



Granskning av Kommunstyrelsens kontroll och uppföljning av privata utförare

Rapport
Östhammars kommun

KPMG AB

2022-12-14

Antal sidor 17



Östhammars kommun

Granskning av Kommunstyrelsens kontroll och uppföljning av privata utförare

2022-12-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Förutsättningar utifrån lag och rekommendationer	7
3.1	Kommunallagen	7
3.2	Sveriges Kommuners och Regioners rekommendationer	7
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Övergripande styrning – Östhammars kommun	8
4.1.1	Styrmodell och organisation	8
4.1.2	Roll- och ansvarsfördelning	9
4.1.3	Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen	9
4.1.4	Inköp- och upphandlingspolicy	9
4.1.5	Riktlinjen för Upphandling samt direktupphandling	10
4.1.6	Bedömning och kommentarer	10
4.2	Styrning och uppföljning av privata utförare inom kommunstyrelsen	11
4.2.1	Kommunstyrelsens ansvarsområden	11
4.2.2	Avtalsuppföljning och kontroll	11
4.2.3	Stickprovsgranskning – kommunstyrelsen	12
4.3	Sammanfattande bedömning	15
5	Slutsats och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

KPMG har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska Kommunstyrelsens rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns en avsaknad av tillräcklig dokumentation för att säkerställa att ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare sker. Kommunen har inte antagit ett program för uppföljning, kontroll och insyn vad gäller privata utförare vilket vi bedömer som en brist. Kommunen är dock i färd att åtgärda detta vilket vi ser positivt på.

Kommunstyrelsen bedöms inte ha säkerställt en tillräcklig insyn, då möjligheter till kontroll och uppföljning inte tagits upp i avtalen med upphandlade leverantörer. Majoriteten av de avtal som studeras inom ramen för denna granskning berör inte explicit uppföljning och kontroll.

Det finns i dagsläget ingen nedtecknad rutin eller motsvarande dokumentation som säkerställer att mål och indikatorer som är aktuella för verksamheten anges i förfrågningsunderlag och avtal och därmed blir gällande för den privata utföraren. Indikatorer har inte inkluderats explicit i de avtal som studerats inom ramen för denna granskning.

Bestämmelser rörande insyn eller transparens har inte inkluderats i stickproven och vi har inte tagit del av riktlinjer som säkerställer en tillräcklig insyn i verksamheten. Vi ser dock att leverantörerna och kommunen har en god och öppen kommunikation sinsemellan, vilket innebär att transparens finns där. Det som saknas är nedtecknade bestämmelser kring insyn för allmänheten.

Uppföljning av privata utförare och avtal sker och är välfungerande i praktiken enligt intervjuer då det sker täta avstämningar mellan leverantör och kommun med välfungerande kommunikation. Det finns dock ingen skriftlig sammanställning över de uppföljningar som gjorts. Det finns inte heller anvisningar för när eller på vilket sätt uppföljning ska ske.

Studerade avtal har till stor del inkluderat bestämmelser rörande avvikelser från avtal vilket vi bedömer som positivt. I intervjuer bekräftas att kommunen har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser. Ett exempel på detta är då kommunen valt att inte förlänga avtal i de fall då leverantören inte uppvisat avtalat resultat.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

2022-12-14

- Prioritera att ett program för uppföljning och kontroll av privata utförare upprättas och beslutas i fullmäktige,
- I detta program tydliggöra ansvarsområden för kommunstyrelsen och nämnderna,
- Överväga att inkludera en klausul rörande meddelarskydd för medarbetare, allmänhetens insyn samt indikatorer för målsättning i framtida upprättade avtal med privata utförare,
- I framtida avtal inkludera avsnitt med bestämmelser kring uppföljning och kontroll,
- I kommunstyrelsens samt i nämndernas reglementen överväga att inkludera ett avsnitt för kontroll och uppföljning där ansvar för avtalsuppföljning pekas ut,
- Upprätta anvisningar för hur sammanställning av genomförda uppföljningsinsatser ska utformas och redovisas.

2 Bakgrund

KPMG har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Fullmäktige ska enligt kommunallagen 3 kap. 19 b. § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Eftersom kommunen upphandlar utförare för genomförande av delar av sin kärnverksamhet följer att kommunen har ett ansvar även för verksamhet som bedrivs av alternativa utförare. Kontroll av verksamhet som bedrivs av annan utförare är lika väsentlig som för verksamhet som bedrivs i egen kommunal regi. Programmet ska omprövas varje mandatperiod.

