

2010-12-10

Kommunstyrelsen

Styrning och uppföljning av avtal

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har givit Komrev inom PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens styrning och uppföljning av avtal. Granskningsresultatet i sin helhet framgår av bifogad rapport.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att den interna kontrollen kring styrning och uppföljning av ingångna avtal i huvudsak är ändamålsenlig. De studerade avtalen har den standard utifrån de innehållsmässiga krav som kan ställas ur styrnings- och uppföljningssynpunkt.

Generellt i kommunen saknas dock styrande dokument som säkerställer innehållsmässiga krav på avtal och uppföljning av dessa. Det bör konstateras att kommunens verksamhet är mycket differentierad, vilket ställer olika innehållsmässiga krav på avtalen beroende på vilken verksamhet som avses, vilket i sin tur försvårar generella mallar för avtalsutformning. Emellertid kan vissa generella punkter som måste/bör ingå i ett avtal lyftas fram och exemplifieras i en form av mall/struktur. När det gäller t.ex. rutiner för avtals- och kvalitetsuppföljning kan ett styrande dokument diskutera former för uppföljningen och utvärderingen och med vilken frekvens den ska äga rum och hur resultatet av genomförda utvärderingar ska behandlas och redovisas beslutsfattarna. När det gäller driftentreprenader behöver avtalsmallen även innefatta de krav som kommunallagen ställer kring kontroll, uppföljning och insyn.

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt få del av kommunstyrelsens yttrande över de rekommendationer som lämnas ovan senast 2011-03-31. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns Kansli- och personalkontor.

För Tyresö kommuns revisorer


Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium
Socialnämnden



Styrning och uppföljning av avtal

Tyresö kommun

Revisionsrapport

2010-12-01

Jan-Olov Larsén

Jan Nilsson

Certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	3
2.	Bakgrund och uppdrag	5
3.	Tidigare granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten	6
4.	Organisation, ansvarsfördelning och upphandlingspolicy	7
4.1	Upphandlingsorganisation	7
4.2	Ansvarsfördelning	7
4.3	Hantering av avtal	7
4.4	Förslag till upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling	7
4.5	Iakttagelser	8
4.6	Bedömning	8
5.	Granskade avtal	9
5.1	Förutsättningar för granskningen	9
5.2	Urval av avtal	9
5.3	Avtal inom socialnämndens ansvarsområde	10
5.3.1	Kort beskrivning av avtalen	10
5.3.1.1	Kundval inom hemtjänsten, ramavtal med sex leverantörer	10
5.3.1.2	Köp av platser i särskilt boende för äldre i Krusmyntans äldreboende	10
5.3.1.3	Drift av gruppboende med särskild service enligt LSS vid Gränsvägen	11
5.3.1.4	Drift av äldreboendet Trollängen	11
5.3.2	Dokumenterad uppföljning	11
5.3.3	Iakttagelser	13
5.3.4	Bedömning	13
5.4	Avtal inom kommunstyrelsens ansvarsområde	14
5.4.1	Kort beskrivning av avtalen	14
5.4.1.1	Markanvisningsavtal, försäljning och exploatering av fastigheten Tyresö Strand 1:36	14
5.4.1.2	Exploateringsavtal, exploatering av kvarteret Trädgårdsbruket	14
5.4.1.3	Markskötselavtal skolor	15
5.4.1.4	Bevakningstjänster	15
5.4.2	Uppföljning av avtal	16
5.4.2.1	Markanvisnings- och exploateringsavtal	16
5.4.2.2	Avtalen rörande markskötsel och bevakning	17
5.4.3	Iakttagelser	18
5.4.4	Bedömning	18
Bilaga	Kommunallagens regler kring driftentreprenader	20

1 Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat styrning och uppföljning av ingångna avtal. Detta för att besvara revisionsfrågan om den interna kontrollen är tillräcklig kring styrning och uppföljning av ingångna avtal.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att den interna kontrollen kring styrning och uppföljning av ingångna avtal i huvudsak är ändamålsenlig. De studerade avtalen har den standard utifrån de innehållsmässiga krav som kan ställas ur styrnings- och uppföljningssynpunkt.

När det gäller *socialnämndens* område konstateras att de avtal som granskats innehåller de speciella punkter som skulle undersökas enligt projektplanen. Det sker en systematisk dokumenterad uppföljning årligen i enlighet med gällande avtal. Avtalen som studerats upplevs ändamålsenligt utformade och till innehåll adekvata för att utifrån dessa kunna bedriva en verkningsfull uppföljning och utvärdering. Uppföljningen och utvärderingen är vidare systematiskt genomförd.

När det gäller *kommunstyrelsens* område konstateras att de avtal som granskats innehåller de speciella punkter som skulle undersökas enligt projektplanen. När det gäller valda avtal inom kommunstyrelsens område sker ingen dokumenterad uppföljning för varje avtal som redovisas kommunstyrelsen. Detta har sin förklaring i den typ av verksamhet som skulle studeras.

