

AU § 7

Dnr KS 2010/205-141

Utdrag: akten, KS, revisionen

Granskning av projektstyrning samt utnyttjande EU-medel**Ärende**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun har Komrev inom PwC fått i uppdrag att granska kommunens projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel.

Beredning

- Ekonomienheten behandlar ärendet i tjänsteutlåtande, daterat 2011-01-25
- *Angående granskning av projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel*, daterad 2010-12-14
- *Projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel*, November 2010

Yrkanden

Michaela Fletcher Sjöman (M) yrkar om en ändring av föreliggande förslag från ekonomienheten: Informationen noteras till protokollet och Kommunstyrelsens kontor ges i uppdrag att vidta åtgärder.

Proposition

Ordföranden ställer proposition på föreliggande förslag från Ekonomienheten mot yrkande från Michaela Fletcher Sjöman (M) och finner att arbetsutskottet beslutar i enlighet med Michaela Fletcher Sjömans (M) yrkande.

Arbetsutskottets förslag**Kommunstyrelsen beslutar**

Informationen noteras till protokollet och Kommunstyrelsens kontor ges i uppdrag att vidta åtgärder.

Ekonomienheten
Katarina Leinar

2011-01-25 Dnr

Till Kommunstyrelsen

Revisionens granskning av projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel.

Ärende

Revisionen har granskat kommunens projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel.

Beslutsunderlag

De förtroendevaldas rapport daterad 2010-12-14.

ÖhrlingsPriceWaterHouseCoopers revisionsrapport daterad november 2010.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsens beslut

Informationen noteras till protokollet och Kommunstyrelsens kontor ges i uppdrag att vidta åtgärder för att följa de i granskningen angivna rekommendationerna.



Katarina Leinar
Ekonomichef

Htd 2010.1741

2010-12-14

För distribution

Kommunstyrelsen

| | |
|-------------------------------|------------|
| ÖSTERÅKERS KOMMUN KANSLIET | |
| 2010-12-16 | |
| Dnr 2010-205 | Dpl 141 |

Angående granskning av projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun har Komrev inom PwC fått i uppdrag att granska kommunens projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel. Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna utövar en ändamålsenlig och tillräckligt god styrning av beslutade projekt. Avseende EU-projekt syftar granskningen till att bedöma om kommunen driver sina utvecklingsprojekt på ett ekonomiskt tillfredställande sätt, dvs. i vilken omfattning och med vilken kvalitet utnyttjar kommunen EU-finansiering för sina utvecklingsprojekt eller som rådgivare till kommunens företag. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stora delar utövar en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av beslutade projekt. Utifrån granskningen lämnar revisionen dock följande rekommendationer:

- En rutin för projektstyrning bör upprättas för att stärka den interna kontrollen både avseende interna samt externa projekt.
- Styrning och uppföljning av kommunens EU-arbete kan stärkas exempelvis genom att en strategi eller övergripande riktlinjer upprättas för hur projekt initieras, genomförs och följs upp. Det är väsentligt att återrapportering sker av i vad mån kommunens mål med projektet har uppnåtts och hur resultatet förhåller sig till de resurser kommunen satsat.


Revisorerna översänder rapporten för kännedom och åtgärd.

För revisorerna


Bengt Olin
ordförande

För kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium

| HANDLÄGGNING | REMISS | KÄNNEDOM | |
|-----------------|--------|----------|---|
| KS | KSsekr | |  |
| Göran Oscarsson | KSO | | Exp |
| | KD | | 29/12-10 |

Kommunstyrelsen

Angående granskning av projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun har Komrev inom PwC fått i uppdrag att granska kommunens projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel. Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna utövar en ändamålsenlig och tillräckligt god styrning av beslutade projekt. Avseende EU-projekt syftar granskningen till att bedöma om kommunen driver sina utvecklingsprojekt på ett ekonomiskt tillfredställande sätt, dvs. i vilken omfattning och med vilken kvalitet utnyttjar kommunen EU-finansiering för sina utvecklingsprojekt eller som rådgivare till kommunens företag. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stora delar utövar en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av beslutade projekt. Utifrån granskningen lämnar revisionen dock följande rekommendationer:

- En rutin för projektstyrning bör upprättas för att stärka den interna kontrollen både avseende interna samt externa projekt.
- Styrning och uppföljning av kommunens EU-arbete kan stärkas exempelvis genom att en strategi eller övergripande riktlinjer upprättas för hur projekt initieras, genomförs och följs upp. Det är väsentligt att återrapportering sker av i vad mån kommunens mål med projektet har uppnåtts och hur resultatet förhåller sig till de resurser kommunen satsat.

Revisorerna översänder rapporten för kännedom och åtgärd.

För revisorerna


Bengt Ölin
ordförande

För kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium



Projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel

Österåkers kommun

Revisionsrapport

November 2010

*Sofie Arvidsson
Pernilla Fagerstedt*

Sammanfattning

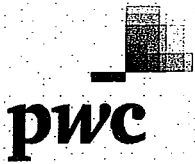
PwC har fått i uppdrag av Österåkers kommuns revisorer att i egenskap av sakkunnigt biträde granska kommunens projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel. Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna utövar en ändamålsenlig och tillräckligt god styrning av beslutade projekt. Avseende EU-projekt syftar granskningen till att bedöma om kommunen driver sina utvecklingsprojekt på ett ekonomiskt tillfredställande sätt, dvs. i vilken omfattning och med vilken kvalitet utnyttjar kommunen EU-finansiering för sina utvecklingsprojekt eller som rådgivare till kommunens företag?

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stora delar utövar en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av beslutade projekt. Kommunen har genomgått en intern revision från ESF avseende de största EU-projekten som Österåkers kommun driver. ESF:s granskning hade inte några anmärkningar utifrån stödfinansiärens perspektiv. Syftet med denna granskning är att bedöma huruvida kommunens övergripande arbete med EU-stöd är ändamålsenligt. Där återstår några förbättringsområden.

| Kontrollmål | Bedömning |
|---|--|
| Finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för projektverksamhet? | Nej. Kommunen saknar gemensamma riktlinjer för projektstyrning. Delar av projektstyrningsmodellen för IT-projekt som är under införande kan tjäna som förebild för projektstyrning/redovisning. |
| Är underlagen vid beslut om projekt och satsningar tydliga avseende syfte, tidshorisont och finansiering? | Delvis. Kommunens ansvar och åtagande i kommungemensamma projekt kan tydliggöras |
| Är uppföljningen av projekt till kommunstyrelsen tillräcklig? | Delvis. Uppföljning sker muntligen och/eller skriftligen till respektive förvaltningschef eller nämnd. Men det finns ingen definition av projekt eller övergripande riktlinjer för projektuppföljning. |
| Finns system och rutiner för nämnderas arbete med EU-finansiering? | Nej. Kommunen saknar övergripande riktlinjer eller strategier. |
| I vilken omfattning och med vilken kvalitet utnyttjar kommunen EU-finansiering för sina utvecklingsprojekt? | Saknar till viss en helhetsbild över kommunens EU-projekt, både vad gäller omfattning och kvalitet. |

Utifrån ovan nämnda granskningsiakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- En rutin för projektstyrning bör upprättas för att stärka den interna kontrollen både avseende interna samt externa projekt. Av rutinen bör framgå hur beslutsunderlag förvaras, hur projektspecifikationer upprättas avseende budget, åtagande samt syfte och tidshorisont. Projektstyrningsmodellen bör även inkludera riktlinjer för redovisning, uppföljning och återrapportering
- Styrning och uppföljning av kommunens EU-arbete kan stärkas exempelvis genom att en strategi eller övergripande riktlinjer upprättas för hur projekt initieras, genomförs och följs upp. Det är väsentligt att återrapportering sker av i vad mån kommunens mål med projektet har uppnåtts och hur resultatet förhåller sig till de resurser kommunen satsat.



Innehåll

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Inledning..... | 4 |
| 1.1. | Uppdrag..... | 4 |
| 1.2. | Revisionsfrågor | 4 |
| 1.3. | Revisionsmetod..... | 4 |
| 1.4. | Avgränsning..... | 5 |
| 2. | Bakgrund om EU-finansiering | 5 |
| 3. | Granskningsiakttagelser | 6 |
| 3.1. | Kommunens arbete med EU-stöd..... | 6 |
| | Organisation | 6 |
| | System och riktlinjer | 7 |
| | Rapportering och uppföljning | 8 |
| | Omfattning och kvalitet avseende EU-projekt | 9 |
| 3.2. | Kommunens projektstyrning i allmänhet..... | 10 |
| | Riktlinjer och rutiner..... | 10 |
| | Beslutsunderlag - stickprov | 11 |

1. Inledning

1.1. Uppdrag

PwC har fått i uppdrag av Österåkers kommuns revisorer att i egenskap av sakkunnigt biträde granska kommunens projektstyrning samt utnyttjande av EU-medel.

Svenska kommuner behöver ständigt utvecklas och förbättras för att kunna möta en ökad internationell konkurrens och skapa en hållbar tillväxt. EU:s fonder och program är ett sätt att stödja denna utveckling. Under EU:s budgetperiod 2007-2013 satsas mångmiljardbelopp för att medlemsländerna ska öka Europas globala konkurrenskraft genom bland annat entreprenörskap, innovationer, tillväxt och sysselsättning. Syftet med denna granskning (förstudie) är även att ge en bild av i vilken mån Österåker utnyttjar dessa möjligheter.

Österåkers kommun bedriver inom verksamheterna ett antal projekt såväl internt som externt finansierade. Kommunen medverkar även i och finansierar olika satsningar som FOU verksamhet. En eventuell avsaknad av riktlinjer samt rutiner för projektstyrning innebär en ökad risk för brister i styrbarhet och intern kontroll.

1.2. Revisionsfrågor

- Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna utövar en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av beslutade projekt.
- Bedriver kommunen sina utvecklingsprojekt på ett ekonomiskt tillfredställande sätt, dvs. i vilken omfattning och med vilken kvalitet utnyttjar kommunen EU-finansiering för sina utvecklingsprojekt eller som rådgivare till kommunens företag?

För att besvara ovanstående revisionsfrågor har vi utgått ifrån följande kontrollmål:

- Finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för projektverksamhet?
- Är underlagen vid beslut om projekt och satsningar tydliga avseende syfte, tidshorisont och finansiering?
- Hur sker uppföljning av projekt?
- Vilka system och rutiner för EU finansiering har kommunen beslutat om?
- I vilken omfattning och med vilken kvalitet utnyttjar kommunen EU-finansiering för sina utvecklingsprojekt?

1.3. Revisionsmetod

Revisionens fokus är på kommunens regler och rutiner kring projektstyrning och EU-finansiering. Granskning har skett av beslutsunderlag samt del av redovisning. Intervjuer har genomförts med kommundirektör, näringslivschef, projektledare arbetslivsenheten, ekonomichef, redovisningschef samt controllers vid kommunledningskontoret.

1.4. Avgränsning

Granskningen består av två delar, dels en förstudie av kommunens arbete med EU-finansiering, dels en övergripande granskning av kommunens projektstyrning.

Förstudien avgränsas till kommunens övergripande organisation och arbete med EU-finansiering. Granskningen sker ej av kommunens åtagande mot stödfinansiären, EU-fonden eller motsvarande vad gäller projektorganisation, planer eller återrapportering. Förstudien granskar inte effektiviteten eller ändamålsenligheten i de specifika projekt som delfinansieras med EU-medel.