Östhammars kommuns revisorer bedömer att det finns en risk att kontroll och uppföljning av privata utförare inte sker utifrån gällande lagstiftning eller fastställda styrdokument. Mot bakgrund av det bedömer revisorerna att det är väsentligt att granska kommunens rutiner för uppföljning och kontroll av verksamhet som bedrivs av privata utförare.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

2022-12-14

- Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare?
- Hur säkerställer kommunstyrelsen att det av fullmäktige antagna programmet för uppföljning och insyn av privata utförare efterlevs?
- Hur säkerställs att prioriterade mål och indikatorer som är aktuella för verksamheten anges i förfrågningsunderlag och avtal, och därmed blir gällande för den privata utföraren?
- Har kommunstyrelsen ändamålsenliga rutiner för att genom avtal säkerställa en tillräcklig insyn i verksamheten?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig insyn genom att möjligheter till kontroll och uppföljning har upptagits i avtalen?
- Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga rutiner/anvisningar för när och på vilket sätt uppföljning ska ske av avtal och verksamhet?
- Har uppföljningar och kontroller genomförts och är dessa dokumenterade?
- Sker en samlad redovisning av uppföljningsinsatserna?
- I vilken utsträckning har kommunstyrelsen möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal?

Granskningen omfattar uppföljning av och insyn i verksamhet som utförs av privata utförare. Med privat utförare menas en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En juridisk person är ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk eller ideell förening eller stiftelse. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Däremot avses inte hel- eller delägda kommunala bolag eller kommunala stiftelser. Hur verksamhet i egen regi följs upp är inte föremål för granskning.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

Kommunallagen:

— 5 kap. 3 §

Fullmäktige ska 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 ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

— 6 kap. 6 §

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

— 10 kap. 1 §

Fullmäktige i kommuner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

— 10 kap. 7 – 9 §

Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 1 §. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 6 §.

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.

Om en kommun har avtal med en privat utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

— Tillämpbara interna regelverk och policyer.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

— Dokumentstudier av relevanta styrande och stödjande dokument

— Intervjuer med berörda chefer och tjänstepersoner

— Stickprovsgranskning bestående av ett urval gällande avtal. Syftet är att kontrollera i vilken utsträckning det framgår vilka mål och indikatorer som är gällande för verksamheten, att tillräcklig insyn i verksamheten har säkerställts samt att det framgår vilka möjligheter till kontroll och uppföljning kommunen har samt huruvida uppföljningar och kontroller har genomförts.

Möjlighet att faktagranska granskningen har givits till samtliga intervjuade.

3 Förutsättningar utifrån lag och rekommendationer

3.1 Kommunallagen

Av kommunallagen (3 kap. 12 §) framgår att kommunen får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Enligt 5 kap. 3 § ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

3.2 Sveriges Kommuners och Regioners rekommendationer

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram rekommendationer som är avsedda att fungera som ett stöd och ge inspiration till kommunernas arbete med att utforma sina program inom området. Hur de lokala programmen ska vara utformade regleras inte av lagstiftning eller av SKR:s rekommendationer. Programmets innehåll ska dock lägga grunden för en strukturerad och systematisk uppföljning och kontroll samt säkerställa allmänhetens insyn i verksamheterna.