När det gäller exploateringsavtalen är beslutsprocessen omfattande. Kommunfullmäktige beslutar om detaljplan och exploaterings- markanvisningsavtal, vilket innebär en strikt reglerad verkställighet. Eventuella avsteg från plan och avtal redovisas kommunstyrelsen. Överlämnandet mellan planeringskedet och genomförandeskedet är ett viktigt moment när det gäller exploateringar. När detaljplanen vunnit laga kraft och går in i genomförandeskedet är det viktigt att de värden och kvaliteter som lyfts fram och poängterats i planprocessen och i avtalen blir genomförda. Det pågår ett utvecklingsarbete inom kontoret för att utforma rutiner och riktlinjer för att garantera att genomförandet sker i enlighet med kommunfullmäktiges beslut vad gäller kvalitetsintentioner.

Det finns rutiner för hur slutredovisningar ska upprättas. Emellertid följs inte dessa rutiner och de slutredovisningar som sker har mer karaktären av slutavräkningar mot budget för att avsluta redovisningen. Detta har påpekats i revisionens rapport som berörde kommunens övergripande planering daterad 2010-10-21. När det gäller erfarenhetsåterföring från till exempel exploateringen av Trädgårdsbruket har denna ägt rum genom ett flertal besök under byggtiden och arrangerade studiebesök i området. Vidare har en dialog förevarit med boende i området. Någon dokumenterad sammanställning av erfarenheter och uppföljning har inte ägt rum. Rutinerna för slutredovisning och erfarenhetsåterföring måste aktualiseras för att ta tillvara erfarenheter för utformningen av framtida projekt.

Någon samlad uppföljningsrapportering till kommunstyrelsen kring gällande avtal sker inte. Detta måste emellertid ses mot bakgrunden av det stora antalet avtal och typ av avtal inom stadsbyggnadskontorets och tekniska kontorets verksamhetsområde. Tekniska kontoret är ansvarigt för upphandlingen av samtliga avtal inom sektorn. Totalt hanteras ca 150 avtal inom ett 70-tal verksamhetsområden.

Emellertid bör påpekas att, trots att uppföljningen inom respektive avtal inte redovisas separat till kommunstyrelsen, så sker en uppföljning av verksamhetsområdet inom ramen för kommunens ekonomi och verksamhetsuppföljning.

Generellt i kommunen saknas styrande dokument som säkerställer innehållsmässiga krav på avtal och uppföljning av dessa. Det bör konstateras att kommunens verksamhet är mycket differentierad vilket ställer olika innehållsmässiga krav på avtalen beroende på vilken verksamhet som avses, vilket i sin tur försvårar generella mallar för avtalsutformning. Emellertid kan vissa generella punkter som måste/bör ingå i ett avtal lyftas fram och exemplifieras i en form av mall/struktur. När det gäller t.ex. rutiner för avtals- och kvalitetsuppföljning kan ett styrande dokument diskutera former för uppföljningen och utvärderingen och med vilken frekvens den ska äga rum och hur resultatet av genomförda utvärderingar ska behandlas och redovisas beslutsfattarna.

När det gäller driftentreprenader behöver avtalsmallen även innefatta de krav som kommunallagen ställer kring kontroll, uppföljning och insyn.

2 Bakgrund och uppdrag

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har efter bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en fördjupad granskning kring styrning och uppföljning av ingångna avtal. Området är viktigt utifrån respektive nämnds verksamhetsansvar och att de i möjligaste mån skyddar sig mot onödiga merkostnader och kvalitetsförluster om en anlitad entreprenör eller leverantör inte fullgör sina åtaganden.

Följande revisionsfråga ska besvaras:

Är den interna kontrollen tillräcklig kring styrning och uppföljning av ingångna avtal?

Granskningen avgränsas enligt projektplanen till ett antal avtal inom kommunstyrelsens och socialnämndens ansvarsområde och sker utifrån följande kontroll- och granskningsmål:

- Styrande dokument i kommunen som säkerställer innehållsmässiga krav på avtal och uppföljning av dessa (avtalsmallar m.m.)
- Beslutsnivåer för tecknande av avtal (firmateckning, delegationsordningar m.m.) samt diarieföring av dessa
- Standarden på avtal utifrån de innehållsmässiga krav som kan ställas ur styrnings- och uppföljningssynpunkt
- Faktisk och dokumenterad uppföljning och utvärdering av ingångna avtal

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvariga befattningshavare och genom studier av styrande och stödjande dokument samt ingångna avtal. Totalt har sju intervjuer genomförts.

Rapporten har faktagranskats av samtliga intervjuade.

3 Tidigare granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten

I revisionsrapport "Inköps- och upphandlingsverksamhet" daterad 2010-08-26 har en uppföljande granskning genomförts på en granskning som gjordes 2005. Syftet med granskningen var att undersöka i vilken utsträckning de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning (2005) har genomförts. Den uppföljande rapporten 2010-08-26 behandlade följande frågeställningar:

Har kommunens vidtagit de åtgärder som rekommenderades i granskningen från 2005?

Det utvecklingsarbete som pågår i kommunen är positivt. Eftersom det finns brister i verksamheterna avseende kunskap kring ramavtal och hur dessa ska användas, är utbildningsinsatserna bra. Även det förslag att anta en ny upphandlingspolicy och riktlinjer avseende upphandling är positivt med hänseende dels till att ny lag antagits, dels att vissa av de antagna riktlinjerna kring upphandlingsverksamheten inte fungerat tillfredställande hittills. Vi bedömer att upphandlingsverksamheten har utvecklat tillgänglighet och insyn för förvaltningarna avseende upphandlingsavtal som finns i kommunen. Det finns dock fortfarande utvecklingsmöjligheter vad gäller tillgång till de villkor som respektive avtal innefattar.

