



Till:
Nämnden för teknik, fritid och kultur

*För kännedom:
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige*

Intern styrning och kontroll av entreprenadavtal

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad, har uppdragit till PwC att genomföra en av hantering av entreprenadavtal. Granskningens syfte är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i denna hantering.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Nämnden för teknik, fritid och kultur i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Efter genomförd granskning lämnas ingen särskild rekommendation. Vi noterar dock i genomförd granskning att det inte finns en tydlig systematik i nämndens klagomålshantering. Vi ser att en systematisk uppföljning och rapportering av inkomna klagomål till nämnd kan utgöra ett viktigt komplement till den avtalsuppföljning som görs löpande i förvaltningen och inom ramen för uppföljning av privata utförare. Detta då eventuella brister i de tjänster som tillhandahålls inom ramen för dessa avtal då kan framkomma. Informationen kan då utgöra en viktig del i nämndens bedömning av ändamålsenligheten i dessa avtal.

Vi, revisorer, har vid flera möten med nämndens presidium tagit upp att nämndens klagomålshantering bör utvecklas, dock utan att någon utveckling skett.

Revisionen beslutar att överlämna granskningsrapport till Nämnden för teknik, fritid och kultur för kännedom och för yttrande avseende nämndens ambition avseende klagomålshantering. Vi önskar nämndens svar senast den 27 november 2023. Rapporten överlämnas även till Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige för kännedom.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer

Anders Haglund
Ordförande

Granskning av intern styrning och kontroll av entreprenadavtal

Vaxholms stad

September 2023

Carin Hultgren




Elin Rylander

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av hantering av entreprenadavtal. Granskningens syfte är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i denna hantering.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Nämnden för teknik, fritid och kultur i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs ?	Ja 
Finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?	Ja 
Sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?	Ja 

Efter genomförd granskning lämnas ingen särskild rekommendation.

Vi noterar dock i genomförd granskning att det inte finns en tydlig systematik i nämndens klagomålshantering. Vi ser att en systematisk uppföljning och rapportering av inkomna klagomål till nämnd kan utgöra ett viktigt komplement till den avtalsuppföljning som görs löpande i förvaltningen och inom ramen för uppföljning av privata utförare. Detta då eventuella brister i de tjänster som tillhandahålls inom ramen för dessa avtal då kan framkomma. Informationen kan då utgöra en viktig del i nämndens bedömning av ändamålsenligheten i dessa avtal.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
Granskningsresultat	5
Riktlinjer och rutiner för kontroll av avtal	5
Uppföljning och utvärdering av avtal	7
Rapportering till nämnd	9
Samlad bedömning	11
Rekommendationer	11
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	12

Inledning

Bakgrund

Upphandling och inköp har en stor betydelse för stadens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Ansvar för uppföljning och kontroll av externa leverantörer vilar enligt god revisions sed på den nämnd som kontrakterar leverantören. Uppdraget för stadens revisorer i dessa situationer är att granska att/hur ansvarig nämnd styr, följer upp och utvärderar dessa avtalsförhållanden.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska inköpsverksamheten med fokus på efterlevnad av avtal och avtalsuppföljning utifrån perspektivet tillräcklig intern kontroll. Konsekvenserna av bristande rutiner och kontroller kan få både ekonomiska och förtroendemässiga följder.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

För att möta syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

- Finns riktlinjer, rutiner och processer för **kontroll av att avtal efterlevs**?
- Finns rutiner och system för **uppföljning och utvärdering** av avtalen?
- **Sker kontroll och utvärdering** av avtalen som också rapporteras till nämnden?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen
- Lagen om offentlig upphandling
- Stadens interna styrande och stödjande dokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till uppställda revisionsfrågor och omfattar uppföljning av entreprenadavtal. Granskningsobjekt är Nämnden för teknik, fritid och kultur.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstepersoner, dokumentstudier samt genomgång av nämndens protokoll för perioden september 2022 till och med augusti 2023.

En gruppintervju har genomförts med:

Teknisk chef, stadsbyggnadsförvaltningen och en processledare (i rollen ingår bl.a att vara avtalsägare för enhetsövergripande avtal) samt följande funktioner, med eget verksamhetsansvar och egna driftavtal:

- Idrott och fritidsansvarig, ansvarig för idrotts- och fritidsanläggningar/-områden.
- Fastighetsförvaltare, ansvarig byggnadsbeståndet (en av två).
- Gatuingenjör, ansvarig för gatunätet och väganläggningar inkl. vinterväghållning.
- Parkingenjör, ansvarig för park, skötsel av grönytor och träd.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för kontroll av avtal

Revisionsfråga 1: Finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs?

lakttagelser

Program för mål och uppföljning av privata utförare

Kommunfullmäktige har beslutat om ett *Program för mål och uppföljning av privata utförare 2023-2026*¹. Av programmet framgår fullmäktiges skyldighet att kontrollera och följa upp sådan verksamhet som genom avtal utförs av privata utförare. Vidare framgår att nämnderna har ansvar för att verksamheten, inom sina respektive verksamhetsområden, bedrivs enligt gällande mål, riktlinjer och föreskrifter samt att den interna kontrollen är tillräcklig och verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta ansvar ligger på nämnderna oavsett om verksamheten utförs i egen regi eller av en privat utförare.²

Enligt fastställt program ska kommunen följa upp och kontrollera verksamheten när en kommunal angelägenhet överlämnas till en privat utförare. Det framgår att det är upp till varje nämnd att säkerställa att privata utförare följer de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Uppföljning av verksamheten ska regleras i de avtal som tecknas med varje utförare.