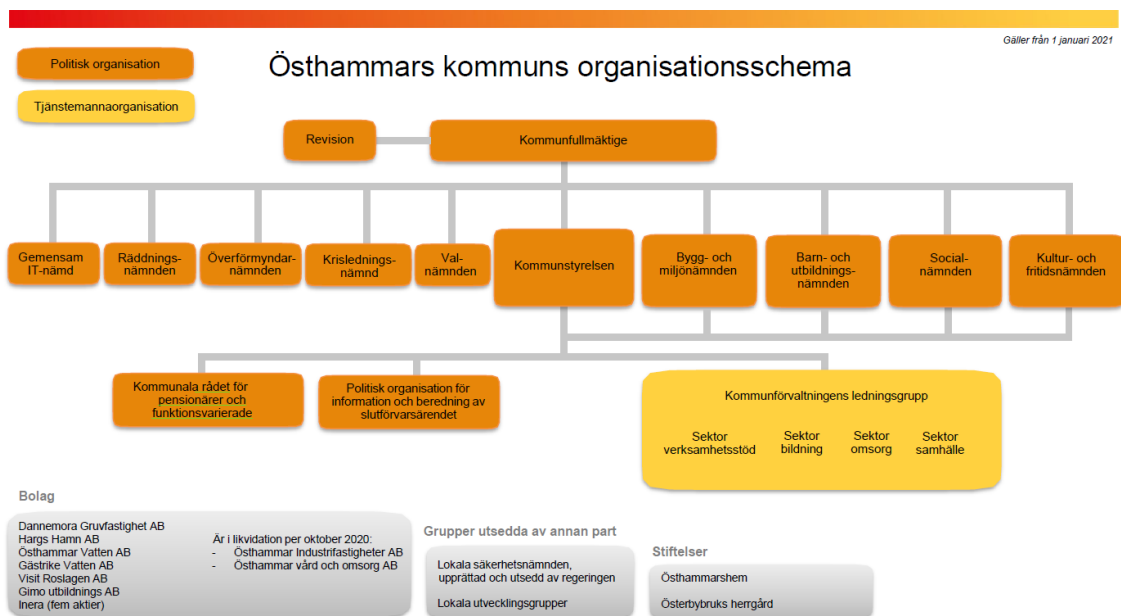
Av SKR:s stödmaterial för programarbetet framgår att syftet med att fullmäktige ska fastställa ett program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politiskt strategisk nivå, för att där fastställa grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet. Varje **mandatperiod ska ha sitt eget program**, för att den rådande politiska majoriteten ska kunna sätta sin prägel på det. För arbetet med programmet behövs diskussion och förankring varför programmet inte givet kan vara beslutat i början av en mandatperiod. Programmet bör fastställa vilken återkoppling som ska ske till fullmäktige och hur denna ska utföras. Återkopplingen ger underlag till strategiska diskussioner såsom till exempel om eventuell förändrad inriktning utifrån vad uppföljningen visar.

4 Resultat av granskningen

4.1 Övergripande styrning – Östhammars kommun

4.1.1 Styrmodell och organisation

Östhammars kommuns styrmodell¹ fördelar och styr rollerna och ansvaret i kommunkoncernen mellan kommunens nämnder, stiftelser och hel- och delägda bolag. Enligt styrmodellen har politiker och chefer ett särskilt ansvar att aktivt visa vägen genom att agera utifrån kommunens värdeord: öppenhet, ansvar, engagemang och tillsammans. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar att vara uppmärksam på brister i styrmodellen och vid behov föreslå ändringar. Nämnderna ansvarar vidare för att driva en effektiv verksamhet med god kvalitet inom sina respektive grunduppdrag. Verksamheterna kan bedrivas både i egen regi och av externa utförare.



Figur 1 Organisationschema över Östhammars kommun

I kommunens riktlinjer för styrdokument framkommer att dess överordnade styrdokument regleras främst av lagstiftning och av kommunens styrmodell. Budgeten är ett överordnat styrdokument som styr all verksamhet i kommunen. Reglementen är även överordnade styrdokument och är det högsta styrande dokumentet för en grupp eller verksamhetsområde. Av kommunens organisationschema kan avläsas att

¹ Antagen av Kommunfullmäktige 2020-12-15

tjänsteorganisationen med samtliga sektorer är kopplad till kommunstyrelsen, och därmed inte direkt kopplad till nämnderna.

4.1.2 Roll- och ansvarsfördelning

Nämndernas och styrelsernas interna kontroll regleras genom reglementet för intern kontroll². Reglementet ämnar säkerställa att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll med ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt efterlevnad av tillämpliga lagar och föreskrifter. Det översiktliga ansvaret för den interna kontrollen återfinns hos kommunstyrelsen. Styrelse och nämnder har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Styrelser och nämnder har vidare ansvaret att löpande följa upp det interna kontrollsystemet samt genomföra riskanalyser. Uppföljningen ska löpande återrapporteras till nämnden. Nämnden ska senast i samband med årsbokslut rapportera resultatet från uppföljningen till kommunstyrelsen.

4.1.3 Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen

Kommunstyrelsen ansvarar i enlighet med sitt reglemente för att leda och samordna det övergripande arbetet med inköps- och upphandlingsverksamheten. I övrigt finns ett utpekat ansvar för kommunstyrelsen att följa upp ansvaret.

