

Vaxholms stad
Revisorerna

Till:
Nämnden för teknik, fritid och kultur
Socialnämnden
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

2019-11-04

Revisionsrapport: Granskning av nämndernas kontroll av privata utförare

De förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad har uppdragit till KPMG att granska hur nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2019.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende styrning och kontroll av att privata utförare genomför avtalad verksamhet.

Utifrån granskningens syfte är vår sammanvägda bedömning att nämndernas interna kontroll vad gäller privata utförare **inte är tillräcklig**. Bakgrunden till detta är att det bedöms finnas utrymme att stärka den interna kontrollen genom att fastställa arbetsformer och dokumentation som stödjer styrning och kontroll avseende privata utförare. Detta visar sig i allmänhet i frågan om nämndernas riskanalys och förmåga att bedöma beredskapen hos privata utförare att fullgöra sina avtal, och i synnerhet i nämnden för teknik, fritid och kulturs arbetsformer för att följa upp och styra privata utförare. Det finns även anledning för nämnderna att se över hur en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare kan säkerställas.

I samband med granskningen har det dessutom noterats att staden saknar ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare, vilket är ett krav enligt kommunallagen, 5 kapitel 3 §. Vi förutsätter att kommunstyrelsen prioriterar framtagandet av ett sådant program så att ett sådant snarast kan fastställas av fullmäktige.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att:

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

- Nämnderna bör fastställa styrformer som syftar till att tydliggöra och säkerställa en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare.
- Nämnderna bör fastställa en rutin som säkerställer att återkommande bedömningar görs av privata utförares beredskap att fullgöra sina avtal. Rutinen bör ha som utgångspunkt en riskanalys som bl.a. beaktar funktioner och verksamheter inom nämndernas ansvarsområden som bedöms hantera särskilt viktiga samhällsviktiga tjänster.
- Nämnderna bör, i de fall det bedöms som relevant, säkerställa att avtal är utformade så att tillräcklig insyn i privata utförares verksamheter medges.

Nämnden för teknik, fritid och kultur

- Nämnden bör dokumentera de idag muntliga avstämningarna som fortlöpande sker med stadsbyggnadsförvaltningens representanter i syfte att minska sårbarheten, öka kontinuiteten och stärka det långsiktiga perspektivet när det gäller att följa upp och styra privata utförare.
- Nämnden bör säkerställa att frågan om uppföljning av avtal med privata utförare behandlas av nämnden.

- Nämnden bör fastställa styrformer som säkerställer systematisk uppföljning och kontroll av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet.

Socialnämnden

- Nämnden bör fastställa dokument som tydliggör kontaktpolitikerns uppdrag och som säkerställer att ansvarig kontaktpolitiker även belyser privata utförares beredskap att fullfölja ingångna avtal.

Revisionen beslutar att överlämna rapporten till nämnden för teknik, fritid och kultur, socialnämnden och kommunstyrelsen för yttrande senast 2020-01-31, samt till kommunfullmäktige för kännedom.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer



Anders Haglund
Ordförande



Granskning av nämndernas kontroll av privata utförare

Revisionsrapport
Vaxholms stad

KPMG AB

2019-11-04

Antal sidor 17



Revisionsrapport

Granskning av nämndernas kontroll av privata utförare

2019-11-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning, revisionell bedömning och rekommendationer	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Projektorganisation	5
2.4	Metod	5
2.5	Revisionskriterier	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning	6
3.2	Risikanalys och beredskap	7
3.3	Arbetsformer	9
3.4	Kontroll av avtal	10
3.5	Nämndernas insyn	11
4	Svar på revisionsfrågor	13
	Bilaga 1 – granskade dokument.	16
	Bilaga 2 – Intervjurespondenter	17

1 Sammanfattning, revisionell bedömning och rekommendationer

Vi har av Vaxholms stads förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2019.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende styrning och kontroll av att privata utförare genomför avtalad verksamhet.

Fullmäktige ska enligt kommunallagen 5 kap. 3 § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska det 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.

