

Revisionsrapport

Granskning av hur konkurrensutsatt verksamhet följs upp

Klippans kommun

Adrian Göransson
Certifierad kommunal revisor

December 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund och syfte	2
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Formella utgångspunkter.....	4
3.1.	Kommunallagen	4
3.2.	Meddelarfrihet och meddelarskydd	6
3.2.1.	Meddelarfrihet finns inte hos privat anställda	6
4.	Iakttagelser	7
4.1.	Upphandling av entreprenad – grönyteskötsel.....	7
4.2.	Upphandling av entreprenad – Väpnaren särskilt boende.....	9
4.3.	Kommunstyrelsens och socialnämndens uppföljning av grönyteskötsel och Väpnaren särskilt boende	11
5.	Revisionell bedömning och rekommendationer.....	13

1. **Sammanfattning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Klippans kommun har PwC att granska hur konkurrensutsatt verksamhet följs upp. Granskningens revisionsfråga har varit: *Har kommunstyrelsen och socialnämnden en ändamålsenlig uppföljning av respektive konkurrensutsatt verksamhet?* Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga kontrollmål gör vi bedömningen att kommunstyrelsen och socialnämnden inte har en ändamålsenlig uppföljning av respektive konkurrensutsatt verksamhet.

Följande iakttagelser ligger till grund för den revisionella bedömningen:

- När det gäller socialnämndens avtal avseende Väpnarens särskilda boende framgår det av förfrågningsunderlaget att avtalet ska gälla tre år med möjlighet till maximalt ett plus ett års förlängning. Vidare framgår det av förfrågningsunderlaget att entreprenören hade planerat tillträde till lokalerna 2012-12-01 och att driftstarten skulle ske 2012-12-15. Vi anser dock att det är otydligt om avtalstiden ska räknas från och med tillträdesdagen (2012-12-01) eller driftstarten (2012-12-15). Med anledning av detta anser vi att det är otydligt om nämndens förläning med entreprenören senast skulle ske 2014-12-01 eller 2014-12-15
- Såväl kommunstyrelsen som socialnämnden har gett tekniska förvaltningen och socialchefen ett specifikt uppdrag att teckna avtal avseende grönyteskötseln respektive Väpnarens särskilda boende. Vi har dock noterat att kommunstyrelsen och socialnämnden inte har delegerat ansvaret för att underteckna avtal i sin delegationsordning
- Vår bedömning är att kommunstyrelsen genom förfrågningsunderlag och avtal delvis bereds möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Vi anser att kommunstyrelsen i framtida avtal bör specificera vilka områden som ska följas upp och vilken information som entreprenören ska överlämna
- Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen inte får en ändamålsenlig återrapportering om verksamheten. Exempelvis har vi inte funnit information om eller uppföljning av entreprenaden i kommunstyrelsens protokoll. Vidare bedömer vi att socialnämnden får en delvis ändamålsenlig återrapportering om verksamheten. Vår granskning har visat att socialnämnden inte fullt ut använder sig av de krav som specificerats i förfrågningsunderlaget. Exempelvis överlämnar entreprenören inte sin årsredovisning till förvaltningen och nämnden
- Vi har noterat att socialnämnden i sitt förfrågningsunderlag och avtal inte säkerställt möjlighet till att vidta åtgärder i form av sanktioner. Detta anser vi vara en brist då vite är ett verktyg för att sätta press på en part för att till exempel komma tillrätta med olika brister eller leva upp till avtalet.

2. Inledning

2.1. Bakgrund och syfte

De senaste två åren har Klippans kommun lagt ut verksamheter, som tidigare sköttes av kommunen, på privata entreprenörer. Från och med den 15 december 2012 drivs Väpnarens särskilda boende av Förenade Care, på uppdrag av Klippans kommun genom socialnämnden. Väpnarens särskilda boende består av 36 lägenheter fördelade på fyra enheter i två plan beläget i centrala Klippan. Under åren 2014-2016 anlitar kommunstyrelsen, genom tekniska förvaltningen, bland annat Greenteam AB för arbetet med att klippa eller slaghacka cirka 870 000 m² gräsyta.

