

Revisionsrapport

Granskning av stadens entreprenadstyrning

Henrik Fagerlind

Januari 2017

Solna stad

pwc

Innehåll

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och kontrollmål	3
2.3.	Avgränsning.....	4
2.4.	Metod.....	4
3.	Avtals- och entreprenadstyrning	5
3.1.	Tidigare granskningar inom området	5
3.2.	Styrande dokument i Solna stad	5
3.2.1.	Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016-2019 (Bilaga 4 till Mål och budget 2016)	5
3.2.2.	Policy för konkurrensutsättning (KF 2014-04-04)	6
3.2.3.	Riktlinjer för upphandling och inköp (KS 2014-03-17)	6
3.2.4.	Anvisning för avtals- och entreprenadsuppföljning (SLF)	7
3.3.	Intern kontroll 2016	8
3.4.	Entreprenader inom Kultur- och fritidsnämnden	10
3.5.	Entreprenader inom Omvårdnadsnämnden.....	12
4.	Slutsatser och bedömningar	16
4.1.	Det finns tydliga riktlinjer för hur kommunala entreprenader ska följas upp16	
4.2.	Uppföljning görs enligt fastställda riktlinjer	17
4.3.	Det finns riktlinjer för hantering av noterade avvikelser	17
4.4.	Noterade avvikelser rapporteras till nämnden	17
	Bilaga 1. Omvårdnadsnämndens avtalsuppföljningar år 2016	18

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

Solna stads förtroendevalda revisorer har gett PwC i uppdrag att granska stadens arbete med entreprenadstyrning. Granskningen har syftat till att besvara revisionsfrågan: "Har kommunstyrelsen och granskade nämnderna säkerställt en tillräckligt intern kontroll gällande styrning och uppföljning av kommunala entreprenader?" Granskningen har avgränsats till att röra omvårdnadsnämndens samt kultur- och fritidsnämndens verksamhet.

Solna stad har ett gediget system för sin samlade styrning av verksamhet utlagd på entreprenad. Från fullmäktiges program för uppföljning, via policy för konkurrensutsättning till riktlinjer för upphandling och inköp och tillämpningsanvisningar för detta. Nämndernas internkontrollplaner hänger samman med stadens övergripande plan, och nämnderna redovisar årligen konkurrensplaner som visar vilka verksamheter som bedrivs med avtal och hur långt gångna respektive avtal är.

I samtliga styrdokument framgår vikten av uppföljning, och framför allt vikten av att redan i upphandlingsläget formulera krav och tydliggöra vilken uppföljning som ska ske. För att entreprenadstyrningen ska fungera i praktiken i enlighet med Solna stads system krävs att varje upphandling blir korrekt från början, dvs att avtalen med entreprenörer utformas utifrån rätt riskbild och med de krav som staden sedan önskar ska gälla, samt att formerna för uppföljning är tydliga.

Riskanalyser görs ur ett entreprenadstyrningsperspektiv på flera sätt: i upphandlingsläget, inför kommande enskilda avtalsuppföljningar, inför årliga uppföljningsplaner samt som ett led i risk- och väsentlighetsanalysarbetet vid framtagande av internkontrollplaner. Samtidigt har vi sett skillnader avseende hur utvecklat det praktiska tillämpandet av de stadsgemensamma styrreglerna är, vid granskning av omvårdnadsnämnden och kultur- och fritidsnämnden.