Det framgår av intervjuer och dokumentation att vid tidpunkten för granskningens genomförande saknas det program med mål och riktlinjer kring kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i Vaxholms stad. Däremot finner granskningen att ett utvecklingsarbete med att ta fram ett program för detta ändamål har initierats.

Kortfattat syftar programmet till att stärka uppföljning och insyn på politisk nivå. Dessutom är ambitionen att programmet ska bidra till att stärka ett ramverk och en gemensam struktur för hur kommunens verksamheter förhåller sig till frågan om privata utförare.

Utifrån granskningens syfte är vår sammanvägda revisionella bedömning att nämndernas interna kontroll vad gäller privata utförare **inte bedöms vara tillräcklig**. Bakgrunden till detta är att det bedöms finnas utrymme att stärka den interna kontrollen genom att fastställa arbetsformer och dokumentation som stödjer styrning och kontroll avseende privata utförare. Detta visar sig i allmänhet i frågan om nämndernas riskanalys och förmåga att bedöma beredskapen hos privata utförare att fullgöra sina avtal, och i synnerhet i nämnden för teknik, fritid och kulturs arbetsformer för att följa upp och styra privata utförare. Det finns även anledning för nämnderna att se över hur en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare kan säkerställas.

Utifrån våra iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer:

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

- Nämnderna bör fastställa styrformer som syftar till att tydliggöra och säkerställa en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare.
- Nämnderna bör fastställa en rutin som säkerställer att återkommande bedömningar görs av privata utförarens beredskap att fullgöra sina avtal. Rutinen bör ha som utgångspunkt en riskanalys som bl.a. beaktar funktioner och verksamheter inom nämndernas ansvarsområden som bedöms hantera särskilt viktiga samhällsviktiga tjänster.
- Nämnderna bör i de fall det bedöms som relevant säkerställa att avtal är utformade så att de säkerställer tillräcklig insyn i upphandlade verksamheter.

Nämnden för teknik, fritid och kultur

- Nämnden bör dokumentera de idag muntliga avstämningarna som fortlöpande sker med stadsbyggnadsförvaltningens representanter i syfte att minska sårbarheten, öka kontinuiteten och stärka det långsiktiga perspektivet när det gäller att följa upp och styra privata utförare.
- Nämnden bör säkerställa att frågan om uppföljning av avtal med privata utförare behandlas av nämnden.
- Nämnden bör fastställa styrformer som säkerställer systematisk uppföljning och kontroll av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet.

Socialnämnden

- Nämnden bör fastställa dokument som tydliggör kontaktpolitikerns uppdrag och som säkerställer att ansvarig kontaktpolitiker även belyser privata utförarens beredskap att fullfölja ingångna avtal.

2 Bakgrund

Vi har av Vaxholms stads revisorer fått i uppdrag att granska nämnden för teknik, fritid och kulturs samt socialnämndens kontroll av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Fullmäktige ska enligt kommunallagen 5 kap. 3 § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska det 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 kontroll av verksamhet som bedrivs i kommunal regi.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende styrning och kontroll av att privata utförare genomför avtalad verksamhet.

Rapporten besvarar följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?
- Genomför nämnderna en riskanalys beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal? Gör nämnderna någon bedömning kring vilken beredskap som upprätthålls för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal?
- Har nämnderna utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?
- Genomför nämnderna fortlöpande systematiska kontroller av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet?
- Har nämnderna säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal?

2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat verksamhet utförd av privata utförare på uppdrag av nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden. När det gäller nämndernas uppföljningsarbete avgränsas granskningen till att i huvudsak fokusera på avtalsuppföljningen.

2.3 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Martin Jansson, verksamhetsrevisor, under ledning av Anders Petersson, uppdragsansvarig/certifierad kommunal yrkesrevisor såväl som kvalitetssäkrare.