Av kommunallagen 3 kap. 19 § följer att om en kommun sluter avtal med en entreprenör om att utföra en kommunal angelägenhet ska fullmäktige se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

De förtroendevalda revisorerna i Klippans kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av konkurrensutsatt verksamhet utifrån ett uppföljningsperspektiv. Uppdraget har tillkommit utifrån en genomförd riskbedömning.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: *Har kommunstyrelsen och socialnämnden en ändamålsenlig uppföljning av respektive konkurrensutsatt verksamhet?*

Kontrollmål:

Ändamålsenligheten bedöms utifrån följande kontrollmål:

- Kommunstyrelsen och socialnämnden har på ett tillfredställande sätt i respektive verksamhetsavtal tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.
- Kommunstyrelsen och socialnämnden får utifrån respektive verksamhetsavtal återrapportering om verksamheten
- Kommunstyrelsen och socialnämnden har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen avser verksamhetsåret 2014 och fokuserar på socialnämndens och kommunstyrelsens uppföljning av konkurrensutsatt verksamhet. Vi har avgränsat granskningen till att omfatta dels kommunstyrelsen uppföljning av entreprenaden avseende gräsklippning (dvs. entreprenad 1 se mer [avsnitt 4.1](#)) och dels Socialnämndens uppföljning av entreprenaden avseende Väpnarens särskilda boende.

Nedan presenteras de personer som intervjuats och de dokument som granskats.

Kommunstyrelsen/ Kommunledningsförvaltningen	Socialnämnden/ Socialförvaltningen
<ul style="list-style-type: none">➤ Ordförande➤ 2:e vice ordf.➤ Teknisk chef➤ Gatu- och parkchef	<ul style="list-style-type: none">➤ Ordförande➤ Äldreomsorgschef➤ Medicinskt ansvarig sjuksköterska
Dokument: <ul style="list-style-type: none">- <i>Reglemente</i> (2004-12-14)- <i>Delegeringsordning</i> (2003-08-06)- <i>Tekniska förvaltningens vidaredelegering</i> (2014-07-09)- <i>2013-05-29 § 144 Förslag på att upphandla entreprenader för grönyteskötsel</i>, Protokoll Kommunstyrelsens au.,- <i>Besked om tilldelning för entreprenörer "Grönyteskötsel"</i>, 2013-09-26- <i>Förfrågningsunderlag om anbud på grönyteskötsel, 5 entreprenader</i>, 2013-06-17- <i>Avtal om parktjänster – gräsklippning m.m.</i>, 2014-03-19- Protokoll från möten med entreprenör: 2014-06-08, 2014-08-08 och 2014-09-09.	Dokument: <ul style="list-style-type: none">- <i>Reglemente för socialnämnden</i> (2011-03-22)- <i>Delegeringsförteckning</i>, 2014-01-14- <i>2012-03-13 Upphandling Väpnaren särskilt boende i Klippans kommun</i>, Socialnämnden- <i>Förfrågningsunderlag. Särskilt boende, Väpnaren. Klippans kommun.</i> 2011-12-16- <i>Avtal särskilt boende 36 platser</i> 2012-03-26 Protokoll från socialnämnden: 2014-01-14 § 7, 2014-03-11 § 53, 54 och 2014-11-11 § 158

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av samtliga intervjuade.

3. Formella utgångspunkter

3.1. Kommunallagen

I januari 2015 träder en ny kommunallag i kraft. Den nya lagstiftningen kommer bland annat innebära flera ändringar när det gäller kommunernas ansvar och skyldigheter vid överlämnande av vården av en kommunal angelägenhet. Syftet med den nya lagstiftningen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare och att öka allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet. Nedan sammanfattas dels gällande lagstiftning och dels de förändringar som kommer att påverka kommunernas ansvar och skyldigheter när det gäller kommunala entreprenader.

Kontroll och uppföljning

Gällande kommunallag (upphör gälla 2015-01-01)

19 § Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Lag (2002:249).

Ny kommunallag (träder i kraft 2015-01-01)

19 § När vården av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten. Lag (2014:573).

Såväl den gällande som den nya kommunallagen betonar kommunernas ansvar för att kontrollera och följa upp privata utförare. I 3 kap. 19 § KL anges inte i detalj hur kontrollen och uppföljningen av överlämnad verksamhet ska tillförsäkras, endast att kommunen och landstinget ska se till att de tillförsäkras en sådan möjlighet. Här finns enligt förarbetena ett utrymme att lokalt anpassa kraven till olika typer av verksamhet (Prop. 2013/14:118). I den nya kommunallagen ersätts begreppet kommunala entreprenader med begreppet privat utförare: 18 c § /Träder i kraft I:2015-01-01/Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt 16 §. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 18 b §. Lag (2014:573).