Den inköpsgrupp som ska finnas enligt gällande reglemente, har inte fungerat på det sätt som tänkts under perioden 2007-2008. Idag fungerar dock enheten. Kommunen har hittills inte lyckats tillse att förvaltningarna inte gör köp utanför ramavtal. Det utvecklingsarbete som sker inom ramen för ekonomiprojektet, kan dock förhoppningsvis leda till att följsamhet mot ramavtal förbättras avsevärt. Vidare kan den nya upphandlingspolicyn och dess riktlinjer också leda till att förvaltningarna tar ett större ansvar vad gäller att kontrollera att följsamhet mot ramavtal fungerar.

Finns rutiner för hantering av avtal i kommunen?

Kommunens upphandlingsenhet har tydliga riktlinjer hur upphandlingsavtal hanteras. Även de två verksamheter som tillfrågats, har enligt egna uppfattningar, tydliga rutiner avseende hantering av avtal. Vår bedömning är att, trots att de verksamheter vi granskat synes ha god kontroll över hur avtal hanteras inom förvaltningen och upphandlingsenhetens roll, finns brister avseende avrop och beställningar.

Finns följsamhet gentemot tecknade ramavtal?

Vi bedömer att köptroheten generellt är god avseende ramavtal, men att den behöver förbättras för vissa kostnadsslag. Att verka för en ökad köptrohet gentemot ingångna ramavtal är en viktig uppgift för upphandlingsenheten.

4 Organisation, ansvarsfördelning och upphandlingspolicy

4.1 Upphandlingsorganisationen

Upphandlingsenheten i Tyresö kommun är inrättad inom servicekontoret och ingår som en enhet inom kommunstyrelseförvaltningen. Enheten består av en upphandlingschef, två upphandlare samt en assistent. Kommunen har beslutat att stärka upphandlingsenheten med en halvtidstjänst i budget 2010. Kommunen upphandlar varor och tjänster för sammanlagt 700 Mkr vilket inkluderar investeringar om ca 200 Mkr.

4.2 Ansvarsfördelning

Upphandlingsenheten servar samtliga förvaltningar med upphandlingskompetens. Enheten ansvarar för kommunövergripande ramavtal och medverkar vid enskilda förvaltningars specifika upphandlingar. Upphandlingsenheten biträder samtliga förvaltningar förutom tekniska kontoret och stadsbyggnadskontoret inom kommunstyrelseförvaltningen som själva genomför sina specifika upphandlingar.

Nämnderna ansvarar för sina specifika upphandlingar. Upphandlingsenheten ska alltid kontaktas och därefter genomförs upphandlingen antingen av upphandlingsenheten med biträde av förvaltningen eller tvärtom att upphandlingen genomförs av förvaltningen med biträde av upphandlingsenheten.

4.3 Hantering av avtal

Socialförvaltningen genomför specifika upphandlingar och tecknar avtal avseende entreprenadavtal för äldreboende och gruppboende för funktionshindrade. Andra exempel på genomförda upphandlingar är kundval inom hemtjänst, familjerådgivning och larmmottagning. Förberedelser för ytterligare upphandlingar pågår. Upphandlingsenheten förvarar förvaltningens avtal, men avtalen diarieförs även inom socialförvaltningen. En registrator ansvarar för detta.

Teknik- och stadsbyggnadskontoret gör i stor utsträckning egna upphandlingar, utan stöd från upphandlingsenheten. De upphandlingsavtal som tecknas finns lagrade och diarieförda centralt på tekniska kontoret. Avtal i övrigt på tekniska kontoret förvaras i brandsäkra skåp. Det finns två personer som ansvarar för arkivhantering och diariehållning. I den mån upphandlingsavtal tecknats av teknik- och samhällsbyggandsförvaltningen som berör flera förvaltningar, hålls dessa avtal tillgängliga via den centrala databasen.

4.4 Förslag till upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling

Kommunfullmäktige beslutade 2010-11-04 att anta ny upphandlingspolicy och nya riktlinjer för upphandling i kommunen. Den nya upphandlingspolicyn och riktlinjerna ersätter tidigare upphandlingsreglemente.

Av policyn framgår att syftet är att utifrån en helhetssyn tillvarata konkurrens och utveckling. Därefter reglerar policyn de inslag som ska präglade upphandlingsprocessen. Därefter följer de krav som ska gälla på varor och tjänster som upphandlas av kommunen. När det gäller uppföljning av avtal sägs:

- Upphandlingsenheten följer upp ramavtalsleverantörer avseende skulder, skatter, sociala avgifter m.m. samt att överenskomna avtalsvillkor följs.
- Respektive förvaltningschef ansvarar för att årligen följa upp och analysera förvaltningens avtalstrohet.