Uppföljningsplan av privata utförare för Nämnden för teknik, fritid och kultur

Med utgångspunkt i det kommunövergripande programmet för mål och uppföljning av privata utförare framgår att respektive nämnd ska utarbeta en plan för när och på vilket sätt avtal och verksamhet som utförs av privata utförare ska följas upp.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av *Uppföljningsplan av privata utförare för Nämnden för Teknik, fritid och kultur år 2023*³. Enligt nämndens uppföljningsplan finns det tre nivåer av uppföljning som omfattar uppföljning av privata utförare. Dessa nivåer utgörs av:

- Regelbunden uppföljning
- Fördjupad uppföljning
- Händelsestyrd uppföljning

Det framgår av nämndens uppföljningsplan att uppföljningen av privata utförare ska rapporteras till ansvarig nämnd i samband med nämndens verksamhetsberättelse, men

¹ Fastställt av Kommunfullmäktige 2023-02-13, § 7

² Kommunallagen (SFS 2017:725) 10 kap. 8 § och 9 §

³ Fastställt av Nämnden för teknik, kultur och fritid 2023-02-16, § 4

som ett eget ärende. Vidare framgår att uppföljningsplanen och resultatet av uppföljningen årligen ska delges kommunstyrelsen.

Uppföljning av avtal

I granskningen har vi tagit del av en processbeskrivning som beskriver hur förvaltning av nämndens avtal ska gå till. Processen utgörs av fem huvudsakliga steg:

- Avtal om vara eller tjänst
- Publicerat avtal
- Uppföljningsplan
- Realiserat avtal
- Beslut om att avsluta eller ersätta avtal

Av processbeskrivningen framgår vidare vilka aktiviteter som ska göras mellan dessa steg. Bland annat ska avtal och information läggas in, en uppföljningsplan ska tas fram, avtalet ska implementeras samt förvaltas och följas upp. I de fall utföraren omfattas av programmet för uppföljning av privata utförare, ska detta användas vid uppföljning. Aktuella dokument som berör processen framgår av beskrivningen.

Vidare finns en beskrivning av processen avseende uppföljning av privata utförare. De huvudsakliga stegen utgörs av följande:

- Uppföljningsplan
- Underlag för analys
- Slutsats/kvalitetssäkrad verksamhet

Av processbeskrivningen framgår vilka styrande och stödjande dokument som berör processen. Vidare framgår vilka aktiviteter som ska genomföras inom ramen för processen. Bland annat ska material inhämtas, sammanställas och analyseras. I de fall det finns behov av åtgärder ska åtgärder begäras och sedan utvärderas. Rapportering till nämnd ska ske i form av en uppföljningsrapport av privata utförare.

Intervjusvar

I intervju beskrivs att avtalsansvar och beställaransvar idag är separerat inom förvaltningen och att teknisk chef i dagsläget står som avtalsansvarig på samtliga avtal. Intervjuade beskriver dock att det finns en ambition inom förvaltningen att organisera sig på tre nivåer (avtalsansvarig, beställare och ombud) där avtals- och beställaransvarig ska befinna sig på samma nivå. Detta för att de funktioner som har egna ansvarsområden också ska ha egna beställaransvar och därmed lättare kunna lyfta ärenden direkt med entreprenören i de fall det uppstår konflikter inom ett avtal.

Det framgår av intervju att det genomförs årliga möten med entreprenörerna där efterlevnad av avtalen följs upp. Vidare beskriver intervjuade att det genomförs löpande driftmöten en gång i månaden där beställare och företrädare för entreprenaden träffas och följer upp hur avtalet fungerar. Enligt uppföljningsplan av privata utförare ska minnesanteckningar tas vid månatliga driftmöten. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett exempel på protokoll från driftmöte med privat utförare under 2023. Det

framgår av protokollet att uppföljning bland annat har genomförts utifrån rubrikerna *kvalitet och service, underhållsplan, personal, miljö/arbetsmiljö* samt *aktiviteter vi bevakar*. Datum för nästa driftmöte framgår av protokollet.

Ansvar för uppföljning av entreprenadavtalen är uppdelat mellan följande verksamhetsområden inom tekniska enheten:

- Gata, väg och vinterväghållning
- Park och grönområde
- Idrott- och friluftsområde
- Fastighetsförvaltning

Bedömning

Det finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs?

Ja.