Utifrån genomförd granskning gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsen och granskade nämnderna delvis säkerställt en tillräcklig intern kontroll gällande styrning och uppföljning av kommunala entreprenader. Staden har som ett obligatoriskt kontrollmoment Avtalsuppföljning för varje nämnd. Vår bedömning är vidare att styrningen genom avtal och uppföljning skiljer sig åt mellan de två granskade nämnderna. Förklaringar till detta finns, där en sådan är omfattningen på upphandlad verksamhet och en annan är erfarenheten att över tid arbeta strukturerat med uppföljning. Samtidigt bedömer vi att Kultur- och fritidsnämnden sannolikt behöver utveckla sitt arbete med styrning av entreprenader, inte minst i ljuset av vad som framgår av konkurrensplanen där ett antal verksamheter är föremål för kommande upphandling. Den upphandlingsprocess och avtal vi närmare studerat i denna granskning visar dock att denna insikt finns och utgör ett exempel på att nämnden ökat sin styrförmåga i förhållande till leverantören.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunala entreprenader är företag som helt ägs av andra juridiska personer än kommunen och till vilken kommunen överlämnat driften av en kommunal angelägenhet. Det ska finnas ett avtal mellan kommunen och entreprenören om att denna ska bedriva kommunal verksamhet av större omfattning. Kommunen har ett huvudansvar för att tjänsterna erbjuds kommuninvånarna och verksamheten skulle annars ha utförts i egen regi. Enligt definition räknas inte verksamhet som köpts av annan kommun till entreprenader. Inte heller friskolor definieras som entreprenad eftersom de tillkommer genom avtal med staten.

Ungefär hälften av Solna stadens verksamhet drivs på entreprenad eller i köpt verksamhet* (källa: Årsredovisning 2015). Det är därför viktigt att det görs kontinuerlig styrning och uppföljning av dessa verksamheter. Solna stad tillämpar s.k. entreprenadstyrning och hur denna ska genomföras framgår av stadens riktlinjer för Avtals- och entreprenadstyrning.

Mot denna bakgrund har revisorerna i riskbedömningen avseende 2016 funnit skäl att granska stadens entreprenadstyrning.

(*I denna beräkning ingår dock friskolor och köp från andra kommuner)

2.2. Syfte och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen och granskade nämnderna säkerställt en tillräckligt intern kontroll gällande styrning och uppföljning av kommunala entreprenader?

De revisionskriterier som tillämpats är stadens fastställda riktlinjer inom området avtals- och entreprenaduppföljning.

Följande kontrollmål bedöms för att besvara revisionsfrågan:

- Det finns tydliga riktlinjer för hur kommunala entreprenader ska följas upp
- Uppföljning görs enligt fastställda riktlinjer
- Det finns riktlinjer för hantering av noterade avvikelser
- Noterade avvikelser rapporteras till nämnden

2.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, omvårdnadsnämnden och kultur-och fritidsnämnden.

2.4. Metod

Granskningen genomförs genom genomgång av policies, riktlinjer och rutiner med tillämpningsanvisningar av vikt för granskningens syfte. Det har inneburit att följande dokument analyserats:

- Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016-2019 (Bilaga 4 till Mål och budget 2016)
- Policy för konkurrensutsättning (KF 2014-04-04)
- Riktlinjer för upphandling och inköp (KS 2014-03-17)
- Anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning (SLK)

Intervjuer har genomförts med ansvariga tjänstepersoner inom de granskade nämndernas samt styrelsens respektive förvaltningar. Totalt har åtta personer intervjuats. Därutöver har nämndspecifika styr- och uppföljningsdokument ingått i granskningen.

Ett urval upphandlingar, avtal och uppföljningar har granskats i syfte att kontrollera överensstämmelse i tillämpningen gentemot styrdokument.

3. Avtals- och entreprenadstyrning

3.1. Tidigare granskningar inom området

Under 2015 genomförde PwC en granskning av ändamålsenlighet och beställarkompetens i stadens upphandlingsverksamhet, med fokus på kvalitetskriterier. Den sammanfattande bedömningen som gjordes i granskningen var att staden i huvudsak har en ändamålsenlig styrning av upphandlingsverksamheten i syfte att säkerställa att kvalitetskriterier utgör en avsedd faktor i samband med upphandling av kommunalt finansierad verksamhet. Säkerställandet av verksamhetskompetens samt processen med att formulera och utvärdera kvalitetskrav bedömdes som god när det gäller förvaltningsspecifika upphandlingar.