Riktlinjer för upphandling tar upp följande punkter:

- Allmänt
- Upphandlingsenheten
- Upphandlingsprocessen
- Särskilda krav vid upphandling
- Information om nya avtal
- Beställning från avtal
- Avtalsförvaltning
- Direktupphandling

4.5 Iakttagelser

Av genomförda intervjuer framgår att det saknas styrande dokument som säkerställer innehållsmässiga krav på avtal och uppföljning av dessa. Det bör konstateras att kommunens verksamhet är mycket differentierad, vilket ställer olika innehållsmässiga krav på avtalen beroende på vilken verksamhet som avses vilket i sin tur försvårar generella mallar för avtalsutformning. Emellertid kan vissa generella punkter som måste/bör ingå i ett avtal lyftas fram och exemplifieras i en form av mall/struktur. När det gäller t.ex. rutiner för avtals- och kvalitetsuppföljning kan ett styrande dokument diskutera former för uppföljningen och utvärderingen och med vilken frekvens den ska äga rum och hur resultatet av genomförda utvärderingar ska dokumenteras och redovisas.

När det gäller driftentreprenader behöver avtalsmallen även innefatta de krav som kommunallagen ställer kring kontroll, uppföljning och insyn. Dessa krav framgår av bilaga.

4.6 Bedömning

Det saknas idag styrande dokument som säkerställer innehållsmässiga krav på avtal och uppföljning av dessa.

5 Granskade avtal

5.1 Förutsättningar för granskningen

Av projektplanen för denna granskning framgår följande: För varje utvalt avtal undersöks vad som finns dokumenterat avseende:

- Rutiner för avtals och kvalitetsuppföljning
- Leverantörens kompetens
- Godkännande av underleverantör
- Insyn i leverantörens företag
- Förlängning av avtal
- Vitesklausul
- Definition av avtalsbrott/grund för hävning av avtal
- Skadestånd
- Uppsägningsklausul och
- Åtgärder vid tvist

Vidare granskas den faktiska uppföljningen och utvärderingen samt hur den dokumenteras.

5.2 Urval av avtal

Inom socialnämndens ansvarsområde har följande avtal granskats:

1. Kundval inom hemtjänsten, ramavtal med fem leverantörer
2. Köp av platser i särskilt boende för äldre i Krusmyntan, Carema Äldreomsorg AB
3. Drift av gruppbostad med särskild service enligt LSS vid Gränsvägen, Carema Orkidén
4. Drift av äldreboendet Trollängen, Carema Äldreomsorg AB

Inom kommunstyrelsens ansvarsområde har följande avtal granskats:

1. Markanvisningsavtal, försäljning och exploatering av fastigheten Tyresö Strand 1:36
2. Exploateringsavtal, exploatering av kvarteret Trädgårdsbruket
3. Markskötselentreprenad skolor
4. Bevakningstjänster

5.3 Avtal inom socialnämndens ansvarsområde

5.3.1 Kort beskrivning av avtalen

5.3.1.1 Kundval inom hemtjänsten, ramavtal med fem leverantörer

Socialnämnden beslutade 2007-04-25 att:

- Kundval inom hemtjänsten, omfattande både service- och omvårdnadsinsatser, ska införas senast under 2008
- Delegera till förvaltningschefen att fastställa förfrågningsunderlaget och att genomföra upphandlingen enligt de riktlinjer som framgår av tjänsteskrivelse samt att teckna avtal med högst sex privata utförare.

Leverantörer upphandlades genom en förenklad upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingen genomfördes i form av en kvalitetsupphandling utan pris-konkurrens. Kommunen fastställde ersättningarna till leverantörerna i förfrågningsunderlaget, vilket innebar att utvärderingen gjordes utifrån kvalitetskriterier.

Efter genomförd upphandling tecknades ramavtal med fem stycken leverantörer av hemtjänst. Avtalstiden var 2008-04-01 – 2010-03-31 med möjlighet till förlängning med två plus två år. Ramavtalen har förlängts till 2012-03-31.

5.3.1.2 Köp av platser i särskilt boende för äldre i Krusmyntans äldreboende

Kommunfullmäktige godkände 2006-06-15 att upphandling av platser i särskilt boende för äldre skulle genomföras enligt följande förfaringssätt: Efter upphandling träffar kommunen avtal om köp av platser med en vårdgivare som själv, eller i partnerskap, driver verksamheten sam finansierar, bygger och äger de lägenheter och lokaler som behövs för ändamålet. Socialnämnden beslutade 2006-05-02 att tillstyrka det principiella förfaringssättet och antog förfrågningsunderlag för upphandlingen.

Socialnämnden beslutade 2006-12-13 att:

- Anta det anbud som anbudslämnare nr 4 lämnat om platser i särskilt boende för äldre
- Socialnämnden ger socialförvaltningen i uppdrag att teckna avtal med anbudslämnare nr 4 utifrån de krav som preciserats i förfrågningsunderlaget och de i anbudet beskrivna villkoren. Beslutet att teckna avtal delegeras till förvaltningschefen.

Anbudslämnare 4 är Carema Äldreomsorg AB och avtalet innebär att vårdgivaren ska tillhandahålla 25 platser i det särskilda boendet under en 10-års period och därutöver har kommunen option på att träffa avtal om ytterligare 5 platser varje år.