Styrningen av extern finansierade projekt från EU:s olika fonder är ofta hårt reglerad och höga krav ställs på den sökande från ansökan till genomförande och uppföljning. Kraven på projektstyrning definieras i förordningar, föreskrifter och bestämmelser som reglerar respektive stödprogram. Den fond som Österåker har beviljats stödmedel från har under 2009-2010 genomfört intern granskningar på projektstyrningen och inga anmärkningar har gjorts. Denna revisionsgranskning bedömer styrning och uppföljning internt, utifrån kommunens perspektiv, mål och riktlinjer.

Granskningen av projektstyrning i allmänhet genomförs främst genom intervjuer samt via ett urval av projekt med avseende på såväl externt finansierade projekt och interna projekt/satsningar (exempelvis FOU-samarbetet mellan nordostkommunerna inom socialtjänsten).

2. Bakgrund om EU-finansiering

Det övergripande syftet med EU:s stödpolitik är att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan regionerna. De gemensamma och nationella åtgärderna ska komplettera varandra för att stärka EU:s konkurrenskraft gentemot resten av världen. Det främsta instrumentet för att uppnå detta är strukturfonderna som omfattar en dryg tredjedel av EU:s budget.

EU:s budget görs i sjuårscykler. Åren 2007-2013 är EU:s aktuella budgetperiod och programperiod för regionalpolitik och strukturfonder. Denna nya programperiod omfattar nya mål, program samt regionala prioriteringar som ligger till grund för beviljande av projektmedel.

De två strukturfonderna som är aktuella för Sverige är den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF) med Tillväxtverket (fd. Nutek) som förvaltande myndighet och den Europeiska Socialfonden (ESF) med ESF-rådet som förvaltande myndighet.

Därutöver finns en rad andra stödprogram eller fonder som antingen administreras genom en lokal myndighet i Sverige eller som ansöks direkt hos kommissionen. Dessa stödprogram kan gälla projekt såsom inom forskning, utbildning, miljö eller flyktingpolitik.

Villkoren som måste uppfyllas för att få EU-medel varierar från stödprogram till stödprogram. Generellt gäller dock följande gemensamma kriterier:

- Den sökande partnern ska kunna motfinansiera viss del av projektet med egna medel samt med arbetstid. Andelen varierar mellan olika stödprogram, men kan vara allt från 25 % till 75 % egen finansiering.
 - Det är en fördel om det är flera aktörer som samarbetar inom ett projekt, gärna fler kommuner, näringsliv samt högskola/universitet.
 - EU finansierar inte ordinarie verksamhet, för att ett projekt ska bli framgångsrikt måste det vara innovativt och ge kunskap som har ett mervärde.
- Regelverket kring EU-projekt är relativt omfattande. Stödfinansiären ställer ofta höga krav på projektorganisation, projektplaner, genomförande och återrapportering.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Kommunens arbete med EU-stöd

Detta avsnitt avser att svara på följande kontrollmål:

Vilka system och rutiner för EU-finansiering har kommunen beslutat om?

I vilken omfattning och med vilken kvalitet utnyttjar kommunen EU-finansiering för sina utvecklingsprojekt?

Organisation

Enheten för näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor under kommunstyrelseförvaltningen består av tre avdelningar: näringsliv, arbetsmarknad samt turist- och flyktingfrågor. Enheten ansvarar på uppdrag av Kommunstyrelsen för att öka tillväxt och sysselsättning i Österåkers kommun, att skapa ett kreativt och positivt företagsklimat, och att etablera en positiv bild av kommunen hos företag och omvärld. Enligt kommunens hemsida har enheten även ett ansvar för EU-frågor.

Enheten anordnar mötesplatser för kommunens företag och besöker ett antal företag per år i syfte att samla in behov och förväntningar. Ca tre till fyra gånger per år skickas nyhetsbrev ut till företagen där bland annat information om nya stödmöjligheter finns beskrivna. Kommunen har för 2010 tecknat ett avtal med en konsultbyrå. Via detta erbjuds alla företagare i Österåkers kommun rådgivning vad gäller extern finansiering för sina utvecklingsprojekt.

Kommentar

Enligt intervjuerna har näringslivsenheten ett ansvar att stödja och informera förvaltningarna. I vissa projekt har enheten varit drivande dvs, både initierat, ansökt och anställt projektledare för projekt (de båda Nordost-samverkansprojekten som delfinansieras av ESF). Vid andra tillfällen är enheten rådgivande och informerande till de andra förvaltningarna samt till företagen i kommunen. Inget formellt samarbete finns etablerat med de kommunala bolagen i dagsläget.

System och riktlinjer

Enligt kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2007-2009 anges viktiga "förändringar" för näringslivsenhetens ansvarsområde:

Utveckla samarbetet inom Stockholm Nordost i syfte att etablera nya kluster baserat på samverkan mellan kommun, näringsliv och utbildning, samt finansiering via EU's nya strukturfonder

Skapa nya partnerskap/allianser för tillväxt både avseende finansiering, ägarskap och drift av kommersiell service.

Verksamhetsplan 2007-2009

I näringslivsenhetens budget 2010 och plan för 2011-2012 beskrivs verksamheten att bland annat innebära:

Ansvara för kommunens samordning av EU- och ESF projekt i syfte att fördjupa sig i förutsättningarna för de fördelar som medverkan i regionala EU-projekt kan innebära för kommunen och det lokala näringslivet.

Enligt verksamhetsplanen ska enheten vara väl förtrogen med vilka möjligheter till bidrag som finns från EU och andra bidragsgivare med uppgift att främja företagsutvecklingen. Därtill finns ett antal åtgärder och aktiviteter identifierade för verksamhetsåren 2010-2012.

Det övergripande ansvaret att identifiera stödmöjligheter, ansöka och genomföra externt finansierade projekt anses ligga inom ramen för nämndernas och förvaltningarnas ordinarie uppdrag.

Vi har även tagit del av en vision för Nordost-kommunerna – UNO (Utveckling Nordost (2005-09-21) där flera strategiska utvecklingsområden lyfts. Dessa har även knutits till EU:s programperiod och strukturfonderna. Ett antal projekt presenterades som strategiska och möjligheten till stödmöjligheter utreddes. Enligt våra intervjuer har dokumentet ej tagits upp för beslut i Kommunfullmäktige.

Kommentar

Vi har vid tiden för denna granskning ej kunnat ta del av någon övergripande EU-policy eller motsvarande för kommunen. Vår bedömning är att en övergripande policy kan stärka kommunstyrelsens styrning och kontroll över vilka projekt som bedrivs. En sådan kan tydliggöra att projekten bör initieras enligt kommunens mål och respektive nämnds strategiska prioriteringar. Idag är vår bedömning att det inte finns ett tillräckligt bra strukturstöd som säkrar den interna kontrollen, dvs. det finns inte några dokumenterade riktlinjer eller regler som definierar hur verksamheten initierar, genomför eller avslutar externt finansierade projekt.

I kommunen pågår just nu två omfattande projekt som delfinansieras av den Europeiska Socialfonden och där Österåker är projektägare. Projektet initierades efter en kartläggning av Nordost-kommunernas behov. Vår bedömning är att denna modell för initiering av större projekt (mer omfattande budget) är av sådan karaktär att den skulle kunna dokumenteras

och utgöra en del av kommunens idag saknade strukturstöd. Tidigare lärdomar av redovisning, organisation och genomförande bör också kunna utgöra en viktig del av denna dokumentation.

Ett genomförande av EU-projekt innebär ett stort åtagande från kommunen. Särskilt i de fall då kommunen agerar projektägare. Vi ser att de projekt som genomförs idag inom kommunen kan anses falla inom ramen för respektive nämnds målsättningar. Det finns inte något i vår förstudie som visar att styrning av dessa EU-projekt skulle vara otillräcklig. Styrningen av dessa projekt utifrån ett externt perspektiv (stödmyndighetens, dvs. ESF:s perspektiv) är enligt den genomförda interngranskningen god. Men vår bedömning är att kommunens egna kvalitets- eller ledningssystem på ett tydligare sätt kan säkra att gjorda erfarenheter tas tillvara och risker undviks.

Kommunen saknar idag en lokal rutinbeskrivning för sin handläggningsprocess av EU-finansierade projekt. En sådan skulle enligt vår bedömning kunna tydliggöra kommunens ärendegången vid hantering av EU-medel. Där kunde riktlinjer fastställas för vilken storlek av projekt som bör beslutas av kommunstyrelsen och när yttrande skulle inhämtas från exempelvis ekonomikontoret, som även kan lämna förslag till finansieringsbeslut.

Rapportering och uppföljning

Som vi tidigare nämnt har de flesta stödgivande myndigheterna högt ställda krav på dokumenterade uppföljningar av projekten. Dessa rapporteringar och utvärderingar sker enligt avtal och innehåller oftast både bedömning av måluppfyllelse och ekonomisk uppföljning utifrån de mål som är satta i projektansökan och i det beslutet som stödmyndigheten har fattat. Det är oftast dessa rapporter som återredovisas till beslutande nämnd.

Kommunstyrelsen har inte genomfört någon uppföljning varken på kommunens arbete med EU-finansiering, förvaltningarnas erfarenheter av EU-finansiering eller på företagens erfarenheter av kommunen som rådgivare.

Kommentar

Kommunen genomför inte någon uppföljning på övergripande nivå av kommunens nyttjande av EU-medel. Varje projekt drivs relativt oberoende av andra. Någon central uppföljning genomförs ej utifrån kommunens perspektiv. Generellt ställer den stödberättigande myndigheten höga krav på rapportering av projektet till myndigheten. Det beslutsmaterial som går till kommunstyrelsen är och behöver kanske inte vara lika omfattande. Dock bedömer vi att beslutsunderlaget kan tydliggöras avseende den motprestation som krävs av kommunen för att erhålla det externa stöd som ansökan gäller. Denna motprestation kan vara av flera olika typer av resursslag (finansiellt, materiellt eller personellt exempelvis). För att kommunstyrelsen ska kunna prioritera projektet i förhållande till ordinarie verksamhet bedömer vi att tydligheten kan förstärkas.

Ingen utvärdering är genomförd hur näringslivsenheten bedöms av förvaltningarna, de kommunala bolagen eller företagen i kommunen. Vår bedömning är att det finns olika bedömningar inom kommunen vilket uppföljningsansvar som ligger på produktionsstyrelse

respektive kommunstyrelse. Något helhetsperspektiv på kommunens, dvs. samtliga förvaltningars och bolags, EU-arbete finns ej idag.

Omfattning och kvalitet avseende EU-projekt

Österåkers kommun har inte någon gemensam uppföljning för samtliga projekt som genomförs i kommunen. Vi har därför efterfrågat en lista från ekonomisystemet som avser "slag 358 EU-bidrag" där EU-medel bokförs. I "slag 358" framgår att under 2009 inkom EU-medel avseende fyra projekt (se tabellen nedan). Totalt bokfördes inkomna EU-medel på totalt 942 tkr för 2009 (för 2008 bokfördes 349 tkr som intäkter från EU-fonder).

Tabell 1

| Nr | EU-finansierade projekt 2009 (intäkter) | Ansvar |
|----|--|-----------------------------------|
| 1 | Internationalisering (45 tkr), | Röllingby gymnasium |
| 2 | Övergripande måltidsverksamhet (438 tkr) | Kostchef |
| 3 | Samverkan nordost – förprojektering (190 + 60 tkr) | Näringslivschef / Finansiering |
| 4 | Äldreliv – förprojektering (209 tkr i bidrag). | Finansiering |

Inför EU-valet 2009 genomfördes en kartläggning som kommunen tog del av. Den visade att sammanlagt sex projekt var initierade och/eller pågående¹.