Nämndernas ansvar för uppföljning och kontroll framgår av 6 kap. 7: Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. Lag (1999:621).

I förarbetena lyfts vikten av att nämnderna formulerar klara och uppföljningsbara krav i sina förfrågningsunderlag när en verksamhet upphandlas fram (Prop. 2013/14:118). Vidare påpekas det att det är också nödvändigt att nämnderna har en aktiv uppföljningsverksamhet av privata utförare inom sitt ansvarsområde. Eftersom nämnden – till skillnad från verksamhet som bedrivs i egen regi – inte har befogenhet att agera direkt när ett problem med en privat utförare är det viktigt att nämnden genom avtalet ha tillförsäkrat sig möjligheter att agera (Ibid.).

Medborgarnas insyn

Gällande kommunallag (upphör gälla 2015-01-01)

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. Lag (2002:249).

Ny kommunallag (träder i kraft 2015-01-01)

19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Lag (2014:573).

Lagstiftningen är tydlig med att kommuner genom avtal ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i den verksamhet som lämnats över. I förarbeten till lagstiftningen står det att: ”Vid en upphandling bör förfrågningsunderlaget innehålla uppgifter om hur möjligheten till insyn ska regleras. När kraven på insyn ska formuleras är det viktigt att den upphandlande enheten inte ställer mer långtgående krav på leverantören än sådana som behövs och är ändamålsenliga för upphandlingen. I förarbetena till 3 kap. 19 a § KL anges vidare bl.a. att avtalet mellan kommunen eller landstinget och den privata entreprenören bör innehålla närmare villkor om vilken information som ska lämnas in till huvudmannen. Vilken information som bör lämnas och hur ofta detta ska ske kan inte bestämmas generellt utan detta beror bl.a. på verksamhetens art.”

Syftet är att ge allmänheten en möjlighet till insyn i sådan verksamhet som överlämnas till privata utförare och bestämmelsen utgår från ett rent kommunaldemokratiskt argument, nämligen att medborgarna har en allmän rätt till information. En medborgare kan exempelvis vilja informera sig om något förhållande hos en privat utförare, inte för att denne nödvändigtvis berörs personligen, utan enbart för att denne är en intresserad samhällsmedborgare. Det centrala är att information finns tillgänglig. Utgångspunkten bör, ur ett medborgarperspektiv, vara att allmänhetens möjlighet till insyn inte är beroende av på vilket sätt den offentliga verksamheten organiseras.

19 b § /Träder i kraft 1:2015-01-01/ Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Lag (2014:573).

Tanken med fullmäktigeprogrammet syftar inte enbart till att betona betydelsen av ett strategiskt arbetssätt av uppföljning och kontroll utan kopplar även ihop detta arbete med frågan om allmänhetens insyn (se ovan). Lagstiftningen innebär en stor frihet för kommuner att utarbeta sina egna program såväl till utformning som till innehåll. Det står alltså fullmäktige fritt att formulera mål och riktlinjer i ett eller flera program uppdelat efter exempelvis verksamhetsområde och med den utformning som bedöms som lämplig för den enskilda kommunen eller landstinget. De mål som fullmäktige ska anta bör enligt regeringens mening vara tydliga men av övergripande karaktär. I programmet ska vidare anges riktlinjer för hur kommunen eller landstinget ska kunna uppfylla sitt ansvar för kontroll och uppföljning (Prop. 2013/14:118).

3.2. Meddelarfrihet och meddelarskydd

Varje kommuninvånare har som medborgare oinskränkt yttrandefrihet. När det gäller offentligt anställda i statlig eller kommunal verksamhet oavsett associationsform har de en grundlagsskyddad frihet att i tal, skrift eller bild uttrycka sina kritiska åsikter om kommunen och staten och hur deras verksamhet bedrivs. Denna yttrandefrihet är inte helt obegränsad. Den avgränsas genom lag bl.a. för rikets säkerhet, privatlivets helgd och för förebyggande och beivrande av brott enligt Regeringsformen **2 kap § 23**.