5.3.1.3 Drift av gruppboestad med särskild service enligt LSS vid Gränsvägen

Socialnämnden beslutade 2008-02-20 att:

- Uppdra till socialförvaltningen att i samverkan med upphandlingsenheten upphandla drift av gruppboestad enligt LSS på Gränsvägen
- Kommunens ska äga och finansiera gruppboestaden, i enlighet med kommunstyrelsens beslut ska mångfalden av utförare öka och socialförvaltningen ska ej lägga egenregianbud
- Delegera rätten att anta förfrågningsunderlag till förvaltningschefen efter samråd med en referensgrupp från socialnämnden

Avtalsperioden är fem år med möjlighet till förlängning ytterligare tre år. Avtalsperioden beräknas från och med det datum då den första boende flyttar in. Avtalsperiodens start beräknas till början av år 2010. Gruppboestaden drivs av Carema Orkidén.

Gruppboendet omfattar boende i sex lägenheter.

5.3.1.4 Drift av äldreboendet Trollängen

Äldreboendet Trollängen har drivits på entreprenad sedan januari 2000. En ny upphandling genomfördes 2004 för perioden 2005-01-15 – 2010-01-15 med möjlighet till förlängning med tre år. Avtalet förlängdes i mars 2009 till att gälla fram till 2013-01-14.

Trollängens äldreboende omfattar 50 boende permanent och 9 korttids/avlastningsplatser.

5.3.2 Dokumenterad uppföljning

Socialförvaltningens organisation består av fyra avdelningar; äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade, biståndsbedömning och individ och familjeomsorg. Under förvaltningschefen finns en stab, med särskilt ansvar för strategiska frågor, övergripande planering, kvalitetsutveckling och uppföljning/utvärdering och medicinskt ansvarig sjuksköterska MAS.

Inom staben finns en tjänst som kvalitetsinspektör med ansvar för den systematiska kvalitetsuppföljningen.

Socialnämnden har fastlagt en tillsynsplan för enskilda och kommunala verksamheter.

Av tjänsteskrivelsen daterad 2009-02-02 Diarienummer 005/09-700, framgår att Tyresö kommun under år 2008 anställt en kvalitetsinspektör som bland annat ska ansvara för att granska enskilda verksamheter som ligger i Tyresö kommun och kommunens egna verksamheter inom socialförvaltningen. Cirka tio verksamheter kommer att granskas varje år vilket innebär att alla Tyresös verksamheter inom socialförvaltningen kommer att ha grans-

kats inom tre år. Om klagomål eller andra omständigheter uppdagas kan omprioriteringar inom planen göras. Resultaten av granskaningen kommer att redovisas socialnämnden i form av en tjänsteskrivelse per granskad verksamhet. I denna treåriga plan fastställs tillsyn av enskilda verksamheter årligen och successivt av kommunens egna verksamheter.

Enskild verksamhet upphandlad som entreprenad eller kundvals företag, står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun som verksamheten är belägen enligt bestämmelserna i 13 kap 5 § socialtjänstlagen. Det innebär enligt gällande avtal att minst en granskning om året ska genomföras.

Därefter redovisas granskningsplanen i detalj för år 2009. Granskningsplanen fastställs årligen av socialnämnden i internkontrollplanen.

I tjänsteskrivelsen beskrivs rutinerna vid tillsynen enligt följande:

Innan besöket i verksamheterna ska handlingar skickas in till kvalitetsinspektören, exempelvis verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, bokslut, kvalitetssystem, uppföljningar, utvärderingar och andra dokument som kan belysa särskilda frågeställningar.

Vid besöket på verksamheten intervjuas ansvariga samt delar av personalen. Brukare, boende eller placerade samt anhöriga intervjuas. Information av olika slag som inkommit mellan tillsynstillfällena granskas, analyseras och bedöms. Besök i verksamheterna kan ske både oanmält och planerat.

Innehållet i tillsynen omfattar bland annat följande punkter:

- Genomgång av enskilda verksamheters innehåll för att granska om de uppfyller det avtal som upprättats med Tyresö kommun
- Kontroll av att enskilda företag har betalt skatter och sociala avgifter
- Om verksamheten levt upp till kvalitetsgarantierna och övriga kvalitetskrav
- Uppföljning av klagomål som inkommit till verksamheten
- Rutiner och arbetssätt
- Dokumentation och dokumentförvaring
- Granskning av genomförandeplaner
- Verksamhetens organisation och personalbemanning
- Sjukfrånvaro
- Utbildningsnivå bland personalen
- Brukarnas syn på vården och omsorgen
- Olika mått på kvalitet i verksamheten såsom aktiviteter, måltider, delaktighet m.m.

Uppföljningen 2009 har genomförts i enlighet med granskningsplanen och redovisats nämnden i följande dokumentation:

- Tillsyn Krusmyntans äldreboende, tjänsteskrivelse 2009-05-18, diarienummer 050/09-739
- Tillsyn av Trollängens äldreboende, tjänsteskrivelse 2009-05-18, diarienummer 050-09-739
- De fem kundvalsföretagen som finns inom hemtjänsten Attendo Care AB, Hushållsnära tjänster AB, Lindalens Allstad AB, Vård- och omsorgsteamet i Norden AB och Real Omsorg i Stor Stad AB, tjänsteskrivelser 2009-06-04 och 2009-08-18, diarienummer 063/09-739.
- Drift av gruppboende med särskild service enligt LSS vid Gränsvägen startade i januari 2010 och har ännu inte utvärderats och dokumenterats.