I granskningen konstaterades att det under 2014 gjordes ett omfattande arbete med att uppdatera stadens riktlinjer och rutiner för upphandling.

Under 2016 genomfördes en granskning avseende leverantörsregister och leverantörsutbetalningar. Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningen var att den interna kontrollen är tillräcklig men att det inom vissa områden bör vidtas åtgärder i syfte att ytterligare stärka den interna kontrollen. I syfte att stärka den interna kontrollen rekommenderades bl. a. att all nödvändig information framgår av tecknade avtal samt att fakturorna är tillräckligt specificerade för att en god intern kontroll ska kunna upprätthållas.

3.2. Styrande dokument i Solna stad

I det följande redogörs för de väsentligaste styrande dokumenten med bäring på granskningen. Dokumenten följer i hierarkisk ordning, dvs inleds med sådana som beslutats av Kommunfullmäktige för att avslutas på anvisningar fastställda av Stadsledningsförvaltningen.

3.2.1. Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016-2019 (Bilaga 4 till Mål och budget 2016)

I enlighet med en ändring i Kommunallagen fr o m januari 2015 har Kommunfullmäktige i Solna stad antagit ett "Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016-2019". Lagens krav är att fullmäktige i samband med varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Programmet ska ange hur uppföljning ska ske samt hur allmänhetens insyn ska tillgodos. I Solna stad omfattas, som programmets namn antyder, även utförare i kommunal regi. Fullmäktiges mål för verksamheten uttrycks i programmet på följande sätt:

"Utgångspunkter för programmet är de övergripande mål och nämndmål, som kommunfullmäktige har fastställt. Varje nämnd ansvarar för att återrapportera måluppfyllelse och resultat kopplat till målen. Detta görs i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Utöver måluppfyllelse ska varje nämnd följa upp de avtal som nämnden har tecknat med privata utförare samt de överenskommelser, som finns med verksamheter i kommunens egen regi."

När det gäller former för uppföljning anges i programmet att kommunstyrelsen inför planeringsprocessen avseende verksamhetsåret 2017 ska inkludera anvisningar om hur nämnderna ska planera för sin uppföljning av kommunala och privata utförare utifrån programmet, lagstiftning och övriga relevanta styrregler. Därutöver anges i programmet att varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt område och för att detta regleras i de avtal/överenskommelser som träffas med varje utförare.

”Allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet ska enligt programmet säkras genom respektive avtal. I avtal ska nämnden tillförsäkra sig information, som gör det möjligt att ge allmänheten insyn.”

3.2.2. Policy för konkurrensutsättning (KF 2014-04-04)

I stadens policy för konkurrensutsättning, antagen av fullmäktige 2014, anges att stadens inriktning är att verksamhet ska kunna konkurrensutsättas. De krav som ställs vid konkurrensutsättning ska vara uppföljningsbara och bidra till att stadens och/eller den egna nämndens mål uppfylls. Utifrån tydligt ställda krav ska sedan leveranser och leverantörer löpande följas upp och utvärderas för att säkerställa god kvalitet, prestation och pris. Policyn anger också att varje nämnd ansvarar för att utifrån policyn samt riktlinjer ta fram en konkurrensplan i samband med verksamhetsplan och budget.

3.2.3. Riktlinjer för upphandling och inköp (KS 2014-03-17)

Under år 2014 fastställde Kommunstyrelsen stadens Riktlinjer för upphandling och inköp. Syftet med riktlinjen är att ”säkerställa att stadens agerande inom områdena upphandling och inköp bidrar till att Solnaborna får bästa möjliga service för sina skattepengar”. Riktlinjerna omfattar all upphandling och alla inköp av varor, tjänster och entreprenader inom Solna stad oavsett värde. Riktlinjerna anger bl a att det ”finns en gemensamt definierad process för hur stadens upphandlingar ska genomföras” samt att ”Denna process följs alltid”. De krav som ställs i en upphandling ska vara relevanta och uppföljningsbara och i sin tur bidra till stadens måluppfyllelse. Riktlinjerna innehåller också vägledning när det gäller att följa upp och förvalta avtal, vilket närmare beskrivs under avsnitt 4.3.1 i föreliggande rapport.