De övriga nämndernas reglementen och ansvarsområden ingår inte i denna granskning men vi noterar ändå att för samtliga övriga nämnders reglementen ansvarar respektive nämnd för sitt kärnuppdrag och att nämndernas ansvar regleras i deras reglementen. Det finns ett utpekat ansvar för samtliga nämnder att se till att verksamheten drivs i enlighet med ingångna avtal.

4.1.4 Inköp- och upphandlingspolicy

Syftet med policyn³ är att bidra till att uppnå kommunens mål såväl som nationella inköpsstrategiska mål. Den gäller för samtliga nämnder, verksamheter och enheter, men även i tillämpliga delar bolag och stiftelser under kommunal regi och som omfattas av upphandlingslagstiftning. Upphandlingen skall enligt policyn präglas av: (i) rättssäkerhet, (ii) effektivitet, (iii) samverkan, (iv) ekologisk och social hållbarhet. Därutöver skall all verksamhet bygga på: (i) objektivitet, (ii) affärsmässighet samt (iii)

² Antagen av Kommunfullmäktige 2010-07-05 § 82/2010

³ Antagen av Kommunfullmäktige 2021-09-14 § 129

mångfald och konkurrens. Policyn anmärker även att kommunens kontakter med leverantörer ska kännetecknas av god affärsetik, objektivitet och likabehandling.

4.1.5 Riktlinjen för Upphandling samt direktupphandling

Till policyn hör riktlinjer som beskriver hur upphandlingar och avrop skall genomföras. Enligt riktlinjen för upphandling⁴ i Östhammars kommun har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret och samordnar all upphandling inom kommunen. Organisatoriskt är kommunens funktion för upphandling, Verksamhet Upphandling, placerad i Sektor Verksamhetsstöd. Verksamhet Upphandling har som uppdrag att bl.a.: leda och styra kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet, genomföra alla upphandlingar över 100 tkr, arbeta med avtalsuppföljningar, vara ett stöd till verksamheterna i upphandlings- och inköpsfrågor, bidra till att öka kunskapen samt sprida information i upphandlings och inköpsfrågor. Upphandlingar skall enligt riktlinjerna inom sektor omsorg göras enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

Enligt riktlinjerna **Error! Bookmark not defined.** är sektorernas ansvar följande:

- Årligen ta fram ett samlat upphandlingsbehov för hela sektorn och lämna till Verksamhet Upphandling
- Meddela behov som uppstår till Verksamhet Upphandling
- Tidsplanera upphandlingar i god tid
- Medverka med sakkunnig/referensperson i upphandlingar
- Göra egna avrop från befintliga ramavtal och genomföra direktupphandlingar under 100 tkr

4.1.6 Bedömning och kommentarer

Vi noterar att även om nämnderna har ett utpekat ansvar för uppföljningen av avtal med privata utförare för sina verksamhetsområden, så saknas ett kommunövergripande program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare. Av intervju framkommer att uppföljningen i praktiken är välfungerande, men att det finns en avsaknad av riktlinjer och styrdokument för hur uppföljningen skall ske.

Vi noterar att det finns otydligheter kopplade till att det på koncernövergripande nivå inte finns något styrande eller stödjande dokument för styrning och uppföljning av privata utförare. Det saknas även ett avsnitt gällande uppföljning och kontroll av privata

⁴ Antagen av Kommunstyrelsen 2021-08-31 § 213

utförare i samtliga reglementen. Vi ser även att ansvarsfördelningen gentemot privata utförare inom kommunstyrelsen och inom övriga nämnder inte är tydlig, och att det inte finns riktlinjer för hur samordningen av uppföljningen av dessa skall utföras.

4.2 Styrning och uppföljning av privata utförare inom kommunstyrelsen

4.2.1 Kommunstyrelsens ansvarsområden

Inom ramen för granskningen har följande områden inom kommunstyrelsens ansvarsområde identifierats där privata utförare bedriver verksamhet:

- Snöröjning och sandupptagning
- Hämtning av hushållsavfall
- Turism och destinationsutveckling
- Gästhamnsverksamhet
- Byggprojekt
- Fastighetsdrift

4.2.2 Avtalsuppföljning och kontroll

Enligt riktlinjerna för upphandling **Error! Bookmark not defined.** ansvarar varje chef för att ingångna avtal följs och att avrop/beställningar görs i enlighet med kommunens rutiner. Enligt riktlinjerna är upphandlaren avtalsansvarig och ansvarar för framtagandet och utformandet av avtalet, medan avtalsägare är den chef vars verksamhet är den primära användaren av avtalet.