Motsvarande uppföljning för 2010 pågår för närvarande.

5.3.3 lakttagelser

De avtal som granskats innehåller de speciella punkter som skulle undersökas enligt projektplanen. Det sker vidare en systematisk dokumenterad uppföljning årligen i enlighet med gällande avtal med entreprenörerna.

Vidare ingår uppföljningen i socialnämndens uppföljningsplan för verksamheten. Granskningsplanen för 2009 har redovisats och en dokumenterad uppföljning och utvärdering av verksamheterna har genomförts.

Avtalen som studerats upplevs ändamålsenligt utformade och till innehåll adekvata för att utifrån dessa kunna bedriva en verkningsfull uppföljning och utvärdering. Uppföljningen och utvärderingen som redovisats ovan är systematiskt genomförd. Socialnämnden har i sin förvaltningsorganisation en förvaltningsjurist och en kvalitetsinspektör, vilket är positivt för att fortsätta metodutvecklingen av styrning och uppföljning. Målsättningen är att tillsammans med anlitate entreprenörer skapa ett klimat för verksamhetsutveckling.

5.3.4 Bedömning

Den interna kontrollen kring styrning och uppföljning av ingångna avtal som studerats inom socialnämndens område är ändamålsenlig.

5.4 Avtal inom kommunstyrelsens ansvarsområde

5.4.1 Kort beskrivning av avtalen

5.4.1.1 Markanvisningsavtal, försäljning och exploatering av fastigheten Tyresö Strand
Kommunfullmäktige beslutade 2010-06-17 att:

- Markanvisningsavtalet om försäljning och exploatering av fastigheten Tyresö Strand 1:36 godkänns

Kommunstyrelsens beslut att

- Kommunstyrelsens ordförande och exploateringschef bemyndigas att teckna avtalet
- Paragrafen förklaras omedelbart justerad

Kommunstyrelsen beslutade 2010-06-15 att:

- Brickhouse Fastighetsutveckling AB utses till vinnare av markanvisningstävling för Strandudden

Av kommunstyrelsens protokoll framgår att Tyresö kommun köpt in, detaljplanelagt och marksanerat det före detta varvsområdet på fastigheten Strand 1:36 vid Erstaviken. Detaljplanen tillåter att området bebyggs med flerbostadshus/radhus i två våningar med högsta medgivna byggrätt om 2.400 kvm BTA bostäder.

Kommunen har under våren 2010 bjudit in bostadsexploatörer att delta i markanvisningstävling som innebär att lämna förslag till utformning av bebyggelsen samt att ge prisbud på förvärv av fastigheten. Förutsättningen för tävlingen klargjordes i ett av kommunen upprättat tävlingsprogram. En arbetsgrupp har utvärderat de tävlande förslagen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande är daterat 2010-05-27.

5.4.1.2 Exploateringsavtal, exploatering av kvarteret Trädgårdsbruket

Kommunfullmäktige beslutade 2007-03-15 att:

- Godkänna exploateringsavtal för kvarteret Trädgårdsbruket med Liljestrand Fastigheter AB
- Kommunstyrelsens ordförande och stadsbyggnadschef ges i uppdrag att underteckna avtalet

Vid samma kommunfullmäktigesammanträde § 20 godkändes förslag till detaljplan för kvarteret Trädgårdsbruket (Kumla 3:1130 och del av 3:1264) och exploateringsavtal, innebärande bland annat att:

- Exploatören ska uppföra maximalt 20 kedjehus på totalt ca 3900 kvm boyta. Utöver detta ska varje hus anordnas förråd samt carport eller garage.
- Exploatören ska till kommunen erlægga 1,2 miljoner kronor i exploateringsbidrag för gångbana, brygga, lekplats och iordningställande av strand.
- Exploatörens ska följa gällande kvalitetsprogram för kvarteret Trädgårdsbruket.

5.4.1.3 Markskötselavtal skolor

Av protokoll över delegationsbeslut inom tekniska kontoret daterad 2007-09-27 framgår att med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning antagen 2006-12-19 har ordförande i tekniska utskottet fattat beslut i nedanstående ärende. Upphandling av markskötselentreprenad; Tyresö kommuns tekniska avdelning ar infordrat offert på rubricerade objekt. Elva företag har tagit ut handlingar, sju företag har svarat. Efter utvärdering av inkomna offerter har tekniska kontoret besluta föreslå att DN trädgård & Markskötsel HB och Miljöbyggarna Stockholm AB som entreprenör för rubricerad entreprenad med motivering enligt bilaga. Utvärdering har gjorts av Tekniska kontoret.

Kommunstyrelseutskottet beslutade 2007-10-24 i § 117 att ordförandebeslutet (delegationsbeslutet) noteras och läggs med godkännande till handlingarna.

Tekniska kontoret har informerat samtliga anbudslämnare om tilldelningsbeslutet i skrivelse 2007-09-28. MBL förhandling enligt § 38 har ägt rum 2007-10-12. Entreprenaden som beskrivits ovan gällde för tiden 2007-10-22 till och med 2010-09-30. I skrivelse 2010-09-24 förlängs avtalstiden i enlighet med kontraktet med ett till att gälla till 2011-09-30.