Bedömningen bygger i huvudsak på att:

- Det finns ett för staden gemensamt program för uppföljning av privata utförare som upphandlats enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Det finns en för nämnden aktuell uppföljningsplan för uppföljning av privata utförare/avtal fastställd av Nämnden för teknik, fritid och kultur i enlighet med det övergripande programmet.
- Det finns en intern processbeskrivning som beskriver processen (roller och aktiviteter) för hur nämndens avtal ska förvaltas respektive en process som beskriver roller och aktiviteter vid uppföljning av avtal med privata utförare.

Uppföljning och utvärdering av avtal

Revisionsfråga 2: Det finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?

lakttagelser

Av *Uppföljningsplan av privata utförare för Nämnden för teknik, fritid och kultur år 2023* framgår att samtliga driftavtal följs upp genom att ansvarig beställare/förvaltare sköter den löpande uppföljningen via driftmöten månatligen och ansvarig avtalsägare sköter den övergripande avtalsuppföljningen genom årliga kontraktsmöten.

I uppföljningsplanen finns en lista av de privata utförare inom nämndens område som omfattas av denna. Vidare innehåller uppföljningsplanen beskrivning av vad regelbunden uppföljning, fördjupad uppföljning och händelsestyrd uppföljning innefattar. Det framgår att regelbunden uppföljning av privata utförare ska genomföras årligen och att det är avtalsansvarig som har det övergripande ansvaret för uppföljningen. Roller och ansvarsfördelning finns beskrivet i uppföljningsplanen.

Vidare framgår att en fördjupad uppföljning genomförs på förekommen anledning av att utifrån behov granska ett specifikt område/fråga. Eventuellt fokusområde för granskning

fastställs efter riskbedömning. Även i detta fall är det avtalsansvarig som har det övergripande ansvaret för uppföljningen. Roller och ansvarsfördelning finns beskrivet i uppföljningsplanen.

Till skillnad från regelbunden uppföljning och fördjupad uppföljning planeras inte den tredje typen av uppföljning, den händelsestyrda. Det framgår av uppföljningsplanen att en händelsestyrd uppföljning orsakas av en särskild händelse, exempelvis genom upprepade klagomål/avvikelser hos samma leverantör eller genom stora olikheter i debitering och/eller fakturering. Även om en händelsestyrd uppföljning inte kan planeras finns det kriterier för när denna typ av uppföljning ska aktualiseras. Enligt nämndens uppföljningsplan kommer denna typ av uppföljning rapporteras till nämnden i samband med rapportering av övrig uppföljning i det fall en händelsestyrd uppföljning genomförs. Kriterier för när en händelsestyrd uppföljning kan aktualiseras framgår av uppföljningsplanen.

Avtal

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett antal drift- och ramavtal inom nämndens ansvarsområde. I avtalen regleras bland annat uppföljning av avtal, vilka möten som är aktuella inom ramen för avtalet och samt vilken besiktning som kommer att genomföras. Av avtalen framgår exempelvis att:

- Startmöte ska hållas innan entreprenad påbörjas.
- Driftmöten hålls vid behov, i vilka entreprenadtekniska frågor behandlas. I genomsnitt hålls ett driftmöte per månad.
- Entreprenad ska vid behov delta vid beställarens möten gällande avtalsuppföljning.
- Det under entreprenadtiden kommer att genomföras fortlöpande besiktningar för att bedöma ytors/objekts skötselstatus i förhållande till avtalets krav.
- Särskild syn kommer att utföras två gånger per år under avtalstiden.
- I anslutning till avtalstidens utgång kommer syn av berörda områden att utföras.

Klagomålshantering

Ett annat sätt som eventuella brister framkommer är, enligt intervjuade, via stadens klagomålshantering. Då förvaltningen hanterar publik verksamhet, så som exempelvis gator och grönområden, förekommer det att medborgare rapporterar brister som de sett via förvaltningens funktionsbrevlåda eller andra kommunikationskanaler. I vår granskning har vi inte tagit del av några uppgifter från nämndens klagomålshantering generellt eller specifikt för granskat område, ej heller att återrapportering gjorts till nämnd.

Intervjusvar

Vid intervju framgår att det vanligtvis är beställaren som kontrollerar att arbete utförts i enlighet med det som avtalats. Stadens fastighetsförvaltare beskriver exempelvis att hen själv genomför besiktning vid mindre projekt tillsammans med entreprenaden. Vid besiktningen kontrolleras det att beställningen överensstämmer med det som blivit

levererat. Vid större projekt anlitas en oberoende besiktningsman för att genomföra besiktningen.

Av intervju framgår att vissa av förvaltningens avtal inte varit tydligt specificerade avseende exempelvis hur ofta ett arbete ska utföras, vilket har försvårat uppföljning. Intervjuade ger som exempel att gräsklippning i stadens parker och andra grönområden enligt avtal ska ske vid behov. Det framgår av intervju att det i dagsläget är ansvarig tjänsteperson inom förvaltningen som är ute och kontrollerar status på grönområden och avgör om det finns behov av gräsklippning. Det framkommer även av intervju att det förekommit att klagomål kommit in till förvaltningen om till exempel gräset varit för långt eller om något inte sett bra ut. Intervjuade beskriver att förvaltningen har tecknat tre nya driftavtal som börjar gälla under hösten 2023. I dessa avtal har kravställen förtydligats för att underlätta efterlevnad samt uppföljning av avtal. Intervjuade beskriver att skrivningar som "vid behov" har ändrats till att specificera exempelvis antal gånger, antal centimeter eller under vilken säsong ett arbete ska utföras. I och med detta blir förväntningarna på entreprenaden tydligt specificerade samtidigt som beställaren lättare kan kontrollera om ett arbete blivit utfört enligt avtalet.