Med meddelarfrihet avses normalt det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. De grundläggande bestämmelserna om meddelarfrihet innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter om vad som helst till den som kan offentliggöra uppgifterna i media. Meddelarfriheten får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen (**TF 1 kap § 1, YGL 1 kap § 1**).

Ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller medverkan till det i annan ordning eller i annat fall än grundlagarna medger (**1 kap. 3 § TF resp. 1 kap. 4 § YGL**).

Av dessa bestämmelser anses följa att meddelaren inte heller på annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. därför att han lämnat uppgifter för publicering. Det kallas repressalieförbud, det innebär att det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att vidta åtgärder mot den som nyttjar sig av sin tryck- respektive yttrandefrihet.

Det har skett förändringar i grundlagsreglerna gällande repressalieförbudet att samtliga offentliga arbetsgivare (staten, kommuner och landsting/regioner) blir straffbara vid överträdelse. Motsvarande regler införs för kommunala företag, genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet. En meddelare har rätt att vara anonym och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet. Anonymiteten grundar sig på att det är förbud enligt offentlighets- och sekretesslagen 13 kap §2 att efterforska upphovsman eller meddelare av yttrande. Förbudet gäller inte då det innefattar grund för åtal eller annat gripande, då gäller tystnadsplikten enligt **2 kap § 3**.

3.2.1. Meddelarfrihet finns inte hos privat anställda

Meddelarfriheten gäller inte för privata anställda arbetstagare så till vida att något lagstadgat skydd mot efterforskningar inte föreligger i de fall en arbetstagare lämnar ut uppgifter för publicering. Justitiedepartementet meddelar i ett direktiv att det ska tillsättas en utredning om meddelarskydd för anställda i offentligt finansierade verksamheter som drivs i privat regi med avrapportering senast september 2013.¹

¹ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Meddelarskydd-for-privatanstal_DIR2012:76/

4. Iakttagelser

I granskningen har vi tagit del av förfrågningsunderlag och avtal för upphandlingarna avseende grönyteskötsel² och Väpnarens särskilda boende. Vi vill lyfta fram följande delar i förfrågningsunderlag och avtal som har koppling till uppföljning och insyn i entreprenadens utförande samt sanktionsmöjligheter.

4.1. Upphandling av entreprenad – grönyteskötsel

Beslut om upphandling av grönyteskötsel

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2013-05-29 § 144 om att inhämta anbud på entreprenader för grönyteskötsel inom kommunens park- och tomtmarker. Det beslutades att fem entreprenader skulle upphandlas:

Entreprenad 1: Gräsklippning och slaghack på parkmark och mark avsedd för försäljning och exploatering (gäller i alla tätorter).

Entreprenad 2: Grönyteskötsel (inte klippning) som utförs enligt avrop. I huvudsak inom Klippans tätort.

Entreprenad 3, 4 och 5: Grönyteskötsel, snöröjning, halkbekämpning, sand- och lövupptagning på tomtmark inom Östra Ljungby och Stidsvig respektive Klippans tätort och Ljungbyhed.

En entreprenör förslås tilldelas högst tre entreprenader. Avtalstid ska vara tre år plus högst 24 månader, med start i november 2013.

Av kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll 2013-09-18 § 216 framgår det att tekniska förvaltningen fick i uppdrag att slutföra upphandlingen genom att meddela tilldelningsbeslut och teckna avtal.

Förfrågningsunderlaget

Av förfrågningsunderlaget framgår bland annat:

Kvalitetssystem. Entreprenören ska tillämpa rutiner för att säkerställa att uppdragen utförs med överenskommen omfattning och kvalitet. Vidare ska rutiner finnas för kontroller och uppföljning. Anbudet ska innehålla en närmare beskrivning av:

- Hur löpande kvalitetskontroller genomförs
- Hur klagomål och/eller reklamationer hanteras
- Hur rättelse efter klagomål och/eller reklamation sker

Miljö. Entreprenören ska i uppdraget verka för så låg negativ miljöpåverkan som möjligt och ska därför ha ett miljöledningssystem. Entreprenören ska respektera kommunens förbud mot att använda kemiska bekämpningsmedel.

² De fem förfrågningsunderlagen är lika i disposition och innehåll då upphandlingarna genomfördes parallellt.