Det framkommer av intervju att uppföljning av avtalen sker, men att dokumentationen rörande dessa skiljer sig åt. I vissa fall framkommer att uppföljning skett genom att chef besöker verksamheterna och för samtal utan vidare dokumentation bortom minnesanteckningar. Det framförs inte heller någon samlad redovisning av uppföljningstillfällena enligt uppgift från intervjuade. Av intervjuer beskrivs ytterligare att uppföljning sker i större utsträckning då missnöje finns kring levererade tjänster. Exempel på detta är i samband med levererade tjänster rörande snöupptagning och sandröjning. Vi noterar att ansvar för att uppföljning sker ligger på enskilda tjänstepersoner såsom chef och kontaktperson för leverantören i och med att det inte finns nedtecknade bestämmelser rörande hur detta ska ske.

En ytterligare enhetlig bild som givits genom intervjuer är att kommunikationen och samarbetet leverantörerna och kommunen sinsemellan är tät och välfungerande.

4.2.2.1 Bedömning och kommentarer

Av kommunens organisationsschema framkommer att tjänstemannaorganisationen är organiserad i en förvaltning men att nämnderna har egna ansvarsområden, delegationer och budgettilldelning.

Det finns varken tydliga nedtecknade riktlinjer på koncernövergripande nivå kring hur uppföljning och kontroll av privata utförare ska genomföras, eller ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna i denna fråga. Det finns inte heller avsnitt rörande kontroll och uppföljning av privata utförare i genomgångna reglementen.

4.2.3 Stickprovsgranskning – kommunstyrelsen

Östhammars kommuns kommunstyrelse anlitar privata utförare inom en lång rad olika områden. Då Östhammars kommun har ett stort antal externa utförare upphandlade har vi inom ramen för denna granskning valt ut fyra av dessa avtal som stickprov. Avtalen rör olika sektorer under kommunstyrelsen och är samtliga aktuella vid tillfället för granskningen.

Följande avtal studeras:

- Insamling av hushållsavfall, datum för undertecknande: 2020-04-27.
- Visit Roslagen, datum för undertecknande: 2022-01-01.
- Elarbeten, datum för undertecknande: 2019-04-02.
- Biologiskt matavfall, datum för undertecknande: 2021-01-08.

4.2.3.1 Visit Roslagen

Östhammars kommun har ett avtal med Visit Roslagen som är föremål för granskning i detta stickprov. Visit Roslagen är ett samarbete med flera närliggande kommuner som gått ihop för att verka för att attrahera besökare och froda turism. Avtalet innehåller ett avsnitt om uppföljning av avtalet och insyn i verksamheten. Här framkommer att avtalsuppföljning kan genomföras av ansvarig upphandlare eller beställarens kontaktpersoner, såväl under avtalstiden som i samband med avtalsslut. Uppföljningen syftar till att säkerställa att avtalet följs och att köpt tjänst håller utlovad kvalitet enligt överenskommelse.

Vidare står att kommunen äger rätt att kontrollera och följa upp leverantörens verksamhet. Kommunen kan även uppdra åt fristående revisor eller konsult att utföra uppföljning och kontroll, och denne ska i sådana fall ges insyn i ärenden. Det går däremot inte att utläsa information rörande allmänhetens insyn eller att entreprenörens medarbetare har meddelarskydd. Indikatorer för målsättning nämns inte explicit i avtalet.

4.2.3.2 Insamling av hushållsavfall

Då avtalet skrevs under 2020-04-27 låg verksamheten på renhållningsavdelningen under den tekniska förvaltningen. Efter kommunens omorganisation 2021-01-01 till sektorer har verksamheten flyttats till avfallsenheten under sektor samhälle. Insamlingen av hushållsavfall är ett av flera avtalsområden inom sektor samhälle. Kommunen köper insamlingen av hushållsavfall av ett privat bolag, nuvarande avtal började gälla 2021-01-01. Kontraktet gäller för fyra år, men det kan förlängas sammanlagt två år så att den totala löptiden är max sex år.

