marknadschef två gånger om året då de till exempel diskuterar frågor som rör fastigheten. Det finns ingen skriftlig rutin för vilka möten som ska hållas eller när uppföljning av en specifik del av avtalet ska ske. Däremot har avtalsansvarig en mycket nära dialog med leverantören och arbetar från anläggningen varje vecka. Vi uppfattar att det finns en god, om än informell, rutin för uppföljning av avtalet.

Vuxenutbildning - distansutbildning samt Vuxenutbildning - utbildning på plats

De två avtalen Vuxenutbildning på plats respektive distans är utformade på samma sätt och innehåller likadana punkter för uppföljning och kontroll. Punkt 8.6 reglerar uppföljning och rapportering som del av leverantörens åtaganden. Av punkten framgår att leverantören ska ha dokumenterade rutiner för återkoppling av resultat, analyser och åtgärdsförslag till kommunen. Att denna punkt avser leverantörens och inte kommunens åtagande bekräftas också i intervju med företrädare för avtalet. Vidare framkommer att avtalsansvariga inte har begärt att se leverantörernas dokumenterade rutiner för återkoppling av resultat mm som följer av avtalet. I punkt 16.0 beskrivs att leverantören ska följa de åtta kärnkonventionerna som följer av International Labour Organization (ILO) samt att kommunen eller utomstående kontrollorganisation ska följa upp att detta sker.

Av intervjuer framgår att dialogen med de två leverantörerna av vuxenutbildning är tät och att avstämningar hålls via telefon eller mail veckovis. Avstämningarna uppges främst behandla elevperspektivet med eventuella synpunkter på utbildningen från

⁸ Dnr KS.2018.1340

eleverna. Utbildningsresultaten följs upp som en del av verksamheten vuxenutbildning som helhet. I intervju med företrädare för avtalen framgår att det inte finns någon plan för vilka uppföljningar eller avstämningar som ska göras, om det ska genomföras någon uppföljning uppges vara otydligt. Intervjupersoner menar att avtalen skrivs centralt och vem som har ansvaret för att följa upp dem är otydligt.

Samhällsbetalda resor

I punkt 12.0 beskrivs att leverantören ska följa de åtta kärnkonventionerna som följer av International Labour Organization (ILO) samt att kommunen eller utomstående kontrollorganisation kan följa upp att detta sker. Vi noterar att det inte finns någon avtalspunkt som reglerar uppföljningen på en övergripande nivå. Det finns däremot vissa punkter i avtalet som är tydliga att leverantören ska rapportera om, exempelvis när bränslerapportering ska göras.

I intervju med företrädare för avtalet framgår att uppföljning sker, men inte enligt någon struktur eller plan. Detta menar de intervjuade beror på att avtalet är nytt och att de inte kommit tillräckligt långt in i avtalsperioden för att börja med ren uppföljning. Eftersom kommunen har beställningscentralen kopplad till samhällsbetalda resor i egen regi, menar företrädare för avtalet att det finns ett kvalitetssystem som medger kontinuerlig uppföljning när problem rapporteras in.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. För de två avtalen som avser vuxenutbildning samt avtalet för samhällsbetalda resor genomförs regelbundna möten med leverantören, vi bedömer dock att dessa i all väsentlighet behandlar verksamheten och sker vid behov. För dessa sker ingen strukturerad avtalsuppföljning enligt en fastställd plan, vilket vi bedömer beror på avsaknaden av styrning. För avtalet Arena Grosvad finns däremot avtalsuppföljning som ett moment i internkontrollplanen och vi bedömer därmed att det finns en struktur för uppföljning och kontroll av det avtalet som saknas för resterande. Vi bedömer att det inte finns någon tydlig ansvarsfördelning kring uppföljning av avtal generellt i kommunen.

3.5 Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?

lakttagelser

Enligt Upphandlingsmyndigheten bör avtalsvillkoren reglera hur avvikelser ska hanteras. Myndigheten rekommenderar också en reglerad sanktionstrappa som tillämpas vid avvikelse från avtal. För de avtal med externa utförare som vi har granskat framkommer i intervjuer att det inte funnits något behov av vitesföreläggande eller andra sanktioner.

Arena Grosvad

Av § 19 följer att entreprenören är skyldig att utge vite i det fall att tjänsten inte utförs i enlighet med avtal. Vite utgår med 5000 kr per påbörjad vecka och reklamationpunkt kan maximalt uppgå till 50 000 kr per månad. I § 32 fastställs hanteringen vid fel och brister i entreprenaden. Fel eller brist ska anmälas till entreprenörens ombud vid samrådsmöte. Om entreprenören inte avhjälpes felet eller bristen får kommunen göra detta på bekostnad av entreprenaden. Detta kan ske genom avdrag på ersättningen eller

fakturering. Om parterna inte är överens om hur ett fel eller en brist ska åtgärdas ska kommunen skicka en skriftlig anmaning till entreprenörens VD och/eller styrelse. I § 33 regleras förutsättningarna för hävning av kontraktet. Om tre skriftliga anmaningar gjorts från kommunen angående fel eller brist inom loppet av tre kalendermånader har kommunen rätt att häva kontraktet. Kontraktsbrott av väsentlig betydelse samt entreprenörens brist på system och rutiner för kvalitetssäkring är också grunder för kontraktshävning.