Tabell 2

| Info | EU-projekt 2009 – studentkartläggning |
|--------|---|
| Ansökt | Åkesberga C – handelsprojekt UROSS |
| Ansökt | Samverkan nordost – förprojektering |
| Ansökt | Äldreliv Nordost – förprojektering Scandinavian Islands (fram till 2013) Comenius Water Management (fram till 2010) |

Enligt de utdrag som vi tagit del av för 2010 pågår fortfarande samma fyra projekt som under 2009. Två projekt (nr 3 och 4) har övergått från förstudiefas till genomförandefas. Hittills under året (2010) uppgår EU-medel till 3 154 tkr, enligt redovisningen. Genomförda intervjuer med Näringslivsenheten visar att det är totalt fem projekt som delfinansieras av EU-medel under verksamhetsåret 2010.

Tabell 3

| Nr | EU-finansierade projekt 2010 (intervjuer) |
|----|---|
| 1 | Samverkan Nordost |
| 2 | Äldreliv Nordost |
| 3 | Quadruple |
| 4 | Leader |
| 5 | Scandinavian Islands |

¹ Tidningen Vårt Österåker 2009

Kommentar

Det finns enligt intervjuerna inte någon samlad information för vilka EU-projekt som genomförs i samtliga förvaltningar eller hos kommunens bolag. Våra intervjuer respektive den kartläggning vi tagit del av samt kommunens redovisning visar inte samma EU-projekt per år. Att den ekonomiska redovisningen inte enkelt visar alla projekt kan bero på att den externa finansieringen ej bokförts korrekt. Vi rekommenderar att kommunen upprättar rutiner för redovisning av EU-projekt för att säkerställa rättvisande räkenskaper och öka insyn och kontroll av genomförda projekt.

3.2. Kommunens projektstyrning i allmänhet

| |
|---|
| Detta avsnitt avser att svara på följande kontrollmål: |
| Finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för projektverksamhet? |
| Är underlagen vid beslut om projekt och satsningar tydliga avseende syfte, tidshorisont och finansiering? |
| Hur sker uppföljning av projekt? |

Riktlinjer och rutiner

Kommunen saknar övergripande dokumenterade riktlinjer avseende projektstyrning, dvs både internt och externt finansierade projekt. Enligt genomförda intervjuer bedöms det som ej nödvändigt att utforma riktlinjer som är tillämpliga på alla projekt eftersom att projekten är unika och har sina specifika förutsättningar.

För både interna och externa projekt ligger ansvaret på respektive förvaltning att initiera, ansöka, genomföra och följa upp projekt. Om projektet kräver finansiering utöver budget tas beslutet i nämnd/kommunstyrelsen. På alla projekt finns en ansvarig controller/ekonom och i större projekt tillsätts en styrgrupp. Redovisningen av projekt och vad som skall balanseras i bokslutet styrs av samma regler som gäller för övrigt redovisningsmaterial.

I intervjun med IT-enheten framkom att verksamheten under 2010 har tagit fram en ny strategi där projektstyrning utgör en del. Projektstyrningsmodellen har blivit godkänd och antagen i kommunstyrelsen. Förankringsprocessen av modellen för projektstyrning ska ske under hela 2010 för att nå alla verksamheter. Modellen beskriver olika moment för att genomföra ett projekt på korrekt sätt. Stegen är följande; förstudie, etablera, genomföra, avsluta samt lämna över till förvaltning.

Vid granskningstillfället har vi inte kunnat ta del av några dokumenterade rutiner för hur uppföljning av projekt bör ske. Uppföljning av projekt sker oftast av respektive enhetschef. Vi har heller inte kunnat ta del av någon lokalt dokumenterad rutin över hur förvaltningarna ska gå tillväga vid en förlängning av ett projekt. Vid externt finansierade projekt, såsom EU-projekt, har som vi tidigare nämnt de flesta finansiärer högt ställda krav på dokumenterade uppföljningar. Det är dessa krav som styr vilken typ av uppföljning som Österåkers kommun gör.

Kommentar

Vår bedömning är att det bör finnas centrala riktlinjer kring vad som är att betrakta som projekt och vilka regler som ska gälla vid hantering av projekt. Syftet är att få en enhetlig hantering i kommunen. Vi bedömer att det är viktigt att tydliggöra vilka regler som gäller för en viss projektstorlek, både externa projekt (externt finansierade) och för interna projekt (internt finansierade). Reglerna bör exempelvis omfatta vilka krav som ska ställas på projektdokumentation, tilldelning av projektkod samt uppföljning av projekten. Utifrån de centrala riktlinjerna bör sedan nämnderna/förvaltningarna utforma egna rutinbeskrivningar.

Vår bedömning är att kommunen bör ha centrala rutiner för uppföljning av projekt. Utifrån intern kontroll synpunkt är det viktigt att någon annan än de som är involverade i projektet följer upp att projektet bedrivs på ett korrekt sätt. Vi rekommenderar därför att uppföljning även bör göras av överordnad chef, i den mån detta inte redan görs. När uppföljning är gjord bör detta dokumenteras.

Vidare ser vi att kommunen i större utsträckning kan ta del av IT-enhetens projektstyrningsmodell och anpassa denna efter respektive verksamhets behov. Av våra intervjuer bedömer vi att IT-enhetens projektstyrningsmodell i dagsläget inte är känd i övriga verksamheter.

Beslutsunderlag - stickprov

Vi har granskat kvaliteten på de beslutsunderlag som kommunstyrelsen tagit del av. Fokus har lagts på om underlagen vid beslut om projekt är tydliga med hänsyn till syfte, tidshorisont och finansiering.

Vid granskningstillfället har ingen förteckning över samtliga pågående projekt kunnat erhållas av kommunen. Av intervjuerna framkom att det inte är känt hur många projekt som bedrivs i nuläget. Det är upp till varje förvaltning om de väljer att sammanställa sina projekt. Av intervjuerna framkom att det inte finns möjlighet att lägga upp dokumentation om projekten i ekonomisystemet då systemet bara hanterar siffror.

I kommunens ekonomisystem är varje projekt avgränsat i form av sin egen "verksamhetskod". Alla intäkter och kostnader som uppkommer på grund av projektet hänförs verksamhetskoden. Ibland sker ett projekt inom normal verksamhet och medför därför inte några merkostnader för kommunen. I de flesta större projekt har kommunen först kostnader för projektet och när de redovisar sin prestation erhåller de bidrag från finansären.

Projekten nedan har granskats och kontrollerats avseende syfte, tidshorisont samt finansiering. Bedömningarna nedan avser beslutsunderlag som kommunstyrelsen har tagit del av inför beslut om genomförande av projektet. Vi har även efterfrågat samlade projektakter men vid granskningstillfället har inte några sådana kunnat erhållas. Bedömning av beslutsunderlag som kommunen har tagit del av görs enligt följande:

T = tillräcklig information

D = delinformation

O = otillräcklig information

| <i>Projekt</i> | <i>Syfte</i> | <i>Tidshorisont</i> | <i>Finansiering</i> |
|--------------------------------|--------------|---------------------|---------------------|
| <i>FoU Nordost</i> | <i>T</i> | <i>T</i> | <i>T</i> |
| <i>Äldreliu Nordost (ESF)</i> | <i>T</i> | <i>D*</i> | <i>D*</i> |
| <i>Leaderprojekt Roslagen</i> | <i>T</i> | <i>T</i> | <i>T</i> |
| <i>Scandinavian Islands</i> | <i>T</i> | <i>T</i> | <i>T</i> |
| <i>Samverkan Nordost (ESF)</i> | <i>T</i> | <i>T</i> | <i>T</i> |

**Projektet är dock fullt ut finansierat med ESF medel.*

FoU Nordost

Socialförvaltningen deltar bland annat i ett FoU-projekt inom socialnämndens ansvarsområde. Lidingö stad är administrativ huvudman och totalt ingår sju kommuner. Projektet drivs enligt avtal (2002 samt kompletteringar 2006 och 2009). Avtalet är undertecknat av förvaltningschefen för socialförvaltningen.

Syftet är att FoU-enheten genom praktisknära forsknings- och utvecklingsinsatser samt utbildning ska utgöra en resurs för utvärdering och utveckling av kvaliteten i de sociala tjänsterna samt personalens kompetens. Totalt har projektet pågått under nio år och under denna period har samma fyra personer arbetat med projektet. Under 2008 beviljades projektet medel från Länsstyrelsen och ytterligare två projektanställdes. Projektet har förutom lokala FoU-grupper en styrgrupp (en förtroendevald samt en tjänsteman per kommun) samt ett FoU-råd (tjänstemannarepresentant från varje kommun)².

Projektet grundfinansieras genom kommunal basfinansiering. Kostnaden fördelas enligt interkommunal kostnadsfördelning av FoU-verksamhetens basbudget som baseras på en fast avgift på 85 tkr och en rörlig avgift på 5 kr/invånare för 2010. Därutöver delfinansieras vissa delprojekt av andra medfinansierare. Under 2009 har projektmedel erhållits från Länsstyrelsen, Europeiska flyktingfonden samt KSL och HSN på totalt 2 458 829 kronor.

Den ekonomiska uppföljningen sker årligen tillsammans med verksamhetsberättelse. Verksamhetsberättelsen för projektet antas i Socialnämnden i Österåkers kommun.

Vid granskningstillfället har vi tagit del av socialnämndens sammanträdesprotokoll (2005-02-21) där socialnämnden beslutar att FoU Nordost ska permanentas i enlighet med avtalsförslag. I socialförvaltningens tjänsteutlåtande (2005-01-21), där även avtalet mellan kommunerna är bifogat, framgår tydligt syftet med projektet, tidshorisonten och finansieringen.

Äldreliu Nordost

Syftet med projektet är att identifiera utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser som anses nödvändiga och som skulle kunna erbjudas individer inom äldreomsorgen i Stockholm

² Verksamhetsberättelse FOU-Nordost 2009

Nordost regionen. Följande sex kommuner samverkar i projektet; Danderyd, Norrtälje, Täby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker.

Vi har tagit del av sammanträdesprotokollet från kommunstyrelsen (2009-03-23). Där fattades beslut om kommunens deltagande i projektet Äldreliv Nordost. Kommunstyrelsens kontor, näringslivsenheten, har redogjort för ärendet i tjänsteutlåtande (2009-02-20). Därefter har kommunstyrelsens arbetsutskott behandlat ärendet vid sammanträdet (2009-03-11). I tjänsteutlåtandet framgår syftet med projektet och att projekttiden sträcker sig över två år samt att finansiering sker genom medel från Europeiska socialfonden. I tjänsteutlåtandet framgår dock inte detaljer kring kommunens åtagande och vilken typ av resurser (ej finansiella) som kommunen bidrar med (ex arbetstid). För att erhålla hur projektet finansieras och mellan vilka datum projektet ska genomföras krävs att man läser beslutet från Europeiska socialfonden (2010-02-12). Beslutsunderlaget hänvisar även till fördjupningsmaterial som finns att läsa på webben. Vår bedömning är att dessa hänvisningar inte är tillräckligt tydligt för att utgöra ett beslutsunderlag.

Leaderprojekt Roslagen

Österåkers kommun beslöt 2008 att delta i och finansiera ett Leaderområde UROSS (utveckla Roslagen och Stockholms skärgård) tillsammans med övriga skärgårdskommuner. Under 2009 beviljades projekt till Österåkers kommun med totalt 825 tkr fördelat på tre projekt; Ljusterö Operafestival, Ångbåtsbryggan Skuggan, Ljusterö och informationsskyltar Ljusterö/skärgården.