2.4 Metod

Genomgång och granskning av relevanta dokument och beslutsunderlag har följt av analys och bedömning. Intervjuer och avstämningar har genomförts med respektive nämnds ordförande och förvaltningschef. Dessa har även faktagranskat rapportutkastet.

2.5 Revisionskriterier

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

Vår bedömning av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

- Kommunallagen 3 kap. 19 b §, 6 kap. 7 §
- Mål och Budget 2019
- Nämndernas reglementen
- Riktlinjer för internkontroll
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

3 Resultat av granskningen

I detta avsnitt redovisas de iakttagelser som granskningen har genererat och de kommentarer som dessa föranlett i relation till respektive revisionsfråga.

3.1 Roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning

Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?

Iakttagelser

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Som framgår av ovan avgränsas denna granskning till nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden. Respektive nämnds uppdrag skiljer sig åt vad gäller verksamhetsinnehåll vilket i sin tur ger olika förutsättningar att säkerställa en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare. I övergripande ordalag kan nämnden för teknik, fritid och kultur sägas hantera "hårda" frågor såsom drift och underhåll eller lokalfrågor. Socialnämnden kan omvänt sägas hantera "mjuka" frågor som inkluderar frågor om t.ex. särskilt boende och LSS. En konsekvens av dessa skilda förhållanden är att nämndernas förvaltningar använder olika tillvägagångssätt avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare. Gemensamt för båda nämnderna är dock att ansvar för kontroll och uppföljning är delegerat till budgetansvarig chef och i vissa fall enskilda handläggare.

Vidare framgår det av intervjusamtalen att det inte finns en särskild organisation för kontroll och uppföljning av privata utförare vid någon av nämnderna. Anledningen till detta uppges vara att privata utförare finns inom en rad mycket olika verksamheter och att kommunens storlek inte medger att en särskild organisation för detta ändamål inrättas. Istället framträder bilden att kontroll och uppföljning av privata utförare sker mer indirekt i samband med den ordinarie verksamhetsuppföljningen eller i de fall en akut situation eller liknande skapar ett behov av uppföljning eller kontroll.

Det framgår av intervjuer och dokumentation att vid tidpunkten för granskningens genomförande saknas det program med mål och riktlinjer kring kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i Vaxholms stad. Däremot gavs den informationen att ett utvecklingsarbete med att ta fram ett program för detta ändamål har initierats. Mer konkret handlar det om att kommunledningskontoret har blivit uppmärksammat på att ett sådant program saknas vilket föranledde kommunchefen att ge kanslichefen i uppdrag att ta fram den dokumentation som kommunallagen föreskriver.

I korta ordalag syftar programmet, utifrån vad som sägs vid intervju, till att stärka uppföljning och insyn på politisk nivå. Dessutom är ambitionen att programmet ska bidra till att stärka ett gemensamt ramverk och gemensam struktur för hur kommunens verksamheter förhåller sig till frågan om privata utförare. Det framhålls dock att programmet är övergripande till sin karaktär och inte i detalj förklarar hur respektive nämnd ska utöva kontroll och uppföljning. Anledningen till detta uppges vara att

nämndernas verksamhetsinnehåll skiljer sig kraftigt åt och att det bedöms vara mer effektivt att respektive nämnd finner former för kontroll och uppföljning utifrån sina specifika förutsättningar och behov. Ambitionen är att kommunfullmäktige ska kunna fatta beslut om programmet under sitt första sammanträde 2020.

Bedömning

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Som framgår av våra iakttagelser ovan är ansvar för kontroll och uppföljning av privata utförare vid båda nämndernas förvaltningar i huvudsak delegerat till budgetansvarig chef och i vissa fall handläggare. Det framgår vidare att ingen av nämndernas förvaltningar har en särskild organisation, i betydelsen att det finns en utpekad funktion med samordningsansvar, för kontroll och uppföljning av privata utförare. Det innebär sammantaget att kontroll och uppföljning av privata utförare är fragmentiserad vilket, i sin tur, antagligen försvårar tillgången till sammanhållen kunskap och kännedom om privata utförarens effektivitet och kvalitet ur ett helhetsperspektiv. Därmed kan det *inte* sägas vara säkerställt att nämnderna har en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare.