Avtal

Avtalstiden för gräsklippningen (entreprenör 1) är mellan 2014-04-01 och 2017-04-01, med förlängning med maximalt 24 månader. Beställaren meddelar entreprenören senast 6 månader före avtalstidens utgång om förlängning kommer att ske.

Avtalen för entreprenad 1, 2, 3 och 5 är undertecknat av tekniska förvaltningens gatu- och parkchef samt representant för entreprenaderna, medan avtalet för entreprenad 4 är undertecknat teknisk chef.

Vite. Underlåter entreprenören att utföra sina uppdrag inom 5 arbetsdagar från avsett tillsyns- eller skötseltilfälle har beställaren rätt att utfå vite om 5 % av prisbasbeloppet för varje sådant tillfälle.

Samrådsmöten. Entreprenören ska på egen bekostnad delta i samrådsmöten som beställaren kallar till. Dessa möten ska hållas såväl i entreprenadens inledningsskede som under entreprenadtiden. Omfattningen av samrådsmötena bestäms av behovet, men kan beräknas i genomsnitt omfatta 0,5 dagar i månaden.

Uppföljning. Entreprenören ska på egen bekostnad medverka i kontroller eller besiktningar inom entreprenadens markområden i en omfattning som motsvarar ca 0,5 arbetsdagar per månad.

Hävning. Beställaren har rätt att med omedelbar verkan häva avtalet helt eller delvis om entreprenören efter ingånget avtal:

- Gör sig skyldig till avtalsbrott genom att brista i sina åtagande enligt avtalet eller i åtagande uppställda i andra handlingar eller överenskommelser som utgör en del av avtalet mellan parterna
- I väsentlig omfattning inte kan fullfölja sina åtaganden på grund av att entreprenören är försatt i blockad och blockaden i sin tur grundas på att villkor motsvarande svenska kollektivavtal har åsidosatts
- Försatts i konkurs, likvidation, tvångsförvaltning, ackord eller liknande förfarande.
- Gör sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövandet Döms för brott avseende yrkesutövning enligt laga kraftvunnen dom

4.2. Upphandling av entreprenad – Väpnaren särskilt boende

Beslut om upphandling av Väpnaren särskilt boende

På uppdrag av kommunfullmäktige och socialnämnden genomförde socialförvaltningen 2012-03-13 en upphandling avseende Väpnarens särskilda boende omfattande 36 platser.

Upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling enligt LOU 15 kap. Vid anbudstidens utgång hade sju anbudssvar inkommit. Vid granskningen av inkomna anbud godkändes sex anbudssvar vilka gick vidare till utvärdering.

Socialnämnden beslutade att anta en entreprenads anbud och ge socialchefen i uppdrag att teckna avtal tidigast 26 mars 2012.

Förfrågningsunderlag – särskilt boende Väpnaren Klippans kommun

Avtalstid. Tre år med möjlighet till maximalt ett plus ett års förlängning. Planerat tillträde till lokalerna är 2012-12-01 och driftstart 2012-12-15.

Mål och kvalitetskrav. Utföraren ska i anbudet beskriva hur beställarens kvalitetsmål (kommunens målstyrningsprogram) ska uppfyllas. 2010 års Kvalitetsmål för äldreomsorgen i Klippans kommun är; *Delaktighet & Inflytande, Integritet & Bemötande, Information & Trygghet, Aktiv & Meningsfull tillvaro.*

Utförarens kvalitetskontroll. Utföraren ska svara för att det finns fungerande rutiner för intern kvalitetskontroll och utvärdering enligt Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården, SOSFS 2005:12, samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2006:11.

Information. Utföraren ska årligen enligt överenskommelsen med beställaren (socialnämnden) överlämna en årsredovisning samt en patientsäkerhetsberättelse för det gångna verksamhetsåret. Utföraren åtar sig att kvartalsvis informera beställaren (socialnämnden) om verksamheten utifrån måluppfyllelse och kontinuerligt informera utsedd tjänsteman inom förvaltningen. Verksamhetsberättelse avseende föregående år ska överlämnas till beställaren (socialnämnden) enligt överenskommelsen.

Utföraren ska delta i sammankomster som beställaren anordnar samt ta del av all den information som där eller på annat sätt förmedlas av beställaren. Beställaren och utföraren ska fortlöpande informera varandra om förhållanden som de finner är av betydelse för respektive part. Kan anbudsgivaren uppfylla beskrivna krav gällande information bekräftas det med ett ja i nedanstående svarsruta.