Vi har tagit del av sammanträdesprotokollet från kommunstyrelsen (2008-10-27). Där fattades beslut om att Österåkers kommun årligen ska medfinansiera Leaderprojekt Roslagen med upp till 50 tkr per år samt att fastställa geografiskt område enligt förslag till Leaderområdet. Kommunstyrelsens arbetsutskott har behandlat ärendet (2008-08-18) och näringslivsenheten redogör för ärendet i tjänsteutlåtandet (2008-09-24). Kommunstyrelsen har tagit del av ett omfattande beslutsunderlag (exempelvis Utveckla Roslagen) där det tydligt framgår syfte, finansiering och tidshorisont.

Scandinavian Islands

Projektet Scandinavian Islands har under de senaste åren drivits gemensamt mellan delar av Stockholms skärgård, Åland och Åboregionen. Projektet har finansierats med finansiellt stöd från EU samt nationell offentlig finansiering. När en ansökan inför en ny projektperiod (2009-2011) är aktuell beslutade Österåkers kommun att medverka. Visit Skärgården är den organisation som tar ansvar för den svenska delen av Scandinavian Islands med fokus på exportutveckling (satsning på utländska marknader).

Vid granskningstillfället har vi tagit del av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll (2008-10-27) där kommunstyrelsen beslutar att ställa sig positiv till ansökan Scandinavian Islands samt att Österåkers kommun ska medfinansiera projektet under 2009-2011 med upp till 30 tkr årligen.

Näringslivsenheten redogör för ärendet i tjänsteutlåtandet (2008-09-24) samt har kommunstyrelsens arbetsutskott behandlat ärendet (2008-08-18). I beslutsunderlaget ingår

även förslag till medfinansiering och presentation Öppen skärgård. I detta material framgår tydligt syftet med projektet, tidshorisonten och finansieringen. Det framgår att 75 % av projektet finansieras via medel som söks från EU-programmet Central Baltic med underprogram Skärgård och öar. Resterande del finansieras av partners från Finland, Åland och Sverige. Varav Österåkers kommun finansierar projektet med 3304 € för 2009, 2922 € för 2010 och 2014 € för 2011.

Samverk Nordost

En förstudie finansierad genom ESF medel samt Länsstyrelsens medel har genomförts i Stockholm Nordost. Förstudien visade att det finns ett behov av att samverka mer kring frågor rörande nyanlända flyktingar inom Nordost området. Kommunerna har tecknat avtal med Migrationsverket om att ta emot fler flyktingar än tidigare år. Syftet med projektet är att åstadkomma en bättre, mer individanpassad och effektiv introduktion i samhället för flyktingar.

Vid granskningstillfället har vi tagit del av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll (2009-03-23) där kommunstyrelsen beslutar att delta i ESF projektet Samverk Nordost och att under tre år medfinansiera upp till 200 tkr per år.

Näringslivsenheten redogör för ärendet i tjänsteutlåtandet (2009-03-04) samt har kommunstyrelsens arbetsutskott behandlat ärendet vid sammanträde (2009-03-11). Till beslutsunderlaget finns även tre bilagor; budgetförslag för genomförandeprojekt Samverk Nordost (3 år), slutrapport förprojektering Samverk Nordost samt en PowerPoint presentation. I beslutsunderlaget framgår syfte, tidshorisont och finansiering.

Kommentar

Vi bedömer att det beslutsunderlag som har gått till kommunstyrelsen inför beslutet att genomföra projektet i huvudsak är tillräcklig avseende syfte, tidshorisont och inriktning. Dock framgår det inte alltid på ett tydligt sätt vad som kommunen väntas bidra med förutom finansiella resurser och hur projektet stödjer kommunens mål. Det har även varit svårt att följa processen i de olika projekten och att få tag i dokumentation kring hela akten. Vår bedömning är att riktlinjer behövs för att öka tydligheten i projekthanteringen avseende både interna och externa projekt.

AU § 8

Dnr KS 2009/1-007

Utdrag: akten, KS, revisionen

Granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten**Ärende**

Revisionen har gjort en uppföljning av kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Revisorerna har noterat att Kommunstyrelsen byggt upp en bra plattform för ett fortsatt utvecklingsarbete avseende inköps- och upphandlingsverksamhet.

Beredning

- Ekonomienheten behandlar ärendet i tjänsteutlåtande, daterat 2011-01-25
- *Angående granskning av inköps- och upphandlingsverksamhet*, daterad 2010-11-16.
- *Inköps- och upphandlingsverksamhet*, 2010-11-04

Arbetsutskottets förslag**Kommunstyrelsen beslutar**

Informationen noteras till protokollet och Kommunstyrelsens kontor ges i uppdrag att vidta åtgärder för att följa de i granskningen angivna rekommendationerna.

Ekonomienheten
Katarina Leinar

2011-01-25 Dnr

Till Kommunstyrelsen

Revisionens granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten.

Ärende

Revisionen har gjort en uppföljande granskning av kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Revisorerna har noterat att Kommunstyrelsen byggt upp en bra plattform för ett fortsatt utvecklingsarbete avseende inköps- och upphandlingsverksamheten.

Beslutsunderlag

De förtroendevaldas rapport daterad 2010-11-16.

ÖhrlingsPriceWaterHouseCoopers revisionsrapport daterad 2010-11-04.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsens beslut

Informationen noteras till protokollet och Kommunstyrelsens kontor ges i uppdrag att vidta åtgärder för att följa de i granskningen angivna rekommendationerna.



Katarina Leinar
Ekonomichef

And 2010.1654

Anna

ÖSTERÅKERS KOMMUN
Revisorerna

2010-11-16

För distribution

ordf.
ber

Kommunstyrelsen

| | |
|-------------------------------|------------|
| ÖSTERÅKERS KOMMUN KANSLIET | |
| 2010-12-02 | |
| Dnr 2009.1 | Dpl 007 |

Angående granskning av inköps- och upphandlingsverksamhet

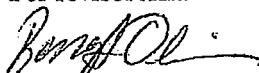
På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Komrev inom PwC genomfört en granskning som syftar till att följa upp de iakttagelser och rekommendationer som redovisades vid tidigare granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten. Inom ramen för granskningen har även en bedömning skett av om kommunens rutiner för kontroll och uppföljning av entreprenörer och underleverantörer är ändamålsenliga. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Revisorerna noterar med tillfredsställelse att Kommunstyrelsen nu byggt upp en bra plattform för ett fortsatt utvecklingsarbete avseende inköps- och upphandlingsverksamheten. Åtgärder har vidtagits inom flertalet av de områden där revisorerna tidigare har lämnat rekommendationer. Vissa för kommunen strategiska frågor kvarstår dock att ta ställning till enligt revisorernas uppfattning. I första hand avser vi behovet av att tillskapa en upphandlingsgrupp i kommunen och införa ett digitalt beställningssystem.

Revisorerna konstaterar även att rutiner för uppföljning och kontroll av kommunens entreprenader och underleverantörer nu finns etablerade. Uppföljning och kontroll synes tidigare inte ha skett systematiskt och med bristande dokumentation. Då revisorerna ser detta som ett högst väsentligt område ser vi framgent behov av att följa upp att rutinerna för uppföljning och kontroll också efterlevs i organisationen. I det sammanhanget är det av vikt att rollfördelningen mellan upphandlingsfunktionen och respektive nämnd/styrelse är tydliggjord.

Revisorerna översänder rapporten för kännedom och åtgärd.

För revisorerna


Bengt Olin
ordförande

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

| | | | |
|--------------|---------|----------|-----|
| HANDLÄGGNING | REVISOR | KÄNNEDOM | |
| | | KFO/IGS | |
| | | KSO/MPS | Exp |

EE
UK

Kommunstyrelsen

Angående granskning av inköps- och upphandlingsverksamhet

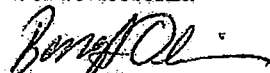
På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Komrev inom PwC genomfört en granskning som syftar till att följa upp de iakttagelser och rekommendationer som redovisades vid tidigare granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten. Inom ramen för granskningen har även en bedömning skett av om kommunens rutiner för kontroll och uppföljning av entreprenörer och underleverantörer är ändamålsenliga. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Revisorerna noterar med tillfredsställelse att Kommunstyrelsen nu byggt upp en bra plattform för ett fortsatt utvecklingsarbete avseende inköps- och upphandlingsverksamheten. Åtgärder har vidtagits inom flertalet av de områden där revisorerna tidigare har lämnat rekommendationer. Vissa för kommunen strategiska frågor kvarstår dock att ta ställning till enligt revisorernas uppfattning. I första hand avser vi behovet av att tillskapa en upphandlingsgrupp i kommunen och införa ett digitalt beställningssystem.

Revisorerna konstaterar även att rutiner för uppföljning och kontroll av kommunens entreprenader och underleverantörer nu finns etablerade. Uppföljning och kontroll synes tidigare inte ha skett systematiskt och med bristande dokumentation. Då revisorerna ser detta som ett högst väsentligt område ser vi framgent behov av att följa upp att rutinerna för uppföljning och kontroll också efterlevs i organisationen. I det sammanhanget är det av vikt att rollfördelningen mellan upphandlingsfunktionen och respektive nämnd/styrelse är tydliggjord.

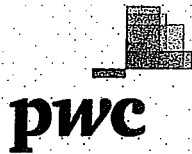
Revisorerna översänder rapporten för kännedom och åtgärd.

För revisorerna


Bengt Olin
ordförande

För kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium



Inköps- och upphandlingsverksamhet

Österåkers kommun

Uppföljning av tidigare granskning inom området samt fördjupad granskning av hur kommunen säkerställer att erforderlig kontroll och uppföljning sker av entreprenörer och underleverantörer

Revisionsrapport

2010-11-04

Åsa Sandgren

Jan Nilsson

Certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | <i>Sammanfattande bedömning och rekommendationer</i> | 1 |
| 2 | <i>Inledning</i> | 2 |
| 2.1 | Bakgrund, syfte och revisionsfråga | 2 |
| 2.2 | Avgränsning och metod | 2 |
| 2.3 | Disposition och redovisning | 3 |
| 3 | <i>Tidigare granskning av upphandlingsverksamheten</i> | 4 |
| 3.1 | Revisionsrapport samt dess politiska behandling | 4 |
| 3.2 | Nulägesbeskrivning | 9 |
| 3.3 | Kommentarer | 9 |
| 4 | <i>Kontroll och uppföljning av entreprenörer inkl underleverantörer</i> | 11 |
| 4.1 | Allmänt | 11 |
| 4.2 | Kontrollmål 1 | 11 |
| 4.3 | Kontrollmål 2 | 12 |
| 4.4 | Kontrollmål 3 | 13 |
| 4.5 | Kontrollmål 4 | 14 |
| 4.6 | Kontrollmål 5 | 15 |
| 4.7 | Kontrollmål 6 | 16 |
| | <i>Bilaga 1: Sammanställning av nuläget kring lämnade rekommendationer</i> | 18 |
| | <i>Bilaga 2: Kommunallagens regler kring driftentreprenader</i> | 22 |
| | <i>Bilaga 3: Vård- och omsorgsnämndens system för insyn och tillsyn</i> | 26 |

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning som syftar till att följa upp de iakttagelser och rekommendationer som redovisades vid föregående granskning. Inom ramen för granskningen sker även en bedömning av om kommunens rutiner är ändamålsenliga gällande kontroll och uppföljning av entreprenörer och underleverantörer.