Bedömning

Det finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?

Ja.

Bedömningen bygger i huvudsak på att:

- Uppföljning görs på olika sätt och styrs främst av reglering i tecknade avtal.
- Av programmet för uppföljning av privata utförare och nämndens plan beskrivs olika former för uppföljning och ett antal avtal väljs ut för uppföljning.
- I intervju framkommer att som följd av att otydliga/oprecisa avtal försvårat denna uppföljning har medfört att avtal omförhandlas och att i de nya avtalen har krav tydliggjorts.
- Via kommunens klagomålshantering eller annan direktkontakt uppmärksammas förvaltning på eventuella brister i de tjänster som utförs inom ramen för dessa avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 3: Det sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?

lakttagelser

Uppföljning av privata utförare rapporteras till Nämnden för teknik, fritid och kultur i samband med årsbokslutet. Vi finner i protokoll spårbarhet till att nämnden tagit del av rapporten *Rapportering uppföljning av privata utförare för Nämnden för Teknik, fritid och kultur år 2022* vid sammanträde 2023-02-16, §4. I rapporten redogörs det för resultatet av den regelbundna uppföljningen under året. Det framgår på vilket sätt uppföljning har skett och hur Tekniska enheten upplever att avtalet fungerat. Exempelvis framgår det av

uppföljningen att Tekniska enheten, inom ramen för vissa avtal, *“upplever att avtalet fungerar väl dock med önskan om en bättre hantering av administrativa åtgärder såsom återrapportering”*. Det framgår vidare av rapporten att det under år 2022 inte har genomförts någon fördjupad uppföljning.

Med anledning av att uppföljning av privata utförare rapporteras till nämnden i samband med årsbokslutet har vi inte tagit del av någon uppföljning för året 2023. Av intervjuer framgår att det inte sker någon ytterligare rapportering till nämnden, utöver rapport vid årsbokslut, i de fall avtalen löper på utan större anmärkning. Intervjuade beskriver däremot att om avtalsefterlevnad brister så informeras nämnden löpande om detta och relevanta åtgärder vidtas.

Bedömning

Det sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?

Ja.

Bedömningen bygger i huvudsak på att:

- Nämnden har fastställt en plan för uppföljning av avtal.
- Nämnden tar årligen del av den uppföljning som görs av avtal kopplad till privata utförare.
- Eventuell avvikelse får nämnden löpande del av, enligt uppgift, som informationsärende och eventuell omförhandling av avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning hantering av entreprenadavtal. Granskningens syfte är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i denna hantering.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Nämnden för teknik, fritid och kultur i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

Efter genomförd granskning lämnas ingen särskild rekommendation.

Vi noterar dock i genomförd granskning att det inte finns en tydlig systematik i nämndens klagomålshantering. Vi ser att en systematisk uppföljning och rapportering av inkomna klagomål till nämnd kan utgöra ett viktigt komplement till den avtalsuppföljning som görs löpande i förvaltningen och inom ramen för uppföljning av privata utförare. Detta då eventuella brister i de tjänster som tillhandahålls inom ramen för dessa avtal då kan framkomma. Informationen kan då utgöra en viktig del i nämndens bedömning av ändamålsenligheten i dessa avtal.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs ?	Ja Det finns ett för staden gemensamt program för uppföljning av privata utförare som upphandlats enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och en för nämnden egen fastställd plan för uppföljning. Vidare finns en intern processbeskrivning som beskriver processen (roller och aktiviteter) för hur nämndens avtal ska förvaltas respektive följas upp.	
2. Finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?	Ja Uppföljning görs på olika sätt och styrs främst av reglering i tecknade avtal och genom uppföljning av privata utförare. Den uppföljning som görs försvåras av otydliga avtal. Detta åtgärdas sedan i de förnyade upphandlingar som görs genom tydligare kravställning. Via klagomålshantering eller annan direktkontakt uppmärksammas förvaltning på eventuella brister i de tjänster som utförs inom ramen för dessa avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.	
3. Sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?	Ja Nämnden har fastställt en plan för uppföljning av avtal och tar årligen del av den uppföljning som görs av avtal kopplad till privata utförare. Eventuell avvikelse får nämnden löpande del av, enligt uppgift, som informationsärende och eventuell omförhandling av avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.	

2023-09-29

Carin Hultgren

Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 27 april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.