Tillsyn i utförarens verksamhet. Enligt socialtjänstlagen, SoL, 13 kap 5 § har beställaren den löpande tillsynen över verksamheten i det särskilda boendet. Beställaren äger därmed rätt att kontrollera och följa upp verksamheten. Beställaren ska för detta ändamål äga tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs samt få tillgång till sådana uppgifter om verksamheten som beställaren anser vara erforderliga. Kan anbudsgivaren uppfylla beskrivna krav gällande tillsyn i utförarens verksamhet bekräftas det med ett ja i nedanstående svarsruta.

Insyn för allmänheten och meddelarfrihet. Beställaren är enligt lag skyldig att beakta allmänhetens rätt till insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. Utföraren

ska därför lämna sådana uppgifter som allmänheten efterfrågar. Förutsättningen för utlämnande av uppgift är dock att utföraren och beställaren är ense om att uppgiften är av den karaktären att den kan tillhandahållas allmänheten.

Utföraren ska förbinda sig att tillförsäkra personalen meddelarfrihet enligt följande: Utföraren får inte ålägga sina anställda en sådan tystnads- eller lojalitetsplikt som inskränker deras möjlighet att lämna uppgifter till massmedia om allvarliga missförhållanden, som är av allmänt intresse, i verksamheten. Utföraren förbinder sig att inte efterforska källan till en uppgift i massmedia av nyssnämnt slag. Meddelarfrihet ska inte omfatta uppgifter som avser affärsförhållanden eller som allmänt kan rubba konkurrensförhållanden. Meddelarfrihet gäller inte heller vid pågående förhandlingar som rör löne- eller anställningsvillkor el dyl. Vidare råder inte meddelarfrihet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är sekretessbelagda och regleras enligt sekretesslagen. Kan anbudsgivaren uppfylla beskrivna krav gällande insyn för allmänheten och meddelarfrihet bekräftas det med ett ja i nedanstående svarsruta.

Synpunkter och klagomål. Synpunkter och klagomål skall av utföraren redovisas omgående till kommunen.

Avtal – Väpnaren särskilt boende

Avtalet är undertecknat av den dåvarande socialchef och representant för entreprenaden. Av avtalet framgår det att om förlängning ska ske ska detta meddelas senast 12 månader före avtalets utgång. Av socialförvaltningens tjänsteskrivelse (2014-12-04) framgår det att entreprenören inkom med en önskan om förlängning den 28 november och att förvaltningen samtyckte till detta. Vidare beslutade nämnden (2014-12-16 § 183) att ge socialchefen i uppdrag att förlänga avtalet med Väpnaren.

Leverantörsuppföljning/kvalitet. Beställaren kan under avtalstiden följa upp kvalitetsvillkoren för uppdraget. Skulle inte kvaliteten motsvara det som angivits har beställaren vid återkommande brister rätt att häva avtalet.

Informationskrav för avtalets fullgörande. Utföraren förbinder sig att inom den tid som angivits i förfrågningsunderlaget till beställaren levererar den information som beställaren i förfrågningsunderlaget specificerat. I övrigt förbinder sig utföraren att snarast efter det att begäran framställts, leverera den information som beställaren specificerat och som fordras för avtalets fullgörande om detta kan ske utan väsentlig olägenhet för utföraren.

Hävning. Parterna äger rätt att säga upp detta avtal till omedelbart upphörande om part bryter mot bestämmelse i detta avtal eller inte följer gällande tillämpliga lagar, förordningar och/eller bestämmelser och avtalsbrottet inte är av endast ringa betydelse samt rättelse inte skett inom 30 dagar, efter skriftlig uppmaning därtill.

Kontraktsavbrott av väsentlig betydelse föreligger exempelvis om utföraren vid upprepande tillfällen inte lever upp till förutsättningarna i ingånget avtal. Hävningsgrund föreligger dessutom om utföraren försätts i konkurs eller eljest befinnes vara på sådant obestånd att företaget inte kan förväntas fullgöra sina åtaganden. Om hänvisning sker enligt denna bestämmelse har beställaren rätt till ersättning för eventuellt skadestånd som utgivits till tredje man samt för de kostnader som föranleds av ett nytt upphandlingsförfarande.