Vi bedömer att Kommunstyrelsen och dess kontor hittills har arbetat på ett ambitiöst sätt med att utveckla och kvalitetssäkra upphandlingsverksamheten, utifrån de rekommendationer som lämnades vid tidigare granskning. Den strategi som tillämpas innebär att först kvalitetssäkra upphandlingsenheten och dess rutiner för att sedan gå vidare med de kommunövergripande upphandlingsfrågorna. Vi bedömer att denna strategi och prioritering är riktig.

Kvarstående strategiska frågor att framdeles ta ställning till är behovet av en upphandlingsgrupp och ett digitalt beställningssystem. Vår principiella ståndpunkt är att något form av digitalt beställningssystem är en av grundförutsättningarna för en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet. Så länge ett sådant system saknas är varje anställd i kommunen "*en presumtiv inköpare*".

Efter att den tidigare granskningen genomförts har en ny upphandlingschef anställts i kommunen. Fr o m oktober 2010 har upphandlingsenheten vidare full personalstyrka (3,0 årsarbetare), vilket är en utökning med 0,25 årsarbetare i jämförelse med den tidigare organisationen. En av upphandlarna har den bakgrunden och kompetensen att hon kan stödja och kvalitetssäkra samhällsbyggnadsförvaltningens entreprenadupphandlingar, vilket vi bedömer vara en riktig satsning för att få ett helhetsgrepp på kommunens totala upphandlingsverksamhet. Sammantaget kan vi konstatera att upphandlingsenheten har utvecklats på ett positivt sätt sedan tidpunkten för den tidigare granskningen.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens rutiner i huvudsak är ändamålsenliga gällande kontroll och uppföljning av entreprenörer och underleverantörer. De utvecklingsområden som vi dock identifierat gäller:

- Dokumentation av genomförd avtalsuppföljning
- Insynsrätten och detaljregleringen av den i avtal om driftentreprenader
- Rätten att granska verksamheten, både via kommunens tjänstemän och revisorer, och hur den regleras i avtal med externa utförare

2 Inledning

2.1 Bakgrund, syfte och revisionsfråga

Revisorerna genomförde under revisionsår 2008 en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet. Vid granskningen gjordes bl a följande iakttagelser och bedömningar:

”Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att nuvarande upphandlingsorganisationen inte i alla delar säkerställer att LOU tillämpas på ett tillfredsställande sätt och att upphandlingar hanteras på affärsmässiga grunder. De brister som främst uppmärksammats är avsaknad av en lokal upphandlingsorganisation samt avsteg från policy och riktlinjer för upphandling, bl a när det gäller ansvarsfördelning, dokumentation av gjorda upphandlingar och följsamhet till gällande ramavtal. Vår granskning visar även att ett antal av de strategiska synpunkter som lyftes fram i tidigare granskning av upphandlingsorganisationen under 2003 ännu inte hanterats på ett tillfredsställande sätt”

Granskningen syftar till att följa upp de iakttagelser och rekommendationer som redovisades vid föregående granskning (steg 1). Inom ramen för granskningen (steg 2) sker även en bedömning av om kommunens rutiner för upphandling av entreprenörer är tillfredsställande och ändamålsenliga gällande kontroll och uppföljning av entreprenörer och underleverantörer.

Utifrån ovanstående har de förtroendevalda revisorerna uppdragit åt Komrev, inom PwC, att genomföra denna granskning inom området inköp och upphandling.

2.2 Avgränsning och metod

Avgränsning

Den andra delen av granskningen (steg 2) avgränsas till följande kontrollmål:

1. Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen
2. Kriterier för seriositetskontroll används vid utvärdering av anbudsgivare
3. Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas
4. Avtalen säkerställer möjligheten till insyn i och tillsyn av entreprenörens verksamhet
5. Rutiner för tillsyn finns och tillämpas
6. Avtalen säkerställer att kommunen har rätt att granska entreprenörens verksamhet



Metod

Metoden i steg ett av granskningen är genomgång av tidigare revisionsrapport, revisionsskrivelse och avlämnat svar från kommunstyrelsen. Vidare har nya styrdokument och rutinbeskrivningar analyserats och verifierats. Intervjuer har även genomförts med ansvariga tjänstemän.

Metoden i steg två av granskningen är genomgång och analys av kommunens rutiner för utformning av förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering samt uppföljning och kontroll under avtalstiden. Intervjuer har genomförts med ansvariga tjänstemän. Vidare har ett urval av avtal substansgranskats.

2.3 Disposition och redovisning

Rapporten har disponerats i följande huvudavsnitt:

- Tidigare granskning av upphandlingsverksamheten
- Kontroll och uppföljning av entreprenörer inkl underleverantörer

Under det första huvudavsnittet redovisas granskningsresultatet under ett särskilt kommentaravsnitt. När det gäller det andra huvudavsnittet redovisas granskningsresultatet, under de olika kontrollmålen, i form av våra iakttagelser och revisionella bedömningar.

Vidare finns en sammanfattande bedömning och rekommendationer i ett separat huvudavsnitt, som återfinns först i rapporten.

3 Tidigare granskning av upphandlingsverksamheten

3.1 Revisionsrapport samt dess politiska behandling

Bedömning och rekommendationer i revisionsrapport

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomförde vi, inom ramen för revisionsplan 2008, en granskning av upphandlingsverksamheten i kommunen. Utifrån uppdraget formulerades följande revisionsfråga: Säkerställer upphandlingsorganisationen att LOU tillämpas på ett tillfredsställande sätt och att upphandling hanteras på affärsmässiga grunder?

Efter genomförd granskning var vår sammanfattande bedömning att dåvarande upphandlingsorganisationen inte i alla delar säkerställde att LOU tillämpades på ett tillfredsställande sätt och att upphandlingar hanterades på affärsmässiga grunder. De brister som främst uppmärksammades var avsaknad av en lokal upphandlingsorganisation samt avsteg från policy och riktlinjer för upphandling, bl a när det gällde ansvarsfördelning, dokumentation av gjorda upphandlingar och följsamhet till gällande ramavtal. Vår granskning visade även att ett antal av de strategiska synpunkter som lyftes fram i tidigare granskning av upphandlingsorganisationen under 2003 ännu inte hade hanterats på ett tillfredsställande sätt.

I då gällande policy och riktlinjer för upphandling, som antagits av Kommunfullmäktige, framgick att upphandlingsverksamheten ska organiseras på ett för kommunen som helhet effektivt sätt. Vår bedömning var att så inte är fallet vid granskningstillfället.

Mot bakgrund av granskningsresultatet lämnade vi följande rekommendationer:

1. Ta hänsyn till de kommentarer som lämnats, bl a kring beloppsgränser för direktupphandling och ansvarsfördelning inom verksamheten, vid pågående revidering av policy och riktlinjer för upphandling.
2. Gå igenom samtliga nämnders delegationsordningar och säkerställ att upphandlingsbeslut inkl antagande av anbud regleras på ett tillfredsställande och enhetligt sätt i kommunen.
3. Överväg att utarbeta och politiskt fastställa ett lokalt regelverk mot mutor och bestickning, eftersom det är en viktig etisk fråga som berör både anställda och förtroendevalda samt även är en del i kommunens professionella förhållningssätt gentemot sina leverantörer. Flera av länets

kommuner har utarbetat och politiskt fastställt sådana regelverk, t ex Haninge och Botkyrka kommuner.

4. Tillskapa en upphandlingsgrupp bestående av lokala upphandlingssamordnare och fastställ dess roll och funktion i relation till den centrala upphandlingsenheten.
5. Pröva om upphandlingsenheten ligger rätt organisatoriskt sätt, utifrån nuvarande relativt underordnad ställning i kommunens organisation och med hänsyn till att anskaffningar och av varor och tjänster uppgår till mycket stora belopp samt skärpta upphandlingsregler. Enligt vår mening måste det finnas en koppling mellan en principiell uppfattning om att offentlig upphandling är en strategisk fråga och att upphandlingsenheten betraktas som en strategisk resurs. Likaså måste det finnas en koppling mellan den strategiska betydelsen av offentlig upphandling och upphandlingschefens organisatoriska ställning.
6. Kvalitetssäkra upphandlingsverksamheten genom att fastställa tydliga strategier och uppföljningsbara mål för verksamheten.
7. Följ upp och förbättra köptroheten kring gällande ramavtal via årliga analyser av olika strategiska kostnadsslag samt genomför upphandlingar inom de varu- och tjänsteområden där ramavtal saknas. I detta sammanhang bör även rutiner tillskapas kring avtalsuppföljning.
8. Kvalitetssäkra dokumentationen av upphandlingar via en strikt användning av det kommungemensamma diarieföringssystemet och utskrift av all relevant dokumentationen per upphandling, för mellanliggande förvaring i mapp- eller pärmsystem, innan slutgiltig arkivering. Alternativt kan digital förvaring och arkivering väljas.
9. Undersök möjligheten till effektivisering av den omfattande manuella hanteringen som i dagsläget sker i ett upphandlingsärende, genom att i större utsträckning använda elektronisk signering inom ramen för det IT-baserade upphandlingsstödet.
10. Tillse att förvaltningarnas direktupphandlingar anmäls på ett systematiskt sätt till upphandlingsenheten, för att ge enheten bättre förutsättningar att teckna nya ramavtal. I detta sammanhang är det även viktigt att se över kontoplan och möjlighet till uttag av en relevant inköps- och leverantörsstatistik ur ekonomisystemet.
11. Säkerställ att alla i kommunen förekommande ramavtal ingår i förteckning på intranät. Detta är en grundförutsättning för att uppnå en

tillfredställande köptrohet. Andra åtgärder som bör övervägas är någon form av digitalt beställningssystem, t ex inom ramen för ekonomisystemets modul IoF (inköp och faktura).

Avslutningsvis uppmanade vi upphandlingsenheten att närmare studera resultatet av registeranalysen och enkätundersökningen, som redovisades som bilagor i revisionsrapporten.

Politisk behandling av revisionskrivelse och underliggande revisionsrapport

De förtroendevalda revisorerna översände revisionsrapporten för besvarande till Kommunstyrelsen, senast 2009-05-29, med en skrivelse daterad 2009-03-03. Mot bakgrund av de brister som identifierats förutsatte revisorerna att styrelsen med förtur prioriterar att nödvändiga åtgärder vidtas i syfte att säkerställa en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet. I skrivelsen valde revisorerna att lyfta fram nedanstående åtgärder, som särskilt väsentliga för Kommunstyrelsen att överväga i det fortsatta arbetet med att stärka upphandlingsverksamheten:

1. Inrätta en upphandlingsgrupp bestående av lokala upphandlingssamordnare och fastställ dess roll och funktion i relation till den centrala upphandlingsenheten.
2. Pröva om upphandlingsenheten ligger rätt organisatoriskt sätt, utifrån nuvarande relativt underordnad ställning i kommunens organisation och med hänsyn till att anskaffningar av varor och tjänster uppgår till mycket stora belopp samt skärpta upphandlingsregler.
3. Kvalitetssäkra upphandlingsverksamheten genom att fastställa tydliga strategier och uppföljningsbara mål för verksamheten.
4. Följ upp och förbättra köptroheten kring gällande ramavtal via årliga analyser.
5. Kvalitetssäkra dokumentationen av upphandlingar via en strikt användning av det kommungemensamma diarieföringssystemet.

I Kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtande 2009-05-18 besvarades ovanstående punkter enligt följande:

1. Kommunstyrelsekontoret föreslås få i uppdrag att utreda möjligheterna att ge förvaltningscheferna i uppdrag att inom sina organisationer utse lämpliga personer.