Till:
Nämnden för teknik, fritid och kultur

*För kännedom:
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige*

Intern styrning och kontroll av entreprenadavtal

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad, har uppdragit till PwC att genomföra en av hantering av entreprenadavtal. Granskningens syfte är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i denna hantering.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Nämnden för teknik, fritid och kultur i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Efter genomförd granskning lämnas ingen särskild rekommendation. Vi noterar dock i genomförd granskning att det inte finns en tydlig systematik i nämndens klagomålshantering. Vi ser att en systematisk uppföljning och rapportering av inkomna klagomål till nämnd kan utgöra ett viktigt komplement till den avtalsuppföljning som görs löpande i förvaltningen och inom ramen för uppföljning av privata utförare. Detta då eventuella brister i de tjänster som tillhandahålls inom ramen för dessa avtal då kan framkomma. Informationen kan då utgöra en viktig del i nämndens bedömning av ändamålsenligheten i dessa avtal.

Vi, revisorer, har vid flera möten med nämndens presidium tagit upp att nämndens klagomålshantering bör utvecklas, dock utan att någon utveckling skett.

Revisionen beslutar att överlämna granskningsrapport till Nämnden för teknik, fritid och kultur för kännedom och för yttrande avseende nämndens ambition avseende klagomålshantering. Vi önskar nämndens svar senast den 27 november 2023. Rapporten överlämnas även till Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige för kännedom.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer

Anders Haglund
Ordförande

Granskning av intern styrning och kontroll av entreprenadavtal

Vaxholms stad

September 2023

Carin Hultgren




Elin Rylander

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av hantering av entreprenadavtal. Granskningens syfte är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i denna hantering.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Nämnden för teknik, fritid och kultur i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs ?	Ja 
Finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?	Ja 
Sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?	Ja 

Efter genomförd granskning lämnas ingen särskild rekommendation.

Vi noterar dock i genomförd granskning att det inte finns en tydlig systematik i nämndens klagomålshantering. Vi ser att en systematisk uppföljning och rapportering av inkomna klagomål till nämnd kan utgöra ett viktigt komplement till den avtalsuppföljning som görs löpande i förvaltningen och inom ramen för uppföljning av privata utförare. Detta då eventuella brister i de tjänster som tillhandahålls inom ramen för dessa avtal då kan framkomma. Informationen kan då utgöra en viktig del i nämndens bedömning av ändamålsenligheten i dessa avtal.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
Granskningsresultat	5
Riktlinjer och rutiner för kontroll av avtal	5
Uppföljning och utvärdering av avtal	7
Rapportering till nämnd	9
Samlad bedömning	11
Rekommendationer	11
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	12

Inledning

Bakgrund

Upphandling och inköp har en stor betydelse för stadens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Ansvar för uppföljning och kontroll av externa leverantörer vilar enligt god revisions sed på den nämnd som kontrakterar leverantören. Uppdraget för stadens revisorer i dessa situationer är att granska att/hur ansvarig nämnd styr, följer upp och utvärderar dessa avtalsförhållanden.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska inköpsverksamheten med fokus på efterlevnad av avtal och avtalsuppföljning utifrån perspektivet tillräcklig intern kontroll. Konsekvenserna av bristande rutiner och kontroller kan få både ekonomiska och förtroendemässiga följder.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

För att möta syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

- Finns riktlinjer, rutiner och processer för **kontroll av att avtal efterlevs**?
- Finns rutiner och system för **uppföljning och utvärdering** av avtalen?
- **Sker kontroll och utvärdering** av avtalen som också rapporteras till nämnden?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen
- Lagen om offentlig upphandling
- Stadens interna styrande och stödjande dokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till uppställda revisionsfrågor och omfattar uppföljning av entreprenadavtal. Granskningsobjekt är Nämnden för teknik, fritid och kultur.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstepersoner, dokumentstudier samt genomgång av nämndens protokoll för perioden september 2022 till och med augusti 2023.

En gruppintervju har genomförts med:

Teknisk chef, stadsbyggnadsförvaltningen och en processledare (i rollen ingår bl.a att vara avtalsägare för enhetsövergripande avtal) samt följande funktioner, med eget verksamhetsansvar och egna driftavtal:

- Idrott och fritidsansvarig, ansvarig för idrotts- och fritidsanläggningar/-områden.
- Fastighetsförvaltare, ansvarig byggnadsbeståndet (en av två).
- Gatuingenjör, ansvarig för gatunätet och väganläggningar inkl. vinterväghållning.
- Parkingenjör, ansvarig för park, skötsel av grönytor och träd.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för kontroll av avtal

Revisionsfråga 1: Finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs?

lakttagelser

Program för mål och uppföljning av privata utförare

Kommunfullmäktige har beslutat om ett *Program för mål och uppföljning av privata utförare 2023-2026*¹. Av programmet framgår fullmäktiges skyldighet att kontrollera och följa upp sådan verksamhet som genom avtal utförs av privata utförare. Vidare framgår att nämnderna har ansvar för att verksamheten, inom sina respektive verksamhetsområden, bedrivs enligt gällande mål, riktlinjer och föreskrifter samt att den interna kontrollen är tillräcklig och verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta ansvar ligger på nämnderna oavsett om verksamheten utförs i egen regi eller av en privat utförare.²

Enligt fastställt program ska kommunen följa upp och kontrollera verksamheten när en kommunal angelägenhet överlämnas till en privat utförare. Det framgår att det är upp till varje nämnd att säkerställa att privata utförare följer de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Uppföljning av verksamheten ska regleras i de avtal som tecknas med varje utförare.