I intervjuer med företrädare för avtalet Arena Grosvad framgår att det inte skett några avvikelser från avtalet som har krävt vite. Däremot uppges att det förekommit oklarheter kring vilken part som ska stå för vad. Som exempel berättas om ett bastuaggregat som vid flera tillfällen gått sönder. Enligt avtalet ska leverantören stå för kostnaden under ett visst intervall och sedan fastighetsbolaget under ett annat, vilket föranledde diskussioner kring ansvaret. Det slutade med att kommunen stod för kostnaden, eftersom problemet behövde lösas skyndsamt.

Vuxenutbildning - distansutbildning samt Vuxenutbildning - utbildning på plats

Vi noterar att båda avtalen för vuxenutbildning innehåller bestämmelser om hantering av avvikelser från avtalet i punkterna 10.0 samt 19.0. I punkt 16.0 regleras, utöver uppföljningen av leverantörens följsamhet till ILO:s åtta kärnkonventionerna, att en överträdelse av någon av dessa kärnkonventioner ger kommunen rätt att säga upp avtalet. Hävning av avtalet av andra orsaker regleras i punkt 19.0. Där presenteras fem punkter vilka ger rätt till hävning från kommunens sida. I punkt 19.0 anges också att avtalet kan hävas med omedelbar verkan av endera parten om väsentligt avtalsbrott sker och då rättelse inte skett inom 30 dagar från skriftlig anmaning.

I intervjuer framkommer att inga avvikelser från avtalen har inträffat. Flera intervju-personer framhåller att en god dialog med båda leverantörerna gör det lättare att kontrollera att avvikelser inte sker.

Samhällsbetalda resor

I punkt 15.2 framgår att entreprenören kan komma att faktureras viten vid brister i avtalad kvalitet enligt punkt 14.0. Vidare framgår att entreprenören själv ska rapportera till kommunen om de inte levererat avtalad kvalitet inom ett dygn från att bristen inträffat. Av punkten 15.2.3 följer att vid en allvarlig brist i avtalad kvalitet ska entreprenören på kommunens begäran upprätta en åtgärdsplan. Denna ska innehålla en analys av orsaken till bristerna samt ett åtgärdsprogram. Punkt 15.2.4 redovisar vitesbelopp för olika brister i avtalad kvalitet. Av punkt 19.0 framgår under vilka förutsättningar som kommunen har rätt att häva avtalet.

I intervjuer framgår att kommunen i det tidigare avtalet, som var slutet med samma leverantör, diskuterade vitesföreläggande även om det aldrig genomfördes. Detta hade ansvariga i åtanke då det nya avtalet slöts. För detta avtal uppges också i intervjuer att dialogen med leverantören är god, vilket ger en god förutsättning för att lösa eventuella frågor som uppstår.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Kommunen har en god dialog med samtliga leverantörer och är proaktiv i att undersöka misstänkta avvikelser. Vi bedömer att de krav som ställs i avtalen uppfylls. För avtalet Arena Grosvad bedömer vi att de avvikelser som inträffat har hanterats, men inte alltid till fördel för kommunen.

3.6 Sker rapportering av genomförd avtalsuppföljning?

lakttagelser

I SKL:s information om programmet för externa utförare framgår att det bör fastslås hur återkopplingen av avtalsuppföljningen till fullmäktige ska ske. Vidare föreslås att ansvariga nämnder ska uppdras att upprätta en uppföljningsplan som sedan återredovisas till fullmäktige. Återkopplingen till fullmäktige är viktig eftersom den ger underlag till diskussioner av strategiskt slag.

För avtalen avseende vuxenutbildning och samhällsbetalda resor uppges att rapportering av avtalsuppföljning inte har efterfrågats av kommunstyrelsen och därför inte har genomförts. För avtalet Arena Grosvad ges liknande information angående den löpande uppföljningen. Däremot framkommer att de halvårsrapporter som producerats av leverantören har rapporterats vidare till kommunfullmäktige på förfrågan, eftersom det funnits ett stort intresse för det. Även den uppföljning som gjorts i enlighet med internkontrollplanen har rapporterats till sektorschef och vidare till kommunstyrelsen.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt. Det sker ingen strukturerad rapportering av den avtalsuppföljning som görs för något av avtalen. Detta bedömer vi beror på avsaknaden av styrning och reglering i frågan. Vi bedömer att kommunen inte kan säkerställa att insynen i verksamheten som utförs av privata utförare kan garanteras för allmänheten, vilket följer av bestämmelserna i kommunallagen.