En viktig anledning till detta bedöms vara avsaknaden av ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare som fullmäktige enligt kommunallagen 5 kap. 3 § ska besluta om inför varje mandatperiod.

Vi ser därför positivt på det initiativ som tagits av kommunledningskontoret att utarbeta ett program med mål och riktlinjer kring de kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare för att öka politisk insyn och stärka uppföljningen. Som en del i implementeringen av detta program, rekommenderar vi därför granskade nämnder att fastställa styrformer som syftar till att tydliggöra och säkerställa en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare.

3.2 Riskanalys och beredskap

Genomför nämnderna en riskanalys beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal? Gör nämnderna någon bedömning kring vilken beredskap som upprätthålls för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal?

Iakttagelser

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Av intervjuerna framgår det att vid båda nämnderna sker bedömningar av risk och i någon mån beredskap avseende privata utförarens förmåga att fullgöra sina avtal. Exempelvis genomförs vid stadsbyggnadsförvaltningen årlig uppföljning av internkontrollplaner som syftar till att identifiera svårigheter i verksamheterna. Denna uppföljning avser dock även verksamheter i kommunal regi och har inte ett uttalat fokus på privata utförarens beredskap att fullgöra sina avtal.

Inom socialförvaltningen uppges att riskanalys ingår som en del av förfrågningsunderlag vid upphandling. I huvudsak är riskanalysen avgränsad till att

belysa det ekonomiska läget hos de företag som lämnar anbud, vilket innebär att referenser tas, information hämtas in från Kronofogdemyndigheten, etc.

När det gäller frågan om nämndernas bedömningar kring upphandlade leverantörers beredskap att fullgöra sina avtal ser situationen olika ut. Det framkommer under intervju att socialnämnden under senaste året har haft att hantera en situation där Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) inte beviljade tillstånd till en av Vaxholms stad upphandlad leverantör avseende ett särskilt boende. Konsekvensen av detta blev att kommunen över natt blev ställd inför faktum att man inom relativt korta tidsramar (5 månader) hade att överta och bemanna verksamheten. En följd av detta blev att man upprättade rutiner för att undvika liknande situationer i framtiden. I efterhand anses händelsen ha bidragit till ett stort lärande kring hur man tänker när beredskapen bedöms vid upphandlingar. Det framgår dock inte på vilket sätt detta lärande har omsatts i verksamheten.

Det framkommer under granskningen att det vid nämnden för teknik, fritid och kultur saknas formaliserad dokumentation för att bedöma privata utförares beredskap att fullfölja sina uppdrag. Det framhålls vara svårt att ha tillräcklig beredskap givet uppdragets bredd, tillgängliga resurser och det stora antalet privata utförare.

Bedömning

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Den sammantagna bilden av intervjuerna är att nämndernas arbete med att analysera risker och bedöma privata utförares beredskap har stort utrymme för förbättring. Det förekommer förvisso moment hos nämnderna som innehåller aspekter som påminner om riskanalys och bedömning av beredskap men detta hänförs i de flesta fall till generella risk- och beredskapsbedömningar som omfattar hela verksamheten och då endast på årlig basis. Ett proaktivt risk- och beredskapsarbete behöver dock bedrivas kontinuerligt.

Dessutom behöver risk- och beredskapsarbetet breddas till att inte endast omfatta en ekonomiskt inriktad riskanalys. Betydelsen av detta framträdde med all önskvärd tydlighet när en privat utförare inom socialnämndens ansvarsområde förlorade tillstånd att bedriva sin verksamhet. Bakgrunden till det indragna tillståndet hade inte med ekonomiska spörsmål att göra vilket visar att en riskanalys behöver förstå och beakta erbjuden leverantörs genomförandeförmåga på ett bredare sätt.