Uppföljningsplan av privata utförare för Nämnden för teknik, fritid och kultur

Med utgångspunkt i det kommunövergripande programmet för mål och uppföljning av privata utförare framgår att respektive nämnd ska utarbeta en plan för när och på vilket sätt avtal och verksamhet som utförs av privata utförare ska följas upp.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av *Uppföljningsplan av privata utförare för Nämnden för Teknik, fritid och kultur år 2023*³. Enligt nämndens uppföljningsplan finns det tre nivåer av uppföljning som omfattar uppföljning av privata utförare. Dessa nivåer utgörs av:

- Regelbunden uppföljning
- Fördjupad uppföljning
- Händelsestyrd uppföljning

Det framgår av nämndens uppföljningsplan att uppföljningen av privata utförare ska rapporteras till ansvarig nämnd i samband med nämndens verksamhetsberättelse, men

¹ Fastställt av Kommunfullmäktige 2023-02-13, § 7

² Kommunallagen (SFS 2017:725) 10 kap. 8 § och 9 §

³ Fastställt av Nämnden för teknik, kultur och fritid 2023-02-16, § 4

som ett eget ärende. Vidare framgår att uppföljningsplanen och resultatet av uppföljningen årligen ska delges kommunstyrelsen.

Uppföljning av avtal

I granskningen har vi tagit del av en processbeskrivning som beskriver hur förvaltning av nämndens avtal ska gå till. Processen utgörs av fem huvudsakliga steg:

- Avtal om vara eller tjänst
- Publicerat avtal
- Uppföljningsplan
- Realiserat avtal
- Beslut om att avsluta eller ersätta avtal

Av processbeskrivningen framgår vidare vilka aktiviteter som ska göras mellan dessa steg. Bland annat ska avtal och information läggas in, en uppföljningsplan ska tas fram, avtalet ska implementeras samt förvaltas och följas upp. I de fall utföraren omfattas av programmet för uppföljning av privata utförare, ska detta användas vid uppföljning. Aktuella dokument som berör processen framgår av beskrivningen.

Vidare finns en beskrivning av processen avseende uppföljning av privata utförare. De huvudsakliga stegen utgörs av följande:

- Uppföljningsplan
- Underlag för analys
- Slutsats/kvalitetssäkrad verksamhet

Av processbeskrivningen framgår vilka styrande och stödjande dokument som berör processen. Vidare framgår vilka aktiviteter som ska genomföras inom ramen för processen. Bland annat ska material inhämtas, sammanställas och analyseras. I de fall det finns behov av åtgärder ska åtgärder begäras och sedan utvärderas. Rapportering till nämnd ska ske i form av en uppföljningsrapport av privata utförare.

Intervjusvar

I intervju beskrivs att avtalsansvar och beställaransvar idag är separerat inom förvaltningen och att teknisk chef i dagsläget står som avtalsansvarig på samtliga avtal. Intervjuade beskriver dock att det finns en ambition inom förvaltningen att organisera sig på tre nivåer (avtalsansvarig, beställare och ombud) där avtals- och beställaransvarig ska befinna sig på samma nivå. Detta för att de funktioner som har egna ansvarsområden också ska ha egna beställaransvar och därmed lättare kunna lyfta ärenden direkt med entreprenören i de fall det uppstår konflikter inom ett avtal.

Det framgår av intervju att det genomförs årliga möten med entreprenörerna där efterlevnad av avtalen följs upp. Vidare beskriver intervjuade att det genomförs löpande driftmöten en gång i månaden där beställare och företrädare för entreprenaden träffas och följer upp hur avtalet fungerar. Enligt uppföljningsplan av privata utförare ska minnesanteckningar tas vid månatliga driftmöten. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett exempel på protokoll från driftmöte med privat utförare under 2023. Det

framgår av protokollet att uppföljning bland annat har genomförts utifrån rubrikerna *kvalitet och service, underhållsplan, personal, miljö/arbetsmiljö* samt *aktiviteter vi bevakar*. Datum för nästa driftmöte framgår av protokollet.

Ansvar för uppföljning av entreprenadavtalen är uppdelat mellan följande verksamhetsområden inom tekniska enheten:

- Gata, väg och vinterväghållning
- Park och grönområde
- Idrott- och friluftsområde
- Fastighetsförvaltning

Bedömning

Det finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs?

Ja.

Bedömningen bygger i huvudsak på att:

- Det finns ett för staden gemensamt program för uppföljning av privata utförare som upphandlats enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Det finns en för nämnden aktuell uppföljningsplan för uppföljning av privata utförare/avtal fastställd av Nämnden för teknik, fritid och kultur i enlighet med det övergripande programmet.
- Det finns en intern processbeskrivning som beskriver processen (roller och aktiviteter) för hur nämndens avtal ska förvaltas respektive en process som beskriver roller och aktiviteter vid uppföljning av avtal med privata utförare.