5.4.1.4 Bevakningstjänster

Kommunen har tecknat ett avtal gällande bevakningstjänster med Svensk Bevaknings Tjänst AB. Avtalet ansluter till Kommentus ramavtal 2009-01. Avtalet gäller fyra år från och med 2009-01-01 till 2012-12-31.

Den tjänst som ingår i ramavtalet är bevakning, larmutryckning, larmmottagning och larmförmedling som utförs av larmcentral, parkeringsövervakning samt ett antal konsulttjänster. Kommunen har utökat avtalet med tilläggstjänsten åtgärdsarbeten skadegörelse och klotter-sanering.

Upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling LOU. Förfrågningsunderlag är upprättat med sista anbudsdag 2008-09-19 projektnummer 10017. Utvärderingsrapport med rekommendation är daterad 2008-12-15. Ramavtalet omfattar tolv kommuner, åtta kommunala bolag och två landsting.

Avtalet är undertecknat av tekniska chefen med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning 2009-06-24.

5.4.2 Uppföljning av avtal

5.4.2.1 Markanvisnings- och exploateringsavtalen

När det gäller markanvisningsavtalet för Strandudden slutet med Brickhouse Fastighetsutveckling AB har exploatören i skrivande stund ej tillträtt fastigheten enligt § 4. När det gäller exploateringsavtalet för kvarteret Trädgårdbruket med Liljestrand Fastigheter AB är den exploateringen genomförd och klar.

När det gäller uppföljningen av denna typ av avtal som i båda fallen rör en exploatering av ett markområde handlar uppföljningen om själva villkoren i avtalet att ersättningar och avgifter erlägges samt att övriga formella villkor blir uppfyllda. Detta sker inom plan och exploateringsavdelningen. När det sedan gäller att bebyggelsen och omgivningen utformas enligt avtalens riktlinjer och intentioner sker ett överlämnade från plan- och exploateringsenheten till bygglovenheten.

I markanvisningsavtalet regleras kvalitetsprogrammet i gällande detaljplan och i avtalets § 10 "Bebyggelsen skall uppföras i enlighet med bifogade bearbetningsanteckningar Bilaga 4 och i övrigt enligt anbudsunderlag med kompletteringar och tävlingsprogrammet enligt bifogad förteckning bilaga 5". Markanvisningen avgjordes i en tävling där kvalitetsprogrammet låg som en förutsättning i tävlingsunderlaget. När det gäller exploateringsavtalet regleras kvalitetsprogrammet i § 5 som lyder: Exploatören ska följa gällande kvalitetsprogram för kvarteret Trädgårdsbruket enligt bilaga 3. Kvalitetsprogramansvarig vid stadsbyggnadskontoret ska i samband med slutbesiktningen skriftligen godkänna att exploatören fullföljt sina åtaganden enligt kvalitetsprogrammet.

Som tidigare noterat är överlämnandet/överföringen mellan planprocess och genomförandeskede viktigt när det gäller exploateringar. När detaljplanen vunnit laga kraft och går in i genomförandeskedet är det viktigt att de värden och kvaliteter som lyfts fram och poängterats i planprocessen och i avtalen verkligen blir genomförda.

Det pågår ett utvecklingsarbete inom kontoret för att garantera att genomförandet sker i enlighet med kommunfullmäktiges beslut vad gäller kvalitetsintentioner. Överföringsprocessen är utformad som en arbetsprocess som tydligt definierar vilka arbetsmoment som ska genomföras och vem som är ansvarig för åtgärden. Processen upptar följande huvudmoment:

- Åtgärder efter att detaljplanen vunnit laga kraft
- Mark- och bygglovshandlingar
- Byggsamråd
- Före byggstart
- Under bygget
- Vid slutbesiktning

Vid slutbesiktningen ska projektledaren bevaka att kvalitetsprogrammet har följts och att eventuella avvikelser har godkänts av kommunen. Därefter ska projektledaren utfärda ett skriftligt godkännande att exploatören uppfyllt sina åtaganden.

Någon dokumenterad uppföljning/rapportering till kommunstyrelsen i varje enskild exploatering sker inte. Efter att exploaterings- markanvisningsavtal och i förekommande fall detaljplan har antagits av kommunfullmäktige betraktas verkställandet som ett genomförande. Större avvikelser rapporteras kommunstyrelsen.

När det gäller erfarenhetsåterföring från till exempel exploateringen av Trädgårdsbruket har det ägt rum genom ett flertal besök under byggtiden och studiebesök i området. Vidare har en dialog förevarit med de boende i området. Någon dokumenterad uppföljning har ej ägt rum.

Frågan om slutredovisning/erfarenhetsåterföring aktualiserades i revisionsrapport daterad 2010-10-21 Övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocessen. I avsnitt 6.5 sägs; När det gäller slutredovisning av investeringar och projekt redovisas en oklar situationsbild. Av intervjuerna framgår att rutiner finns för hur slutredovisningar ska upprättas. Emellertid följs inte dessa rutiner och de slutredovisningar som sker har mer karaktären av slutavräkningar mot budget för att avsluta redovisningen. Någon genomgång och analys av ekonomiskt utfall och utvärdering av projektets verksamhetsmässiga och kvalitativa aspekter som grund för framtida erfarenheter görs inte.