Avslutningsvis ser vi ett behov av att nämnderna förhåller sig mer strategiskt och proaktivt till frågan om vilka delar av verksamheten som är särskilt viktiga eller sårbara i relation till frågan om privata utförares förmåga att fullfölja avtal. Särskilt angeläget framstår detta för stadsbyggnadsförvaltningen som har en mycket bred verksamhet med ett stort antal privata utförare. Här skulle en inventering av risker utgöra en tydlig hygienfaktor.

Sammantaget bedömer vi att nämnderna *inte* bedriver återkommande riskanalyser som ligger till grund för bedömning av privata utförares beredskap att fullgöra sina avtal.

Vi rekommenderar mot den bakgrunden granskade nämnder att fastställa en rutin som säkerställer att återkommande bedömningar av privata utförares beredskap att fullgöra sina avtal görs. Rutinen bör ha som utgångspunkt en riskanalys som bl.a. beaktar

funktioner och verksamheter inom nämndernas respektive ansvarsområde som bedöms hantera särskilt samhällsviktiga tjänster.

3.3 Arbetsformer

Har nämnderna utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?

lakttagelser

Nämnden för teknik, fritid och kultur

Vid nämnden för teknik, fritid och kultur lyfts vid behov frågor om privata utförare i form av muntliga föredragningar. Dessa föredragningar sker i form av avstämningar som äger rum var 14:e dag där ordförande och vice ordförande träffar förvaltningschef, teknisk chef och fastighetschef. Enligt uppgift dokumenteras inte dessa föredragningar. Det framgår vidare av intervjusamtal att frågan om privata utförare inte är en stående punkt på nämndens dagordning.

Socialnämnden

Socialnämnden fattade 2011 beslutet att införa kontaktpolitiker för socialförvaltningens verksamhetsområden. För att samtliga ledamöter och ersättare ska ha möjlighet att besöka så många verksamheter som möjligt har uppdraget roterat i förutbestämda grupper.

Kontaktpolitikerns uppgift är bl.a. att:

- Planera besök tillsammans, oavsett politisk färg.
- Besöka verksamheterna minst en gång per år
- Informera sig om verksamheten, innehåll och utveckling samt
- Återkoppla till nämnden på förutbestämda möten

Inom socialnämnden finns en särskilt utpekad kontaktpolitiker för privata utförare inom hemtjänsten. Verksamhetsbesöken utgår ifrån ett på förhand upprättat frågeformulär som belyser frågor om företaget, arbetssätt, medarbetare och företagets samverkan med kommunen. Konceptet med kontaktpolitiker uppges ge mycket kunskap och kännedom om privata utförare.

Vid socialnämndens sammanträden får politiker återkommande information om privata utförare under punkten "förvaltningen informerar". Dessutom har ordförande i nämnden och förvaltningschef löpande avstämningar som bl.a. inkluderar privata utförare.

Bedömning

Nämnden för teknik, fritid och kultur

Vår granskning visar att arbetsformerna i nämnden när det gäller att följa upp och styra privata utförare har utrymme för förbättring. Exempelvis, och i motsats till socialnämnden, saknas en fast och återkommande punkt på dagordningen vid nämndens sammanträden där förvaltningen informerar om nuläget. En sådan åtgärd

skulle kunna bidra till att utveckla en väl fungerande informationsöverföring om nuläget från förvaltning till politik.

Vi ser positivt på att nämndens ordförande och vice ordförande möter representanter för stadsbyggnadsförvaltningen med jämna mellanrum för att stämma av nuläget avseende privata utförare. Detta tillvägagångssätt bör ge en viss överblick kring det aktuella läget samt bidra till att tidigt fånga upp allvarliga avvikelser. Vi bedömer dock att avsaknaden av dokumentation vid dessa möten gör denna arbetsform sårbar och *inte* i tillräcklig utsträckning säkerställer kontinuitet eller att tillräckliga förutsättningar skapas för att följa upp och styra privata utförare ur ett mer långsiktigt perspektiv.