Uppföljning och utvärdering av avtal

Revisionsfråga 2: Det finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?

lakttagelser

Av *Uppföljningsplan av privata utförare för Nämnden för teknik, fritid och kultur år 2023* framgår att samtliga driftavtal följs upp genom att ansvarig beställare/förvaltare sköter den löpande uppföljningen via driftmöten månatligen och ansvarig avtalsägare sköter den övergripande avtalsuppföljningen genom årliga kontraktsmöten.

I uppföljningsplanen finns en lista av de privata utförare inom nämndens område som omfattas av denna. Vidare innehåller uppföljningsplanen beskrivning av vad regelbunden uppföljning, fördjupad uppföljning och händelsestyrd uppföljning innefattar. Det framgår att regelbunden uppföljning av privata utförare ska genomföras årligen och att det är avtalsansvarig som har det övergripande ansvaret för uppföljningen. Roller och ansvarsfördelning finns beskrivet i uppföljningsplanen.

Vidare framgår att en fördjupad uppföljning genomförs på förekommen anledning av att utifrån behov granska ett specifikt område/fråga. Eventuellt fokusområde för granskning

fastställs efter riskbedömning. Även i detta fall är det avtalsansvarig som har det övergripande ansvaret för uppföljningen. Roller och ansvarsfördelning finns beskrivet i uppföljningsplanen.

Till skillnad från regelbunden uppföljning och fördjupad uppföljning planeras inte den tredje typen av uppföljning, den händelsestyrda. Det framgår av uppföljningsplanen att en händelsestyrd uppföljning orsakas av en särskild händelse, exempelvis genom upprepade klagomål/avvikelser hos samma leverantör eller genom stora olikheter i debitering och/eller fakturering. Även om en händelsestyrd uppföljning inte kan planeras finns det kriterier för när denna typ av uppföljning ska aktualiseras. Enligt nämndens uppföljningsplan kommer denna typ av uppföljning rapporteras till nämnden i samband med rapportering av övrig uppföljning i det fall en händelsestyrd uppföljning genomförs. Kriterier för när en händelsestyrd uppföljning kan aktualiseras framgår av uppföljningsplanen.

Avtal

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett antal drift- och ramavtal inom nämndens ansvarsområde. I avtalen regleras bland annat uppföljning av avtal, vilka möten som är aktuella inom ramen för avtalet och samt vilken besiktning som kommer att genomföras. Av avtalen framgår exempelvis att:

- Startmöte ska hållas innan entreprenad påbörjas.
- Driftmöten hålls vid behov, i vilka entreprenadtekniska frågor behandlas. I genomsnitt hålls ett driftmöte per månad.
- Entreprenad ska vid behov delta vid beställarens möten gällande avtalsuppföljning.
- Det under entreprenadtiden kommer att genomföras fortlöpande besiktningar för att bedöma ytors/objekts skötselstatus i förhållande till avtalets krav.
- Särskild syn kommer att utföras två gånger per år under avtalstiden.
- I anslutning till avtalstidens utgång kommer syn av berörda områden att utföras.

Klagomålshantering

Ett annat sätt som eventuella brister framkommer är, enligt intervjuade, via stadens klagomålshantering. Då förvaltningen hanterar publik verksamhet, så som exempelvis gator och grönområden, förekommer det att medborgare rapporterar brister som de sett via förvaltningens funktionsbrevlåda eller andra kommunikationskanaler. I vår granskning har vi inte tagit del av några uppgifter från nämndens klagomålshantering generellt eller specifikt för granskat område, ej heller att återrapportering gjorts till nämnd.

Intervjusvar

Vid intervju framgår att det vanligtvis är beställaren som kontrollerar att arbete utförts i enlighet med det som avtalats. Stadens fastighetsförvaltare beskriver exempelvis att hen själv genomför besiktning vid mindre projekt tillsammans med entreprenaden. Vid besiktningen kontrolleras det att beställningen överensstämmer med det som blivit

levererat. Vid större projekt anlitas en oberoende besiktningsman för att genomföra besiktningen.

Av intervju framgår att vissa av förvaltningens avtal inte varit tydligt specificerade avseende exempelvis hur ofta ett arbete ska utföras, vilket har försvårat uppföljning. Intervjuade ger som exempel att gräsklippning i stadens parker och andra grönområden enligt avtal ska ske vid behov. Det framgår av intervju att det i dagsläget är ansvarig tjänsteperson inom förvaltningen som är ute och kontrollerar status på grönområden och avgör om det finns behov av gräsklippning. Det framkommer även av intervju att det förekommit att klagomål kommit in till förvaltningen om till exempel gräset varit för långt eller om något inte sett bra ut. Intervjuade beskriver att förvaltningen har tecknat tre nya driftavtal som börjar gälla under hösten 2023. I dessa avtal har kravställen förtydligats för att underlätta efterlevnad samt uppföljning av avtal. Intervjuade beskriver att skrivningar som "vid behov" har ändrats till att specificera exempelvis antal gånger, antal centimeter eller under vilken säsong ett arbete ska utföras. I och med detta blir förväntningarna på entreprenaden tydligt specificerade samtidigt som beställaren lättare kan kontrollera om ett arbete blivit utfört enligt avtalet.