Skadestånd. Utföraren svarar i förhållande till beställaren för skadestånd som beställaren, på grund av vållande och/eller oaktsamhet hos utföraren, kan komma att förpliktas utge till tredje man.

4.3. *Kommunstyrelsens och socialnämndens uppföljning av grönyteskötsel och Väpnaren särskilt boende*

Löpande kontakter mellan förvaltningen och entreprenören

Kommunstyrelsen **Gräsklippning.** Tekniska förvaltningen och representanter för entreprenören träffas på så kallade samrådsmöten cirka tre gånger om året. Dessa möten protokollförs men delges inte kommunstyrelsen. På dessa samrådsmöten går parterna igenom områden som ÄTA³, kvalitet, miljö och ekonomi. Ståendepunkter på mötena är Nya uppdrag, Övrigt, Ekonomi och Beslut om nytt möte. Nedan redogörs kortfattat för vad minnesanteckningarna innehåller.

- **2014-06-08.** Av minnesanteckningarna framgår det bland att den tidiga våren lett till en snabb tillväxt och att med anledning av det ligger inte klippningen i fas
- **2014-08-08.** Extra Klippning/trimning vid Fabriksallén, Res teamet och granfastigheten runt stängsel och på framsidan måste Kommunen Klippa och trimma.

Klippningen ligger fortfarande inte i fas, torkan i juli har lugnat ner den intensiva växtligheten.
- **2014-09-09.** Klippningen ligger fortfarande inte i fas. Tidpunkten för nästa möte beslutas till **2014-10-09**⁴.

Mellan samrådsmöten hålls månatliga informella möten där mer löpande frågor tas upp.

Socialnämnden **Väpnarens särskilda boende.** Enligt uppgift från socialförvaltningen träffas förvaltningen och representanter från entreprenören två gånger per halvår. På dessa möten går parterna igenom områden som verksamhet, kvalitet och boendemiljö. Mötena protokollförs inte.

Rapportering till kommunstyrelsen och socialnämnden

Kommunstyrelsen **Gräsklippning.** Kommunstyrelsen får inga särskilda rapporter beträffande entreprenaden. Vidare får inte tekniska förvaltningen några särskilda rapporter från entreprenaderna, såsom delårsrapport, årsredovisning, verksamhetsberättelse och ekonomisk uppföljning.

Socialnämnden **Väpnarens särskilda boende.** Nämnden får regelbundet rapporter avseende Väpnarens särskilda boende. Vår genomgång av nämndens protokoll och tillhörande bilagor visar att:

- **2014-01-14 § 7 Verksamhetstillsyn Väpnaren** Entreprenören

³ Ändringsarbete, tilläggsarbete och avgående arbeten. Enligt gatu- och parkchef är kostnaderna för ÄTA mycket små när det gäller grönyteskötseln.

⁴ Granskningen har efterfrågat dessa minnesanteckningar men har inte tagit del av dem.

lämnade en verksamhetstillsyn i utifrån den mall som gäller för Klippans kommun.

- **2014-03-11 § 53, 54 Värpnarens Verksamhetsberättelse/ Kvalitetsberättelse och patientsäkerhetsberättelse**
Entreprenörens regionchef och verksamhetschef redogör för verksamhetsberättelsen och patientsäkerhetsberättelse
- **2014 -11-11 § 158 Uppföljning utav entreprenadverksamhet Värpnaren**
Medicinsk ansvarig sjuksköterska och avdelningschef för äldreomsorgen har på uppdrag genomfört en granskning av verksamheten på Värpnaren.

Vi noterar att entreprenörens årsredovisning inte rapporterats till socialnämnden under år 2014.

Sanktionsmöjligheter

Det har vare sig för kommunstyrelsen och socialförvaltningen varit aktuellt att vidta sanktioner.

Kommunstyrelsen **Gräsklippning.** I avtalet står följande beträffande vite: *"Underlåter entreprenören att utföra sina uppdrag inom 5 arbetsdagar från avsett tillsyns- eller skötseltillfälle har beställaren rätt att utfå vite om 5 % av prisbasbeloppet för varje sådant tillfälle"*

Socialnämnden **Värpnarens särskilda boende.** Vi noterar att avtalet rörande Värpnaren saknar möjlighet till vite.