4. Revisionell bedömning

Granskningen syftar till att besvara revisionsfrågan: **Är den interna kontrollen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare tillräcklig?**

Vår samlade revisionella bedömning är att den interna kontrollen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare inte är helt tillräcklig. Den samlade bedömningen grundar sig på delbedömningen av de sex kontrollmålen.

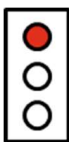
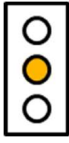
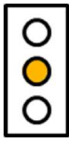
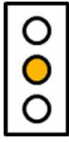

4.1 Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser som vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Ta fram ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i enlighet med kommunallagen.
- Utveckla och fastställ rutiner för avtalsuppföljning, på övergripande nivå och eventuellt på nämndnivå.
- Utveckla en struktur för rapportering av uppföljningar till ansvarig nämnd.

5. Bedömningar utifrån kontrollmål

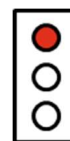
Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning	
Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?	Ej uppfyllt Kommunen har inte antagit något program med mål och riktlinjer för den verksamhet som utförs av privata utförare i enlighet med kommunallagen. Det finns inga system och rutiner och ansvarsfördelningen bedöms som otydlig.	
Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. De nyckelpersoner som arbetar centralt i organisationen känner till de fyra avtal som kommunen har med privata utförare. Det går dock inte att ta fram någon sammanställning över avtal med privata utförare, genom att exempelvis söka i avtalsdatabasen. Det gör att övrig verksamhet har svårt att få en överblick över aktuella avtal med privata utförare. Det skapar också en sårbarhet i de fall antalet avtal ökar eller dessa nyckelpersoner avslutar sina tjänster.	
Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att de två avtalen för vuxenutbildning samt avtalet för samhällsbetalda resor är utformade så att tvister om utförandet undviks. Avtalet Arena Grosvad innehåller däremot vissa otydligheter.	
Skjer uppföljning av det som överenskommit i avtalet?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att strukturerad avtalsuppföljning inte sker för de två avtalen för vuxenutbildning samt avtalet för samhällsbetalda resor. Det finns ingen fastställd plan för uppföljningen och kontakterna med leverantören som behandlar den löpande verksamheten. För avtalet Arena Grosvad bedömer vi att det finns en mer strukturerad avtalsuppföljning och avtalet finns med i kommunens internkontrollplan.	
Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?	Uppfyllt Vi bedömer att kommunen har en god dialog med samtliga leverantörer och att de är proaktiva i att undersöka misstänkta avvikelser.	

Sker rapportering
av genomförd
avtalsuppföljning?

Ej uppfyllt

Vi bedömer att det inte sker någon strukturerad rapportering av den avtalsuppföljning som görs för något av avtalen. Detta bedöms bero på avsaknaden av styrning och reglering. Vi bedömer att insynen i verksamheten inte kan säkerställas av kommunen i enlighet med kommunallagen.



Bilaga 1

Intervjuförteckning

Intervjuer har hållits med följande funktioner inom kommunen:

- Tf sektorschef sektor utbildning
- Verksamhetschef vuxenutbildning
- Sektorschef sektor samhällsbyggnad
- Verksamhetschef planeringsenheten
- Trafikstrateg sektor samhällsbyggnad
- Tf kommundirektör
- Biträdande kommundirektör
- Fritidsutvecklare
- Rektor, studie- och yrkesvägledare, sfi samt grundkurser

Dokumentförteckning

Följande dokument har inhämtats från kommunen och analyserats i granskningen:

- Internkontrollplan 2019, dnr KS.2018.1340
- Riktlinjer för upphandling och inköp, dnr KS.2018.0635
- Upphandlings- och inköspolicy, datum 2018-05-31 dnr saknas
- Avtal Arena Grosvad, dnr KS.2015:0636.821
- Förfrågningsunderlag till avtal Arena Grosvad, datum/dnr saknas
- Halvårsrapport Medley 2019, datum/dnr saknas
- Avtal samhällsbetalda resor, dnr KS.2017.0072
- Anbudsförfrågan och upphandlingsföreskrifter samhällsbetalda resor, dnr KS.2017.0072
- Skakrav samhällsbetalda resor Finspång 2017, dnr UH-2017-56
- Avtal Utförandetjänster inom Vuxenutbildning Distansutbildning, dnr KS.2018.0688.615
- Avtal Utförandetjänster inom Vuxenutbildning Utbildning på plats, dnr KS.2018.0688.615
- Anbudsförfrågan och upphandlingsföreskrifter Utförandetjänster inom vuxenutbildning, dnr KS.20180688.615

2019-12-17

*Susanne Lindberg,
uppdragsledare*

*Nina Törling,
projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Finspångs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.