2. Kommunstyrelsekontoret avser i dagsläget inte att utreda upphandlingsenhetens organisatoriska placering.
3. Inom upphandlingsenheten pågår för närvarande ett arbete med att kvalitetssäkra upphandlingsverksamheten. Detta arbete är prioriterat och beräknas kunna redovisas under september 2009.
4. Inom ramen för det allmänna besparingsarbetet pågår även en översyn av hur köptroheten mot gällande ramavtal kan förbättras.
5. Ekonomichefen föreslås få i uppdrag att utveckla och kvalitetssäkra upphandlingsenhetens rutiner för ärendehantering och diarieföring.

Kommunstyrelsens beslutade 2009-05-25, utifrån Kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtande, följande:

- Kommunstyrelsens kontor ges i uppdrag att se över möjligheterna att inom befintlig organisation inrätta en upphandlingsgrupp bestående av lokala upphandlingssamordnare och fastställa deras roll och funktion i förhållande till den centrala upphandlingsenheten.
- Upphandlingsenheten ska, senast under september 2009, till Kommunstyrelsen redovisa rutiner för att kvalitetssäkra upphandlingen.
- Ekonomichefen får i uppdrag att utveckla och kvalitetssäkra upphandlingsenhetens rutiner för ärendehantering och diarieföring.

På kommunstyrelsens sammanträde 2009-10-26 redovisades en promemoria från upphandlingsenheten med återredovisning av det uppdrag som lämnades av styrelsen i samband med behandlingen av revisionsrapporten. Av promemorian framgår bl a att:

- Upphandlingsenheten har vid en översyn konstaterat att lokala upphandlingssamordnare i dagsläget skulle försvåra möjligheterna att säkerställa att genomförda upphandlingar sker enligt gällande praxis och lagkrav.
- Upphandlingsenheten avser vara delaktig vid upphandling av ärendehanteringssystem.

I promemorian redovisade upphandlingsenheten även följande vidtagna åtgärder som ett led i att kvalitetssäkra upphandlingsverksamheten:

- Avtal och dokument diarieförs i upphandlingssystemet Tendsign.
- Inventering av marknaden har skett när det gäller förekomsten av olika elektroniska inköpssystem.



- Intranätet har utvecklats till informationskanal för pågående och kommande upphandlingar, policy och riktlinjer samt formulär och blanketter för verksamheten att använda, t ex vid beställning av upphandling, direktupphandling och referensgruppsinformation.
- Uppföljningsmöten med befintliga leverantörer har genomförts, t ex inom städ och resor.
- Verksamhetsbesök för att presentera enhetens medarbetare och i samband med detta tagit del av de verksamhetsansvarigas synpunkter på befintliga ramavtal.
- Upprättande av ett balanserat styrkort för enhetens verksamhet.

- Likriktat förfrågningsunderlagen samt kommit i fas med antalet genomförda upphandlingar.
- Ökat tillgängligheten inom enheten när det gäller mail och telefon samt en snabbare respons på inkomna ärenden.

Utifrån upphandlingsenhetens promemoria beslutade kommunstyrelsen 2009-10-26 följande:

- Med tillfredsställelse notera informationen till protokollet.
- Uppdra till Kommunstyrelsens kontor, ekonomienheten, att redovisa effekterna av kvalitetssäkringen i bokslutet för år 2009.

3.2 Nulägesbeskrivning

I bilaga 1 redovisas en sammanställning över vad som är genomfört av de rekommendationer som lämnades i den tidigare revisionsrapporten. Av sammanställningen framgår att 8 av 11 rekommendationer helt eller delvis har genomförts. Bland de åtgärder som genomförs kan nämnas följande:

- Kompetensutveckling av upphandlingsenhetens personal
- Kvalitetssäkring av upphandlingsenhetens egna rutiner
- Framtagande av ett förslag till ny upphandlingspolicy
- Utarbetande av riktlinjer för direktupphandling
- Sammanställning av regler kring mutor och bestickning
- Riktlinjer för leverantörskontroll och avtalsuppföljning

3.3 Kommentarer

Vi bedömer att Kommunstyrelsen och dess kontor hittills har arbetat på ett ambitiöst sätt med att utveckla och kvalitetssäkra upphandlingsverksamheten, utifrån de rekommendationer som lämnades vid tidigare granskning. Den strategi som tillämpas innebär att först kvalitetssäkra upphandlingsenheten och dess rutiner för att sedan gå vidare med de kommunövergripande upphandlingsfrågorna. Vi bedömer att denna strategi och prioritering är riktig.



Kvarstående strategiska frågor att framledes ta ställning till är behovet av en upphandlingsgrupp och ett digitalt beställningssystem. Vår principiella ståndpunkt är att någon form av digitalt beställningssystem är en av grundförutsättningarna för en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet. Så länge ett sådant system saknas är varje anställd i kommunen "en presumtiv inköpare".

Efter att den tidigare granskningen genomförts har en ny upphandlingschef anställts i kommunen. Fr o m oktober 2010 har upphandlingsenheten vidare full personalstyrka (3,0 årsarbetare), vilket är en utökning med 0,25 årsarbetare i jämförelse med den tidigare organisationen. En av upphandlarna har den bakgrunden och kompetensen att hon kan stödja och kvalitetssäkra Samhällsbyggnadsförvaltningens entreprenadupphandlingar, vilket vi bedömer vara en riktig satsning för att få ett helhetsgrepp på kommunens totala upphandlingsverksamhet. Sammantaget kan vi konstatera att upphandlingsenheten har utvecklats på ett positivt sätt sedan tidpunkten för den tidigare granskningen.

Eftersom kvalitetssäkringen av upphandlingsverksamheten var pågående vid behandlingen av bokslut 2009 valdes att inte genomföra någon redovisning av effekterna i bokslutet. Vi har förståelse för detta ställningstagande, som dock borde ha återrapporterats till Kommunstyrelsen, eftersom detta var ett formellt beslutat uppdrag till kontoret.

4 Kontroll och uppföljning av entreprenörer inkl underleverantörer

4.1 Allmänt

Alla större ramavtal sluts med hjälp av upphandlingsenheten och registreras i systemet Tendsign. Ansvar för avtal för upphandlingar avseende entreprenader inom Samhällsbyggnadsförvaltningen har flyttats över till upphandlingsenheten fr o m 2010-10-01. Tidigare gjorde denna förvaltning i princip alla entreprenadupphandlingar utan stöd och kvalitetssäkring från upphandlingsenheten. Vid granskningstillfället hade inga nya avtal inom Samhällsbyggnadsförvaltningen slutits enligt den nya organisationen, men ett förfrågningsunderlag för markarbeten inom Åkersberga har upprättats. Äldre avtal som Samhällsbyggnadsförvaltningen har slutit kommer inte retroaktivt att bli inregistrerade i Tendsign.

I stort används liknande förfrågningsunderlag i alla upphandlingar, förutom de verksamhetsspecifika delarna, utifrån den mall som finns i Tendsign.

Verifiering av kontrollmålen har skett via genomgång av rutiner för upprättande av förfrågningsunderlag och avtal. Detta material har kompletterats via intervjuer. Vidare har vi granskat nio upphandlingar, mer eller mindre detaljerat, för att säkerställa följsamheten till ovanstående rutiner:

- Städning Österåkers kommunhus och vårdenheter
- Caféverksamhet
- Besiktning idrottshallar
- Markarbeten inom Åkersberga
- Bemanningstjänst skolpersonal
- Driftentreprenad kring särskild boende Enebacken
- Upphandling av driften av en bostad med särskild service Åkerspark
- Konstgräsplaner
- Driftentreprenad väghållning, park m m

4.2 Kontrollmål 1

Kontrollmål: Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.

Enligt förfrågningsunderlagen ska det i anbudet framgå om entreprenören avser använda underleverantörer. Avtal, inklusive kontrollerade uppgifter, mellan entreprenör och underleverantör ska presenteras för kommunen som skriftligen

ska godkänna underleverantören. Entreprenören är ansvarig för kontroll av att underleverantör fullgör sina skyldigheter enligt lag och avtal avseende bl a momsregistrering, inbetalning av sociala avgifter och skatter. Kontrollen ska utföras före avtalsskrivning samt årligen redovisas för kommunen under avtalstiden. Avvikelser på dessa punkter kan enligt granskade avtal leda till hävning av avtalet. Om lämnade uppgifter om underleverantör bedöms tvivelaktiga sker ytterligare kontroll av upphandlingsenheten.

Bedömning

Vi bedömer att ansvarig nämnd, via förfrågningsunderlag och avtal, säkerställer att underleverantörer är kontrollerade och godkända.

4.3 Kontrollmål 2

| |
|--|
| <i>Kontrollmål: Kriterier för seriositetskontroll används vid utvärdering av anbudsgivare</i> |
|--|

I samband med upphandling gör upphandlingsenheten kreditvärdering av anbudsgivande företag via systemet CreditSafe. Detta system möjliggör direktkontroller av kreditvärdighet samt bevakningstjänst över förändringar av exempelvis rating.

Dessutom har upphandlingsenheten ett samarbete med Skatteverket som avser samtliga leverantörer, entreprenörer och underleverantörer. Enheten har en tilldelad handläggare som fungerar som kontaktperson. Samarbetet innebär att inför upphandling, och även kvartalsvis under entreprenadens gång, lämnar Skatteverket information till upphandlingsenheten om avtalade entreprenörers och underleverantörers skattesituation.

Om underleverantör anlitas ansvarar entreprenören för dennes arbete såsom för sitt eget. Entreprenören ska kontrollera att underleverantör fullgör sina skyldigheter enligt lag och avtal.

Vid upphandling av städtjänster krävs vidare att personal- och vikarieförteckning ska överlämnas och uppdateras under avtalstiden. Dessutom ska alla anställda bära synligt ID-kort. Krav på ID-kort ställs även när det gäller persontransporter och bevakningstjänster.

Bedömning

Vi bedömer att kriterier för seriositetskontroll används i tillräcklig grad vid utvärdering av anbudsgivare samt att rutiner för fortlöpande kontroll under avtalstiden finns.

4.4 Kontrollmål 3

Kontrollmål: Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

Enligt riktlinjer för leverantörskontroll ska uppföljning av avtal göras av ansvarig upphandlare minst en gång per år, då även en förnyad kreditutvärdering görs. Enligt riktlinjerna ska kontrollerna ske oftare för utsatta branscher där risken för oegentligheter bedöms vara större såsom inom städ, restaurang och bygg.

I avtalen står inskrivet att möten för avtalsuppföljning ska ske minst en gång per år och göras på uppmaning av den upphandlande handläggaren. Möten med entreprenören sker tillsammans med den verksamhetsansvarige för avtalet. Vid dessa möten ska leverantören redovisa hur avtalet fullföljs kvalitetsmässigt och innefatta dokumentation av inträffade händelser av intresse för kommunen. Mötena ska dokumenteras i Tendsign.

Uppföljning av avtal inom vård och omsorg, särskilda boenden, sker enligt mallar både för verksamhetsuppföljning samt medicinsk uppföljning enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Vid avtal för inhyrning av skolpersonal ska leverantören även rapportera statistik om yrkeskategori, timmar och avrop per enhet till upphandlingsenheten.

Uppföljning av utvalda avtal inom Samhällsbyggnadsförvaltningen har inte dokumenterats på ett enhetligt sätt, vilket ger en bristande spårbarhet t ex vid personalbyte. Det har vidare framkommit att påpekanden av brister o dyl i vissa fall endast har kommunicerats med leverantören via e-post och telefonsamtal. Resursbrist och avsaknad av enhetliga dokumentationsrutiner uppges vara att skäl att man historiskt inte alltid hunnit med att dokumentera uppföljningar av avtal på ett ändamålsenligt sätt.