Vi rekommenderar därför nämnden att dokumentera de idag muntliga avstämningarna som fortlöpande sker med stadsbyggnadsförvaltningens representanter i syfte att minska sårbarheten, öka kontinuiteten och stärka det långsiktiga perspektivet när det gäller att följa upp och styra privata utförare. Därutöver rekommenderar vi nämnden att införa frågan om privata utförare som en stående punkt på nämndens dagordning.

Socialnämnden

Vi ser positivt på Socialnämndens koncept "kontaktpolitiker". Det möjliggör en fördjupad kunskap om de företag som kommunen upphandlar och bidrar förmodligen till en mer samarbetsinriktad relation mellan uppdragsgivare och leverantör. Därmed har konceptet en tydlig potential att bidra till insamling av kunskap som stödjer bl.a. riskanalys och därmed nämndens förmåga att bedöma upphandlade utförares beredskap att fullfölja ingångna avtal. Vår granskning landar dock i formerna eller uppdraget för kontaktpolitiker *inte* är tillräckligt tydliggjorda och formaliserade.

Vi rekommenderar därför socialnämnden att fastställa dokument som tydliggör kontaktpolitikerns uppdrag och som säkerställer att ansvarig kontaktpolitiker även belyser privata utförares beredskap att fullfölja ingångna avtal.

3.4 Kontroll av avtal

Genomför nämnderna fortlöpande systematiska kontroller av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet?

lakttagelser

Socialnämnden

Vår granskning visar att anmälda avvikelser inom socialnämndens verksamheter kontrolleras av en kvalitetstrateg. Avvikelser redovisas därefter i övergripande ordalag till nämndens ordförande och förvaltningschef. Görs bedömningen att en avvikelse har betydelse tas det upp i nämnden som ett informationsärende.

Förutom ovanstående ingår enligt efterfrågad dokumentation uppföljning av privata utförare inom socialnämnden i den årliga verksamhetsuppföljningen som även inkluderar verksamheter i kommunal regi. Föremål för denna uppföljning är t.ex. kvalitetsledningssystem (enligt SOSFS 2011:9), rutiner, dokumentation, genomförandeplaner och avvikelshantering. Därutöver ansvarar utförarchefen för att en årlig avtalsuppföljning genomförs.

Nämnden för teknik, fritid och kultur

När det gäller nämnden för teknik, fritid och kultur uppges stadsbyggnadsförvaltningen äga frågan om systematiska kontroller och lyfter vid behov frågor i nämnden. Det uppges vidare att kontroller av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet är avhängigt hur avtal är utformade. Avslutningsvis uppges det att det är budget- och avtalsansvarig som säkerställer att det finns systematik i uppföljningen.

Vi har efterfrågat styrdokumentation som påvisar hur nämnden genom systematiska kontroller säkerställer att verksamheter som utförs av privata utförare genomförs på avtalat sätt. Ingen sådan dokumentation har kommit granskningen tillhanda.

Bedömning

Socialnämnden

Utifrån det som framkommit under granskningen bedömer vi att socialnämnden fortlöpande genomför systematiska kontroller av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet. Vi ser positivt på att det finns en utarbetad ordning för att hantera avvikelser och som gör nämnden delaktig, att privata utförare ingår i den årliga verksamhetsuppföljningen samt att utförarchefen därutöver har ett tydligt uppdrag att genomföra avtalsuppföljning.

Nämnden för teknik, fritid och kultur

Däremot kan *inte* vår granskning styrka att det bedrivs någon systematisk kontroll av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet vid nämnden för teknik, fritid och kultur. Vi bedömer det inte som effektivt att ansvaret för att upprätthålla systematik i kontrollen av privata utförare är delegerat till budgetansvarig chef eller tjänsteperson.

Därutöver anser vi att det är en brist att det inte finns någon dokumentation i form av rutiner eller uppföljningsverktyg som säkerställer att nämnden för teknik, fritid och kultur har kontroll över att tjänster som utförs av privata utförare genomförs enligt avtal. Det är därför angeläget att nämnden ökar den interna kontrollen genom att ställa krav på avtalsuppföljning genom systematiska kontroller.