Det framgår i avtalet att förhandlingar kan begäras ifall förutsättningarna för avtalet väsentligt förändras, vilket betyder en variation av mängder som över- eller understiger en viss gräns. Vid uteblivet åtagande eller felaktigt utförd tjänst som förorsakats av entreprenören, ska entreprenören betala vite med tillägg för de kostnader som beställaren åsamkas för varje uteblivet åtagande eller felaktigt utförd tjänst. Ett avtal kan sägas upp ifall leverantören inte uppfyller åtaganden som fastställts i avtalet. Om leverantören efter två skriftliga påpekanden fortfarande inte uppfyller sina åtaganden kan uppsägning ske med tre månaders uppsägningstid. Entreprenören har även rätt att häva avtalet ifall beställaren inte fullgör sina betalningsskyldigheter. Av intervju framkommer att beställare och utförare har en dialog och att viten inte varit aktuella.

Det framgår inte av avtalet vilka prioriterade mål och indikatorer som är aktuella för verksamheten. I avtalet framgår inte heller något om allmänhetens insyn eller att entreprenörens anställda ska omfattas av meddelarskydd. Gällande krav om uppgifter till kommunen och deltagande i uppföljning så fanns det ingen klausul om detta i avtalet. Avtalet omfattas i enlighet med upphandlingspolicyn, där det står att Verksamhet Upphandling ansvarar för avtalsuppföljningar. Av intervju framkommer att man har betydligt mera insyn än vad kommunstyrelsens riktlinjer förutsätter. Av intervju framkommer även att det saknas mallar för upphandling, men att detta är något man för tillfället arbetar med.

4.2.3.3 Elarbeten

Avtalet är från 2019 och är aktuellt än idag. Östhammars kommun har ett avtal med Elak AB rörande elarbeten. Avtalet omfattar succesiva avrop gällande underhålls- och

servicearbeten samt nybyggnads- och ombyggnadsarbeten inom elarbeten i kommunens fastigheter. Här framgår vad parternas åtaganden är. Det framgår bland annat vidare avsnitt kring viten och hävning av avtal. Det finns dock inget avsnitt där bestämmelser kring kontroll eller uppföljning av den privata utföraren återfinns. Det finns inte heller något sagt om insyn och transparens för allmänheten. Indikatorer för målsättning nämns inte explicit i avtalet.

4.2.3.4 Behandling av biologiskt matavfall och insamlat fett från fettavskiljare

Avtalet med referensnummer KS-2020-559 mellan Östhammars kommun och Uppsala Vatten och Avfall AB är från 2021 och är giltigt än idag. Avtalet innehåller bland annat bestämmelser kring åtgärder som kan vidtas vid avvikelser från avtalet, exempelvis hävning av avtal och ansvar vid förseningar och brister. Det finns inget avsnitt som explicit avser kontroll eller uppföljning av den externa utföraren eller allmänhetens insyn. Indikatorer för målsättning nämns inte explicit i avtalet.

4.2.3.5 Sammanfattning av stickprov

Tabell 2. Sammanställning över genomgångna avtal

Verksamhet/tjänst	Klausul för uppföljning/kontroll	Allmänhetens insyn
Visit Roslagen	Ja	Nej
Hushållsavfall	Nej	Nej
Elarbeten	Nej	Nej
Biologiskt matavfall m.m.	Nej	Nej

Majoriteten av genomgångna avtal innehåller inte avsnitt avseende kontroll och uppföljning. Det finns ingen klausul som reglerar när sammanställd återrapportering av uppföljningsinsatser ska ske eller liknande. Detta bedömer vi som en brist.

Vi ser positivt på att avtalen till stor del inkluderar bestämmelser kring åtgärder vid avvikelser från avtal. Indikatorer för målsättning nämns inte explicit i avtalen.

4.3 Sammanfattande bedömning

Vi kan konstatera att genomgångna avtal skiljer sig åt innehållsmässigt, vilket framkommer i tabell 2. Det finns inga formella riktlinjer upprättade på en kommunövergripande nivå som ställer kravet på att dessa avsnitt ska inkluderas.