5.4.2.2 Avtalen rörande markskötsel och bevakning

Inom respektive avtal sker en aktiv uppföljning. Inom de studerade områdena bevakning med tilläggstjänsterna skadegörelse och klotter och markskötsel sker en daglig rapportering till beställaren. Rapporteringen sammanställs och utvärderas.

När det gäller bevakningstjänsten påverkar uppföljningen hur bevakningen läggs upp och med frekvens utsatta platser besöks. Väl utvecklade rapporteringssystem och en kundtjänstfunktion som knyter ihop kund med polis, bevakningstjänst, åtgärder för avhjälpande av skadegörelse och klotter, arkivering av händelser och fotografering ger ett bra underlag för att förebygga framtida skador genom ökad bevakning i områden med frekvent skadegörelse.

När det gäller markskötselavtalet är det knutet till ett visst grundskötselkoncept som fungerar och kontrolleras via besiktningar och kontroller. Tilläggsåtgärder som fel och brister går via felanmälan som knyter ihop kund med markskötselentreprenören för speciella åtgärder, såsom trasiga stuprör, fel på grindar, trasiga lekredskap m.m.

5.4.3 Iakttagelser

De avtal som granskats innehåller de speciella punkter som skulle undersökas enligt projektplanen i tillämpliga delar vad avser exploaterings- och markanvisningsavtalen.

När det gäller valda avtal inom kommunstyrelsens område sker ingen dokumenterad uppföljning för varje avtal som redovisas kommunstyrelsen. Det har sin förklaring i den verksamhet som avtalen omfattar.

När det gäller exploateringsavtalen är beslutsprocessen omfattande. Kommunfullmäktige beslutar om detaljplan samt exploaterings- och markanvisningsavtal, vilket innebär en strikt reglerad verkställighet. Eventuella avsteg från plan och avtal redovisas till kommunstyrelsen. Överlämnandet mellan planeringsskedet och genomförandeskedet är ett viktigt moment när det gäller exploateringar. När detaljplanen vunnit laga kraft och går in i genomförandeskedet är det viktigt att de värden och kvaliteter som lyfts fram och poängterats i planprocessen och i avtalen blir genomförda. Det pågår ett utvecklingsarbete inom kontoret för att utforma rutiner och riktlinjer för att garantera att genomförandet sker i enlighet med kommunfullmäktiges beslut vad gäller kvalitetsintentioner.

Någon samlad uppföljningsrapportering till kommunstyrelsen kring gällande avtal sker inte. Detta måste emellertid ses mot bakgrunden av det stora antalet avtal och typen av avtal inom stadsbyggnadskontorets och tekniska kontorets verksamhetsområde. Tekniska kontoret är ansvarigt för upphandlingen av samtliga avtal inom sektorn. Totalt hanteras ca 150 avtal inom ett 70-tal verksamhetsområden. Huvuddelen av dessa avtal gäller inte driftentreprenader.

Emellertid bör påpekas att, trots att uppföljningen inom respektive avtal inte redovisas separat till kommunstyrelsen, så sker en uppföljning av verksamhetsområdet inom ramen för kommunens generella ekonomi- och verksamhetsuppföljning.

5.4.4 Bedömning

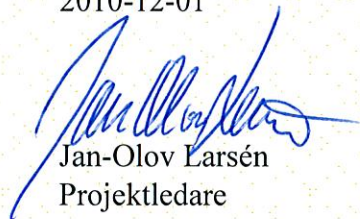
Den interna kontrollen kring styrning och uppföljning av ingångna avtal som studerats inom kommunstyrelsens område är ändamålsenlig.

Det finns rutiner för hur slutredovisningar ska upprättas. Emellertid följs inte dessa rutiner och de slutredovisningar som sker har mer karaktären av slutavräkningar mot budget för att avsluta redovisningen. När det gäller erfarenhetsåterföring från till exempel exploateringen av Trädgårdsbruket har det ägt rum genom ett flertal besök under byggtiden och studiebesök i området. Vidare har en dialog förevarit med de boende i området. Någon dokumenterad uppföljning har inte ägt rum. Rutinerna för slutredovisning och erfarenhetsåterföring måste aktualiseras för att undvika misstag i framtida projekt.



Överlämnandet mellan planprocess och genomförande är viktigt när det gäller exploateringar. När detaljplanen vunnit laga kraft och går in i genomförandeskedet är det viktigt att de värden och kvaliteter som lyfts fram och poängterats i planprocessen och i avtalen verkligen blir genomförda. Pågående utvecklingsarbete inom kontoret för att garantera att genomförandet sker i enlighet med kommunfullmäktiges beslut vad avser kvalitetsinnehåll måste lyftas fram och stödjas.

2010-12-01



Jan-Olov Larsén
Projektledare



Jan Nilsson
Uppdragsansvarig

Bilaga: Kommunallagens regler kring driftentreprenader

Nedan redogörs för de lagregler i kommunallagen (KL) som är tillämpliga när det gäller avtalshandling 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".

Externa utförare är inte objekt revisorernas granskning. Ansvaret 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".*

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 driftsentreprenader 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.

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 verk-

⁴ SFS 2002:249

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

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

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

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

⁸ Dagens Samhälle, 2007-10-26, s 14.