Bedömning

Vår bedömning är att rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns. Vi kan inte uttala oss om tillämpningen av rutinerna, då ingen dokumentation ännu finns att tillgå, eftersom både rutiner och organisation är nya. Detta gäller samtliga granskade avtal förutom de inom vård och omsorg där dokumenterad uppföljning finns.

Uppföljningen är inte dokumenterad kring de granskade avtalen inom samhällsbyggnadsförvaltningen, vilket visar att detta inte historiskt har hanterats på ett tillfredställande sätt inom förvaltningen.

4.5 Kontrollmål 4

Kontrollmål: Avtalen säkerställer möjligheten till insyn i och tillsyn av entreprenörens verksamhet

Beroende på vilken typ av verksamhet som upphandlas krävs olika former av insyn som regleras via avtalen. I vissa avtal finns inget inskrivet om insyn, såsom för caféverksamhet och besiktning av idrottshallar. Frågan om insyn är, enligt uppgift, alltid uppe till diskussion vid framtagande av förfrågningsunderlaget. I de fall man anser att sedvanlig avtalsuppföljningen är tillräcklig skrivs inga ytterligare krav på insyn in i avtalet.

När det gäller tillsyn reglerar avtalen detta i de fall verksamheten råder under speciallagstiftning som kräver detta. I de avtal vi granskat gäller detta de särskilda boendena. I övriga granskade avtal finns inget inskrivet kring tillsyn.

Speciella regler finns i kommunallagen när det gäller kontroll och uppföljning samt medborgarnas insyn i kommunala driftentreprenader. Dessa regler återfinns i bilaga 2.

I avtalet för städverksamheten krävs att entreprenören ska ha dokumenterade rutiner för kvalitetsutveckling, utvärdering, uppföljning av sin verksamhet samt rutiner för återkoppling av resultat och åtgärdsförslag till beställaren. Dessutom ska en kvalitetsplan upprättas och hållas aktuell under året. Planen ska utan uppmaning översändas till respektive verksamhetsansvarig en gång i halvåret. I övrigt finns inget reglerat i avtalet om insyn i verksamheten.

I avtalet gällande markarbeten ställs krav på att arbetsledaren för dagbok där dagliga moment samt viktiga händelser och liknande ska anges. Kopia av dagboksblad ska utan anmodan delges kommunen.

Enligt avtalen för de särskilda boendena är utföraren skyldig att på begäran lämna sådan information som avses i KL kap 3 § 19 a. Sådan begäran ska i normalfallet vara skriftlig. Informationen ska göra det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten sköts och om inte annat avtalats, lämnas i skriftlig form. En mer utförlig beskrivning av insynens omfattning saknas i avtalen. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har lämnat rekommendationer kring vad som bör regleras i avtalet kring tillsyn, vilka återfinns i bilaga 2.

I avtalen kring de särskilda boendena finns vidare inskrivet att Socialstyrelsen som tillsynsmyndighet äger rätt att utöva tillsyn och kontroll över verksamheten. Utföraren ska därför ställa begärd dokumentation, lokaler och personal till Socialstyrelsens förfogande. Utföraren är också skyldig att i alla avseenden

medverka till att kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska kan utöva sitt tillsynsansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunen i väsentliga delar säkerställer möjligheten till insyn och tillsyn i entreprenörens verksamhet. När det gäller driftentreprenader behöver dock mallen för förfrågningsunderlag och avtal utvecklas, när det gäller rätten till insyn utifrån de rekommendationer som lämnats av SKL.

4.6 Kontrollmål 5

Kontrollmål: Rutiner för tillsyn finns och tillämpas

Verksamheterna inom vård och omsorg ska kontinuerligt följas upp och granskas, bl a utifrån att de lyder under det sk tillsynsansvaret. Underlag för uppföljningar och granskningar återfinns både i lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd samt kommunens egna styrdokument. För upphandlade enheter utgör även avtal och förfrågningsunderlag underlag för uppföljningar och granskning. I bilaga 3 finns en beskrivning av Vård- och omsorgsnämndens dokumenterade system för uppföljning och granskning av de olika verksamheterna inom aktuellt ansvarsområde.

Vi har även tagit del av den kvalitetsuppföljning som MAS gjort 2010-04-15 kring hälso- och sjukvården på Enebackens äldreboende (driftentreprenad) samt den fördjupade granskning av den samlade verksamheten vid samma äldreboende daterad 2010-06-22.

Bedömning

Vi bedömer att ändamålsenliga rutiner för tillsyn och dokumentation finns när det gäller avtal inom Vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde. Någon närmare studie kring hur dessa generellt tillämpas har inte skett inom ramen för denna granskning, förutom när det gäller driftentreprenaden Enebackens äldreboende. När det gäller denna driftentreprenad kan vi konstatera att dokumenterad uppföljning skett under 2010 enligt gällande regelverk.

Inom övriga granskade avtalsområden är lagstadgad tillsyn inte aktuell.

4.7 Kontrollmål 6

Kontrollmål: Avtalen säkerställer att kommunen har rätt att granska entreprenörens verksamhet

Vid upphandlingen av markarbeten reglerar avtalet att kontroll kan komma att utföras av beställaren. Detta gäller både entreprenör och underleverantör. Dessutom regleras att beställaren har rätt att genomföra kvalitetsrevision avseende entreprenaden.

Vad gäller upphandling av konstgräsplan och driftentreprenad väghållning m m finns inget reglerat i avtalen om att kommunen har rätt att granska entreprenörens verksamhet.

För särskilda boenden reglerar avtalen att kommunen har rätt att kontrollera och följa upp verksamheten, både med egen personal och genom kommunens revisorer.

I övrigt brukar möjlighet till granskning av entreprenören endast skrivas in i avtal där kommunen tidigare upplevt problem. Det som reglerats i avtalet har då begränsats till den granskning som upphandlingsenheten eller den upphandlande verksamheten varit intresserad av. Att granskningar ska gå att genomföra utifrån revisionens perspektiv för både verksamhet i egen regi och på entreprenad är något som behöver beaktas framdeles.

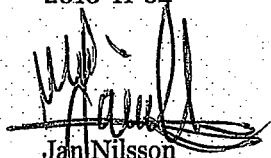
Externa utförare är inte objekt revisorernas granskning. Ansvar för uppföljning och kontroll vilar på den nämnd som kontrakterat utföraren. Uppdraget för kommunens revisorer i dessa situationer är att granska att och hur ansvarig nämnd styr, följer upp och utvärderar dessa avtalsförhållanden. I SKL:s skrift God revisionssed i kommunal verksamhet 2006, sid 29, framgår följande kring avtal med externa utförare: *"Avtal mellan kommunen och utföraren bör reglera i vilken utsträckning kommunens revisorer får gå in i utförarens organisation och hämta eller ta del av uppgifter, ställa frågor etc. Avsikten är att kunna bedöma om nämndernas interna kontroll är tillräcklig"*.



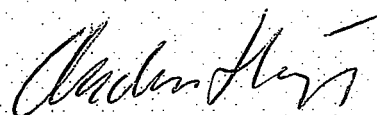
Bedömning

Vår bedömning är att avtal med externa utförare behöver reglera att kommunen har rätt att granska verksamheten, via såväl kommunens tjänstemän som revisorer. Även om verksamheten inte avser att göra någon granskning kan kommunens revisorer välja att granska verksamhet som är helt eller delvis är utlagd på entreprenad, bl a utifrån perspektivet intern kontroll.

2010-11-04



Jan Nilsson
Projektledare



Anders Hägg
Uppdragsansvarig



PwC

Bilaga 1: Sammanställning av nuläget kring lämnade rekommendationer

| Rekommendation i revisionsrapport | Genomfört | Kommentarer |
|---|-----------|--|
| 1. Ta hänsyn till de kommentarer som lämnats, bl a kring beloppsgränser för direktupphandling och ansvarsfördelning inom verksamheten, vid pågående revidering av policy och riktlinjer för upphandling. | Ja | Ny upphandlingspolicy har behandlats av styrelsen i okt 2010. Fullmäktige behandlar policyn i nov 2010. Fast beloppsgrens för direktupphandling anges numera i lagstiftningen, varför frågan är inaktuell. |
| 2. Gå igenom samtliga nämnders delegationsordningar och säkerställ att upphandlingsbeslut inkl antagande av anbud regleras på ett tillfredsställande och enhetligt sätt i kommunen. | Nej | Något initiativ till någon sådan genomgång har inte skett. Muntlig information har dock lämnats av upphandlingschefen kring vikten av detta är reglerat vid sammanträffande med förvaltningscheferna. |
| 3. Överväg att utarbeta och politiskt fastställa ett lokalt regelverk mot mutor och bestickning, eftersom det är en viktig etisk fråga som berör både anställda och förtroendevalda samt även är en del i kommunens professionella förhållningssätt gentemot sina leverantörer. Flera av länets kommuner har utarbetat och politiskt fastställt sådana regelverk, t ex Haninge och Botkyrka kommuner. | Delvis | Kommunen har inte politiskt fastställt något lokalt regelverk mot mutor och bestickning. Upphandlingsenheten har dock sammanställt vilka regler som gäller inom området som lagts ut på kommunens intranät. |
| 4. Tillskapa en upphandlingsgrupp bestående av lokala upphandlingssamordnare och fastställ dess roll och funktion i relation till den centrala upphandlingsenheten. | Nej | Första prioritet har varit att få upphandlingsenheten att bli en väl fungerande enhet, bland annat genom att kompetensutveckla egen personal och kvalitetssäkra interna rutiner. Att tillskapa en upphandlingsgrupp kommer eventuellt i ett andra skede i processen. |
| 5. Pröva om upphandlingsenheten ligger rätt organisatoriskt sätt, utifrån nuvarande relativt underordnad ställning i kommunens organisation och med hänsyn till att anskaffningar och av varor och tjänster uppgår till mycket stora belopp samt skärpta upphandlingsregler. Enligt vår mening måste det finnas en koppling mellan en principiell uppfattning om att offentlig upphandling är | Nej | Både i Kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtande och Kommunstyrelsens svar framgår att det för närvarande inte är aktuellt att se över upphandlingsenhetens organisatoriska placering. |



pwc

| | | |
|---|----|---|
| en strategisk fråga och att upphandlingsenheten betraktas som en strategisk resurs. Likaså måste det finnas en koppling mellan den strategiska betydelsen av offentlig upphandling och upphandlingschefens organisatoriska ställning. | | |
| 6. Kvalitetssäkra upphandlingsverksamheten genom att fastställa tydliga strategier och uppföljningsbara mål för verksamheten. | Ja | Upphandlingsenheten har för sin verksamhet upprättat ett s k BSC (balanserat styrkort). |