Vi har i intervjuer fått ta del av information kring att uppföljning av privata utförare sker i praktiken, men det finns ingen skriftlig sammanställning över de uppföljningar som gjorts. Det finns inte heller riktlinjer som systematiserar hur dessa sammanställningar ska vara utformade. Vidare finns ingen rutin eller nedtecknad strategi för hur dokumentation kring de uppföljningar som sker ska dokumenteras. Vi noterar att dokumentationen kring uppföljningarna sker på olika sätt beroende på verksamhet och avtal. Vi noterar att stort ansvar ligger hos medarbetare i verksamheten att se till att uppföljning sker och att kontroll utövas. Därmed ser vi positivt på att en nedtecknad strategi för uppföljning tas fram för att öka kontinuiteten av uppföljning av avtalen samt öka beredskapen inför framtida byten av anställda.

Vi bedömer att kommunen vidtar åtgärder vid avvikelser från avtal, vilket är positivt. Vi ser även att uppföljning och kontroll sker i högre utsträckning då missnöje kring levererade tjänster är synliga.

Vi ser vidare möjligheten att inkludera en klausul rörande meddelarskydd för medarbetare och allmänhetens insyn i kommande avtal. Detta för att öka möjligheten att avvikelser från avtal eller liknande lyfts, vilket innebär ökad transparens, uppföljning och kontroll.

Kommunen har vidare uppvisat en stor medvetenhet kring att det saknas dokumentation på nämnda områden, och de är i färd med att åtgärda detta vilket vi ser positivt på. Vi ser även positivt på att det i intervjuer lyfts att arbetet kring kontroll och uppföljning fungerar bra i praktiken, men bibehåller trots detta vår bedömning att det krävs ytterligare dokumentation på området för att förankra arbetssättet i styrande och stödjande dokument inför kommande upphandlingar och tecknande av avtal.

5 Slutsats och rekommendationer

Kommunstyrelsen bedöms inte ha säkerställt en tillräcklig insyn genom att möjligheter till kontroll och uppföljning tagits upp i avtalen med upphandlade leverantörer. Majoriteten av de avtal som studeras inom ramen för denna granskning berör inte explicit uppföljning och kontroll.

Det finns i dagsläget ingen nedtecknad rutin eller motsvarande dokumentation som säkerställer att mål och indikatorer som är aktuella för verksamheten anges i förfrågningsunderlag och avtal och därmed blir gällande för den privata utföraren. Indikatorer har inte inkluderats explicit i de avtal som studerats inom ramen för denna granskning.

Bestämmelser rörande insyn eller transparens har inte inkluderats i stickproven och vi har inte tagit del av riktlinjer som säkerställer en tillräcklig insyn i verksamheten. Vi ser dock att leverantörerna och kommunen har en god och öppen kommunikation sinsemellan, vilket innebär att transparens finns där. Det som saknas är nedtecknade bestämmelser kring insyn för allmänheten.

Uppföljning av privata utförare och avtal sker och är välfungerande i praktiken enligt intervjuer då det sker täta avstämningar mellan leverantör och kommun med välfungerande kommunikation. Det finns dock ingen skriftlig sammanställning över de uppföljningar som gjorts. Det finns inte heller anvisningar för när eller på vilket sätt uppföljning ska ske.

Studerade avtal har till stor del inkluderat bestämmelser rörande avvikelser från avtal vilket vi bedömer som positivt. I intervjuer bekräftas att kommunen har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser. Ett exempel på detta är då kommunen valt att inte förlänga avtal i de fall då leverantören inte uppvisat avtalat resultat.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Prioritera att ett program för uppföljning och kontroll av privata utförare färdigställs och beslutas i fullmäktige,
- I detta program tydliggöra ansvarsområden för kommunstyrelsen och nämnderna,
- Överväga att inkludera en klausul rörande meddelarskydd för medarbetare, allmänhetens insyn samt indikatorer för målsättning i framtida upprättade avtal med privata utförare,
- I framtida avtal inkludera avsnitt med bestämmelser kring uppföljning och kontroll,
- I kommunstyrelsens samt i nämndernas reglementen överväga att inkludera ett avsnitt för kontroll och uppföljning där ansvar för avtalsuppföljning pekas ut,



Östhammars kommun

Granskning av Kommunstyrelsens kontroll och uppföljning av privata utförare

2022-12-14

- Upprätta anvisningar för hur sammanställning av genomförda uppföljningsinsatser ska utformas och redovisas.



Östhammars kommun

Granskning av Kommunstyrelsens kontroll och uppföljning av privata utförare

2022-12-14

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Isabel Vingren

Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.