Det ska också noteras att om vite skulle utdömas så saknas det stöd i delegationsordningen för att detta beslut kan fattas av förvaltningschef eller annan funktion. Detta innebär därmed att beslut om vite ska fattas av nämnden.

5. **Revisionell bedömning och rekommendationer**

Granskningens revisionsfråga har varit: *Har kommunstyrelsen och socialnämnden en ändamålsenlig uppföljning av respektive konkurrensutsatt verksamhet?* Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga kontrollmål gör vi bedömningen att kommunstyrelsen och socialnämnden inte har en ändamålsenlig uppföljning av respektive konkurrensutsatt verksamhet.

Nedan följer de iakttagelser och bedömningar som ligger till grund för den revisionella bedömningen.

Generella iakttagelser avseende förfrågningsunderlag och avtal

- När det gäller socialnämndens avtal avseende Väpnarens särskilda boende framgår det av förfrågningsunderlaget att avtalet ska gälla tre år med möjlighet till maximalt ett plus ett års förlängning. Vidare framgår det av förfrågningsunderlaget att entreprenören hade planerat tillträde till lokalerna 2012-12-01 och att driftstarten skulle ske 2012-12-15. Vi anser dock att det är otydligt om avtalstiden ska räknas från och med tillträdesdagen (2012-12-01) eller driftstarten (2012-12-15). Med anledning av detta anser vi att det är otydligt om nämndens förläning med entreprenören senast skulle ske 2014-12-01 eller 2014-12-15
- Såväl kommunstyrelsen som socialnämnden har gett tekniska förvaltningen och socialchefen ett specifikt uppdrag att teckna avtal avseende grönyteskötselns respektive Väpnarens särskilda boende. Vi har dock noterat att kommunstyrelsen och socialnämnden inte har delegerat ansvaret för att underteckna avtal i sin delegationsordning.

Kommunstyrelsen och socialnämnden har på ett tillfredställande sätt i respektive verksamhetsavtal tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten
Vår bedömning är att kommunstyrelsen genom förfrågningsunderlag och avtal delvis bereds möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Vi anser att kommunstyrelsen i framtida avtal bör specificera vilka områden som ska följas upp och vilken information som entreprenören ska överlämna. Exempelvis torde kommunstyrelsen ta del av entreprenörens årsredovisning och verksamhetsberättelse. Likaså bör kommunstyrelsen säkerställa i avtal inom det tekniska området att förvaltningen ska ha möjlighet att medverka vid entreprenörens miljörevisioner samt att tillförsäkra personalen meddelarfrihet.

Vi bedömer att socialnämnden genom förfrågningsunderlag och/eller avtal bereds möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. När det gäller socialförvaltningen anser vi att deras möten med entreprenören bör formaliseras, exempelvis bör protokoll eller minnesanteckningar regelbundet föras.

Kommunstyrelsen och socialnämnden får utifrån respektive verksamhetsavtal återrapportering om verksamheten

Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen inte får en ändamålsenlig återrapportering om verksamheten. Exempelvis har vi inte funnit information om eller uppföljning av entreprenörens i kommunstyrelsens protokoll.

Vidare bedömer vi att socialnämnden får en delvis ändamålsenlig återrapportering om verksamheten. Vår granskning har visat att socialnämnden inte fullt ut använder sig av de krav som specificerats i förfrågningsunderlaget. Exempelvis överlämnar entreprenören inte sin årsredovisning till förvaltningen och nämnden.

Kommunstyrelsen och socialnämnden har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal

Efter genomgång av förfrågningsunderlag och avtal bedömer vi att kommunstyrelsen har säkerställt möjlighet till att vidta åtgärder i form av sanktioner (genom vite) om avtalet om entreprenaden inte följs.

Vi har noterat att socialnämnden i sitt förfrågningsunderlag och avtal inte säkerställt möjlighet till att vidta åtgärder i form av sanktioner. Detta anser vi vara en brist då vite är ett verktyg för att sätta press på en part för att till exempel komma tillrätta med olika brister eller leva upp till avtalet

Vi vill uppmärksamma både styrelse och nämnd samt respektive förvaltning på att det idag är styrelsen/nämnden som ska fatta beslut om vite då nämnden inte delegerat detta beslut till förvaltningschef eller annan funktion i dagsläget.

2014-12-22

Adrian Göransson, Projektledare

Alf Wahlgren, Uppdragsledare