Mot den bakgrunden rekommenderar vi nämnden för teknik, fritid och kultur att fastställa styrformer som säkerställer systematisk uppföljning av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet. Sådana former bör ta utgångspunkt i att nämnderna efterfrågar och ställer krav på redovisning av uppföljningsresultat från systematiska kontroller av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet.

3.5 Nämndernas insyn

Har nämnderna säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal?

lakttagelser

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Vi har efterfrågat hur nämnderna säkerställer att avtal är utformade så att tillräcklig insyn i privata utförares verksamhet finns. Svaren från båda nämnderna går i samma riktning och pekar på att nämnderna i egenskap av att vara beslutsfattare därmed deltar i och får insyn i samtliga större upphandlingar. Det framhålls vidare att nämnderna deltar i diskussioner kring förfrågningsunderlag inför upphandling och att

information från förvaltningar ges vid behov, i samband med avtalsuppföljning eller på direkt fråga från nämnderna.

Nämnderna genomför årligen ett stort antal upphandlingar av tjänster som levereras av privata utförare. Förmodligen är det inte lika relevant att nämnderna har lika stor insyn i samtliga de verksamheter som upphandlas utan en viss urskiljning kan förväntas. Exempelvis bör upphandling av vissa tjänster som görs vid nämnden för teknik, fritid och kultur vara av sådan karaktär att följsamhet till ingångna avtal relativt enkelt kan kontrolleras. Vid upphandling av mer komplexa tjänster, såsom exempelvis hemtjänst eller särskilda boenden, är det rimligen av väsentlig betydelse att socialnämnden har avtalsenlig rätt att kontinuerligt granska leverantörens arbete med att säkerställa avtalad kvalitet. Dessa exempel syftar till att betona betydelsen av att nämnderna är på det klara med i vilka upphandlingar det är relevant att avtal är utformade på ett sätt som säkerställer beställarens, d.v.s., nämndens, insyn i att verksamheten utförs som avtalat.

Därför har vi efterfrågat hur nämnderna säkerställer att de upphandlingar som bedöms som särskilt relevanta genom avtal medger insyn i privata utförarens verksamhet. Av svaren går det inte att utläsa att ett arbetssätt i form av rutin eller liknande som säkerställer detta finns.

Bedömning

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Den samlade bilden av vår granskning är att nämnderna deltar i samtliga större upphandlingar. Vi konstaterar vidare att nämnderna vid behov eller efterfrågan får information från förvaltningarna rörande avtalsuppföljning eller vid särskild fråga huruvida leverantören uppfyller sina åtaganden i enlighet med avtal och anbud. Däremot kan inte vår granskning visa att nämnderna har ett arbetssätt i hur de utformar avtal som innebär att de säkerställer insyn i privata utförarens verksamhet när så bedöms vara relevant.

Därmed anses det *inte* vara säkerställt att nämnderna har tillräcklig insyn i upphandlade avtal. Vi rekommenderar därför nämnderna att, i de fall det bedöms som relevant, säkerställa att avtal är utformade så att tillräcklig insyn i privata utförarens verksamheter medges.

4 Svar på revisionsfrågor

Övergripande revisionsfråga

Har nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden en tillräcklig intern kontroll avseende styrning och kontroll av att privata utförare genomför avtalad verksamhet?

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Nej. Efter genomförd granskning konstaterar vi att det finns utrymme att stärka den interna kontrollen genom att fastställa arbetsformer och dokumentation som stödjer styrning och kontroll avseende privata utförare. Detta visar sig i allmänhet i frågan om nämndernas riskanalys och förmåga att bedöma beredskapen hos privata utförare att fullgöra sina avtal, och i synnerhet i nämnden för teknik, fritid och kulturs arbetsformer för att följa upp och styra privata utförare. Det finns även anledning för nämnderna att se över hur en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare kan säkerställas.