Bedömning

Det finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?

Ja.

Bedömningen bygger i huvudsak på att:

- Uppföljning görs på olika sätt och styrs främst av reglering i tecknade avtal.
- Av programmet för uppföljning av privata utförare och nämndens plan beskrivs olika former för uppföljning och ett antal avtal väljs ut för uppföljning.
- I intervju framkommer att som följd av att otydliga/oprecisa avtal försvårat denna uppföljning har medfört att avtal omförhandlas och att i de nya avtalen har krav tydliggjorts.
- Via kommunens klagomålshantering eller annan direktkontakt uppmärksammas förvaltning på eventuella brister i de tjänster som utförs inom ramen för dessa avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 3: Det sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?

lakttagelser

Uppföljning av privata utförare rapporteras till Nämnden för teknik, fritid och kultur i samband med årsbokslutet. Vi finner i protokoll spårbarhet till att nämnden tagit del av rapporten *Rapportering uppföljning av privata utförare för Nämnden för Teknik, fritid och kultur år 2022* vid sammanträde 2023-02-16, §4. I rapporten redogörs det för resultatet av den regelbundna uppföljningen under året. Det framgår på vilket sätt uppföljning har skett och hur Tekniska enheten upplever att avtalet fungerat. Exempelvis framgår det av

uppföljningen att Tekniska enheten, inom ramen för vissa avtal, *“upplever att avtalet fungerar väl dock med önskan om en bättre hantering av administrativa åtgärder såsom återrapportering”*. Det framgår vidare av rapporten att det under år 2022 inte har genomförts någon fördjupad uppföljning.

Med anledning av att uppföljning av privata utförare rapporteras till nämnden i samband med årsbokslutet har vi inte tagit del av någon uppföljning för året 2023. Av intervjuer framgår att det inte sker någon ytterligare rapportering till nämnden, utöver rapport vid årsbokslut, i de fall avtalen löper på utan större anmärkning. Intervjuade beskriver däremot att om avtalsefterlevnad brister så informeras nämnden löpande om detta och relevanta åtgärder vidtas.

Bedömning

Det sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?

Ja.

Bedömningen bygger i huvudsak på att:

- Nämnden har fastställt en plan för uppföljning av avtal.
- Nämnden tar årligen del av den uppföljning som görs av avtal kopplad till privata utförare.
- Eventuell avvikelse får nämnden löpande del av, enligt uppgift, som informationsärende och eventuell omförhandling av avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning hantering av entreprenadavtal. Granskningens syfte är att bedöma om Nämnden för teknik, fritid och kultur har en tillräcklig intern kontroll i denna hantering.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Nämnden för teknik, fritid och kultur i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av entreprenadavtal.

Efter genomförd granskning lämnas ingen särskild rekommendation.

Vi noterar dock i genomförd granskning att det inte finns en tydlig systematik i nämndens klagomålshantering. Vi ser att en systematisk uppföljning och rapportering av inkomna klagomål till nämnd kan utgöra ett viktigt komplement till den avtalsuppföljning som görs löpande i förvaltningen och inom ramen för uppföljning av privata utförare. Detta då eventuella brister i de tjänster som tillhandahålls inom ramen för dessa avtal då kan framkomma. Informationen kan då utgöra en viktig del i nämndens bedömning av ändamålsenligheten i dessa avtal.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs ?	Ja Det finns ett för staden gemensamt program för uppföljning av privata utförare som upphandlats enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och en för nämnden egen fastställd plan för uppföljning. Vidare finns en intern processbeskrivning som beskriver processen (roller och aktiviteter) för hur nämndens avtal ska förvaltas respektive följas upp.	
2. Finns rutiner och system för uppföljning och utvärdering av avtalen?	Ja Uppföljning görs på olika sätt och styrs främst av reglering i tecknade avtal och genom uppföljning av privata utförare. Den uppföljning som görs försvåras av otydliga avtal. Detta åtgärdas sedan i de förnyade upphandlingar som görs genom tydligare kravställning. Via klagomålshantering eller annan direktkontakt uppmärksammas förvaltning på eventuella brister i de tjänster som utförs inom ramen för dessa avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.	
3. Sker kontroll och utvärdering av avtalen som också rapporteras till nämnden?	Ja Nämnden har fastställt en plan för uppföljning av avtal och tar årligen del av den uppföljning som görs av avtal kopplad till privata utförare. Eventuell avvikelse får nämnden löpande del av, enligt uppgift, som informationsärende och eventuell omförhandling av avtal. Det saknas dock en systematik i denna uppföljning.	

2023-09-29

Carin Hultgren

Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 27 april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.