| Rekommendation i revisionsrapport | Genomfört | Kommentarer |
|---|-----------|---|
| <p>7. Följ upp och förbättra köptroheten kring gällande ramavtal via årliga analyser av olika strategiska kostnadsslag samt genomför upphandlingar inom de varu- och tjänsteområden där ramavtal saknas. I detta sammanhang bör även rutiner tillskapas kring avtalsuppföljning.</p> | Delvis | <p>Årliga analyser kring köptroheten genomförs ännu inte på ett systematiskt sätt, i och med svårigheten i nuvarande system att mäta köptroheten (att rätt produkter köps från ramavtalsleverantörer). Numera görs upphandlingar utifrån generella rabattsatser och inte enligt tidigare modell med "varukorgar". Antalet upphandlade ramavtal har ökat och rutiner kring avtalsuppföljning har utarbetats.</p> |
| <p>8. Kvalitetssäkra dokumentationen av upphandlingar via en strikt användning av det kommungemensamma diarieföringssystemet och utskrift av all relevant dokumentation per upphandling, för mellanliggande förvaring i mapp- eller pärmsystem, innan slutgiltig arkivering. Alternativt kan digital förvaring och arkivering väljas.</p> | Ja | <p>En projektanställd har använts för att komma i fas med enhetens arkivering. Vidare har en rutin för arkivering utarbetats för avtal och dokument i Tendsign. Enheten deltar vidare i arbetet med att upphandla av ett kommungemensamt ärendehanteringssystem.</p> |
| <p>9. Undersök möjligheten till effektivisering av den omfattande manuella hanteringen som i dagsläget sker i ett upphandlingsärendande, genom att i större utsträckning använda elektronisk signering inom ramen för det IT-baserat upphandlingsstödet.</p> | Ja | <p>Samtliga upphandlingar hanteras numera elektroniskt. Detta har ökat upphandlingsenhetens effektivitet, genom att betydligt fler upphandlingar kan genomföras på årsbasis med bibehållen kvalitet.</p> |
| <p>10. Tillse att förvaltningarnas direktupphandlingar anmäls på ett systematiskt sätt till upphandlingsenheten, för att ge enheten bättre förutsättningar att teckna nya ramavtal. I detta sammanhang är det även viktigt att se över kontoplan och möjlighet till uttag av en relevant inköps- och leverantörsstatistik ur ekonomisystemet.</p> | Delvis | <p>Nya rutiner kring direktupphandling har utarbetats och publicerats på intranätet. Någon översyn har inte skett av kontoplanen, men numera skrivs in i förfrågningsunderlag och avtal att leverantören är skyldig att leverera inköpsstatistik till kommunen.</p> |
| <p>11. Säkerställ att alla i kommunen förekommande ramavtal ingår i förteckning på intranät. Detta är en grundförutsättning för att uppnå en tillfredställande köptrohet. Andra åtgärder som bör övervägas är någon form av digitalt</p> | Delvis | <p>Samtliga ramavtal finns numera publicerade via Tendsign, som är tillgängligt på intranätet. Upphandlingsenheten har inventerat vilka typer av digitala beställningssystem som finns på</p> |



pwc

| | | |
|---|--|---|
| beställningssystem, t ex inom ramen för ekonomisystemets modul IoF (inköp och faktura). | | marknaden. Ännu har inga beslut tagits kring ett eventuellt införande av ett beställningssystem i kommunen. |
|---|--|---|

Bilaga 2: Kommunallagens regler kring driftentreprenader

Nedan redogörs för de lagregler i kommunallagen (KL) som är tillämpliga när det gäller avtalshantering avseende driftentreprenader. Redogörelsen görs utifrån de två aspekterna kontroll och uppföljning samt insyn.

Kontroll och uppföljning

När det gäller kontroll och uppföljning av driftentreprenader framgår följande i KL 3 kap § 19:

”Innan en kommun eller landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än vad som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten¹”.

I förarbetena till kommunallagen framgår bl a att en förutsättning för att en nämnd ska kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten i de fall då kommunen eller landstinget helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till en utomstående på entreprenad är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten².

Lagstiftaren anser att detta krav ska ingå i avtalet med utföraren. Regeringen ansåg i prop. 1993/94:188 Lokal demokrati – att:

”Man måste därför avtalsvägen genom särskilda villkor skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning [...] Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. Det måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen eller landstinget att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Att de skall ha rätt att följa och inspektera verksamheten måste också finnas med i avtalet³”.

¹ SFS 2002:249.

² Regeringens proposition, 1993/94:188, s 41.

³ Ibid, s 40 f.

Insyn

Rätten till insyn för medborgarna regleras på följande sätt i KL 3 kap § 19 a:

*"Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs."*⁴

Genom denna ändring av kommunallagen ville lagstiftaren att medborgarna ska garanteras insyn i kommunala entreprenader. Med kommunala driftsentsprenader avses vanligen att en kommun anlitar ett företag för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen kommunal regi.

De uppgifter om entreprenaden som kommunen begär in eller får fortlöpande för att kontrollera verksamheten blir i enlighet med offentlighetsprincipen tillgängliga för allmänheten, om inte dessa omfattas av sekretesslagen. Lagstiftarens syfte är att likställa kommunala entreprenader med egen regi.

I förarbetena uttrycker regeringen att det från demokratisk synpunkt finns risker med att delar av den kommunala verksamheten undandras medborgarnas grundlagsskyddade rätt till insyn genom att privatägda företag tillåts driva sådan verksamhet⁵.

Regeringen ansåg för övrigt att det inte var möjligt att ställa samma krav på dokumentationsplikt som ställs på kommuner och landsting eftersom det skulle innebära ökade kostnader i form av utbildning och nya kostnadskrävande arbetsinsatser för utföraren. Istället ansåg regeringen att det är kommunens ansvar att tillse att allmänheten kan få den insyn i verksamheten som är befogad.

Förarbetena argumenterar för att denna insyn bör tillförsäkras genom avtalet mellan uppdragsgivaren och utföraren/leverantören. Kravet på allmänhetens insyn ska endast avse de fall när vården av en kommunal angelägenhet har överlämnats, vilket innebär att begränsade stöd- och kringfunktioner som utförs av annan exempelvis lokalvård och fastighetsskötsel inte omfattas av kravet på insyn från allmänheten.

⁴ SFS 2002:249

⁵ Regeringens proposition, 2001/02:80, s 103.

Bestämmelsen om insyn får inte utformas så att den snedvrider konkurrensen och avtalsprocessen bör omfatta en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten bedrivs och å andra sidan entreprenörens intresse av att inte behöva lämna ut viss information som kan vara till nackdel för företaget och på så sätt snedvrider konkurrensen. Vid en upphandling bör förfrågningsunderlaget innehålla uppgifter om hur möjligheten till insyn ska regleras. Lagstiftaren utgick från att företrädare för den kommunala sektorn och branschorganisationer skulle finna gemensamma ståndpunkter för vilken typ av uppgifter som behövs för att tillförsäkra allmänheten den insyn som kunde anses vara befogad inom olika verksamhetsområden.

Någon sådant förslag till gemensamma riktlinjer kunde inte utarbetas. SKL utarbetade istället ett förslag till standardklausul som skulle användas i förfrågningsunderlaget och vid tecknandet av avtal med leverantören. Förslaget lyder på följande sätt:

”Leverantören är skyldig att utan oskäligt dröjsmål efter det att kommunen framställt begäran härom till kommunen lämna sådan information som avses i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900). Sådan begäran skall i normalfallet vara skriftlig. Informationen skall göra det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Informationen skall – om inte annat avtalats – lämnas i skriftlig form. Det åligger kommunen att i sin begäran precisera vilken information som efterfrågas. Leverantören är inte skyldig att lämna information om utlämnandet inte kan ske utan väsentlig praktisk olägenhet för leverantören, om utlämnandet strider mot lag eller annan författning eller om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos kommunen.

Information som lämnats till kommunen enligt första stycket skall ej anses utgöra företagshemligheter enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Denna bestämmelse har ingen verkan på räckvidden av övriga bestämmelser i förfrågningsunderlaget/avtalet⁶”.

Riksrevisionen konstaterar i en granskning 2008 att hälften av förfrågningsmaterialen från kommunerna inte behandlar allmänhetens insyn, vilket innebär att leverantören inte är skyldig att lämna ut handlingar⁷. Nämnas kan också att Dagens Samhälle uppmärksammade den ”glömda paragrafen” redan

⁶ Cirkulär 2003:20, Allmänhetens insyn i kommunala driftsentsprenader, del II, s 2.

⁷ Riksrevisionen, Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg, RiR 2008:21, s 34.



i oktober 2007, och då var slutsatsen att det nästan inte var någon kommun som hade med kravet i sina förfrågningsunderlag⁸.

⁸ Dagens Samhälle, 2007-10-26, s 14.

Bilaga 3: Vård- och omsorgsnämndens system för insyn och tillsyn

Nedan redovisas ett utdrag ur Vård- och omsorgsnämndens dokumenterade system för uppföljning och granskning av de olika verksamheterna inom aktuellt verksamhetsområde.

Vilka verksamheter följs upp?

- Den kommunala produktionens verksamheter
- Verksamheter som drivs på entreprenad
- Verksamheter som drivs genom auktorisation
- Verksamheter upphandlade med ramavtal (uppföljning ur ett individperspektiv).

Metoder för uppföljning och granskning

Regelbundna möten

Uppföljning /samverkansmöte sker regelbundet mellan förvaltning och utförare ur ett övergripande perspektiv.

- Individuella beslut inom hemtjänst i ordinärt boende följs upp av biståndshandläggaren årligen. På särskilt boende följs ärenden upp vid behov.
- Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) genomför hälso- och sjukvårdsmöten var 5:e vecka.
- MAS och sakkunnig för äldreomsorg har uppföljningsmöten 2 ggr/halvår med utförarna för särskilt boende och dagverksamhet.
- Två gånger per år hålls samverkansmöten med utförarna inom hemtjänst i ordinärt boende.
- Två gånger per år träffar sakkunnig för äldreomsorg respektive utförare inom hemtjänst.

Kundernas uppfattning om kvaliteten

- Enkät till kunder/anhörig inom hemtjänst genomförs vartannat år och till de boende på särskilda boendeformer och deras närstående vartannat år.
- Vid fördjupad granskning ska kundens/boendes synpunkter/situation inhämtas med metoder anpassade efter den enskilde och verksamheten



- Utförarna uppmanas att årligen redovisa resultatet av sina egna kundundersökningar
- Synpunkter och klagomål som handläggs i verksamheterna redovisas per halvår till förvaltningen. Allvarigare klagomål meddelas förvaltningens uppföljningsansvariga direkt och löpande.

Årlig granskning

Utförarna besvarar årligen frågor angående:

- Personal (personalstat, kompetensutveckling etc)
- Kvalitetssystem (fel och brister, synpunkter och klagomål, kundundersökningar etc)

Dokumentationsgranskning görs en gång per år.

Löpande redovisning

Lex Sarah anmälningar/utredningar, avvikelser enligt Lex Maria löpande medan klagomål och synpunkter redovisas två ggr/år såtillvida inte ärendet är av allvarlig art.

Fördjupad granskning

Vartannat år görs en fördjupad granskning hos utförarna. Anpassas till vilken verksamhet som kundenkät går ut till. Fördjupad granskning kan också göras på förekommen anledning. Plan för de fördjupade granskningarna görs upp tillsammans med enhetscheferna.

Granskningen görs vid besök i verksamheten. Frågor ställs till ledning och personal samt till biståndshandläggare. Dessutom ska synpunkter från kunder/boende och eventuellt anhörig/närstående inhämtas på lämpligt sätt. Granskningen genomförs utifrån en checklista med frågor som rör verksamhetens delområden. QUSTA, kvalitetsinstrument för uppföljning av kunskaper inom hälso- och sjukvård hos personalen, genomförs i samband med den årliga granskningen. Det är boendet inte genomgår fördjupad granskning besvarar ändå QUSTA som alltså genomförs årligen.

Biståndshandläggarnas erfarenheter



Biståndshandläggarna har ansvar för planering och uppföljning i de individuella ärendena. Vid årlig uppföljning och fördjupad granskning tas handläggarnas erfarenheter tillvara genom intervjuer och samtal.

Tillsyn enligt SoL

Tillsyn enligt SoL 7 kap. 1§ första stycket står under löpande tillsyn av Vård och omsorgsnämnden enligt 13 kap 5 § SoL. Denna tillsyn sker årligen. Tillsynsplaner och rapporter från varje tillsynsbesök överlämnas till Länsstyrelsen.