Övriga revisionsfrågor

Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av de tjänster som tillhandahålls av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Nej. Kontroll och uppföljning av avtal är delegerat till budgetansvarig chef eller handläggare. Därutöver saknas organisation, i betydelsen att det finns en utpekad funktion med samordningsansvar, för kontroll och uppföljning av privata utförare. Sammantaget bedöms kontroll och uppföljning av privata utförare vara fragmentiserad vilket försvårar kunskap om privata utförarens effektivitet och kvalitet ur ett helhetsperspektiv. Därmed anses det *inte* finnas en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare vid någon av nämnderna.

Genomför nämnderna en riskanalys beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal? Gör nämnderna någon bedömning kring vilken beredskap som upprätthålls för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal?

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Nej. Granskningen har kommit fram till att det inte genomförs riskanalys eller görs någon bedömning kring privata utförarens beredskap att fullgöra sina avtal vid någon av nämnderna.

Har nämnderna utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?

Nämnden för teknik, fritid och kultur

Nej. Det förekommer återkommande avstämningar mellan nämnden och förvaltningen men då föredragningar vid dessa möten är muntliga och inte dokumenteras, bedömer vi att denna arbetsform är sårbar och inte i tillräcklig utsträckning säkerställer kontinuitet eller att tillräckliga förutsättningar skapas för att följa upp och styra privata utförare ur ett mer långsiktigt perspektiv. Dessutom är frågan om privata utförare inte en stående punkt på nämndens dagordning.

Socialnämnden

Delvis. Vår granskning visar att socialnämnden har utarbetat ändamålsenliga arbetsformer i form av konceptet "kontaktpolitiker". Vi bedömer dock att nämnden behöver tydliggöra och formalisera kontaktpolitikerns uppdrag.

Genomför nämnderna fortlöpande systematiska kontroller av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet?

Nämnden för teknik, fritid och kultur

Nej. Vår granskning kan inte styrka att det bedrivs någon systematisk kontroll av hur privata utförare genomför avtalad verksamhet vid nämnden för teknik, fritid och kultur. Vi bedömer det inte som effektivt att ansvaret för att upprätthålla systematik i kontrollen av privata utförare är delegerat till budgetansvarig chef eller tjänsteperson.

Därutöver anser vi att det är en brist att det inte finns någon dokumentation i form av rutiner eller uppföljningsverktyg som säkerställer att nämnden för teknik, fritid och kultur har kontroll över att tjänster som utförs av privata utförare genomförs enligt avtal.

Socialnämnden

Ja. Granskningen bedömer att socialnämnden fortlöpande genomför systematiska kontroller av hur privata utförare genomför avtalade verksamhet.

Har nämnderna säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal?

Nämnden för teknik, fritid och kultur samt socialnämnden

Nej. Nämnderna har inte säkerställt ett arbetssätt som medger att de i de fall det bedöms som relevant har avtal som är utformade så att de medger insyn i privata utförarens verksamhet.

2019-11-04

KPMG AB

Martin Jansson

Verksamhetsrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1 – granskade dokument.

- Socialförvaltningen, tjänsteutlåtande, 2019-01-30, Änr SN 2019/10.790, *Kontaktpolitiker 2019*
- Socialförvaltningen, ospecificerad dokumenttyp, 2017-10-30, *Uppföljning verksamhet*
- Socialnämnden, *Förfrågningsunderlag för upphandling av service- och omsorgsinsatser inom hemtjänst*, Dnr; 47/2013.055.
- Socialnämnden, *Reglemente för socialnämnden*, Dnr KS 2019/15.003.
- Nämnden för teknik, fritid och kultur, *Reglemente för nämnden för teknik, fritid och kultur Kommunstyrelsens förvaltning*, dnr KS 2019/15.003.

Bilaga 2 – Intervjurespondenter

- Socialnämndens ordförande
- Socialförvaltningen, förvaltningschef
- Nämnden för teknik, fritid och kultur, ordförande
- Stadsbyggnadsförvaltningen, förvaltningschef
- Verksamhetsutvecklare, kommunledningskontoret