Ansvars- och rollfördelningen inom staden när det gäller inköp och upphandling tydliggörs i riktlinjerna, enligt nedan:

Kommunstyrelsen	har ett övergripande ansvar för styrning, samordning, stöd och utveckling inom upphandlingsområdet.
	följer regelbundet upp stadens inköp och inköpsmönster. Resultatet används för att identifiera utvecklingsområden för både upphandlings- och inköpsområdet.
	kontrollerar regelbundet seriositet, stabilitet och ekonomiska ställning för stadens alla entreprenörer och leverantörer. Avvikelse sammanställs och tillgängliggörs för övriga nämnder.
	följer löpande upp att nämnderna använder inköpsportalen i de fall avtal är inlagda. Avvikelse sammanställs och tillgängliggörs övriga nämnder.
	genomför, utifrån nämndernas konkurrens- och upphandlingsplaner, analyser för att identifiera och samordna stadsövergripande upphandlingsbehov.
Styrelse och	upprättar årligen en konkurrens- och upphandlingsplan. Planen fastställs av kommunfullmäktige i samband med beslut om verksamhetsplan och budget.

nämnder	Anvisningar för hur konkurrens- och upphandlingsplanen utformas tas fram inför det årliga verksamhetsplanerings- och budgetarbetet.
	redovisar årligen utfallet av konkurrens- och upphandlingsplanen.
	hanterar kontinuerligt inrapporterade avvikelser hos entreprenörers och leverantörers seriositet, stabilitet och ekonomiska ställning.
	hanterar kontinuerligt inrapporterade avvikelser avseende användning av inköpsportalen.
Stadsledningsförvaltningen	tar fram och beslutar om stadsgemensamma anvisningar och rutiner inom de områden där det är önskvärt att staden har ett gemensamt agerande och arbetssätt.
	har en kvalitetssäkrande roll i nämndspecifika upphandlingar.
	avgör, utifrån analyser av stadens upphandlingsbehov, om staden ska utnyttja möjligheten att ansluta sig till exempelvis kommunala eller statliga inköpscentraler. Syftet är att tillvarata de fördelar som samordnad intern administration innebär, dels tillvarata de ekonomiska effekter som upphandlingar av stora volymer medför.

Vad gäller avtals- och entreprenaduppföljningar stipulerar stadens riktlinjer för upphandling och inköp att "Solna stad följer löpande upp leverantörernas prestationer utifrån avtalen", samt att avtalsuppföljningen ska vara stark. Under hela avtalsperioden ska kvalitet, prestationer och priser kontrolleras kontinuerligt. Riktlinjerna anger också att syftet med avtalsuppföljningen inte bara är att identifiera brister utan "ska även belysa utvecklingspotential för att skapa förutsättningar för att idéer och verksamheter ständigt prövas mot varandra". Vidare anger riktlinjerna att varje upphandling ska innehålla tydliga instruktioner om hur avtalsuppföljningen kommer att genomföras under avtalsperioden.

3.2.4. Anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning (SLF)

I stadens anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning beskrivs hur staden ska försäkra sig om att det som kravställt, beställt och betalats för, överensstämmer med det som levererats. Anvisningarna inleds med att uppföljningsprocessens fyra steg illustreras, för att därefter gå igenom steg för steg mer detaljerat. De fyra stegen är:

- 1) Identifiera uppföljningsbehov
- 2) Planera
- 3) Samla in och värdera
- 4) Identifiera och hantera avvikelser

I det första steget används en modell framtagen av Kommerskollegium för att identifiera och prioritera uppföljningsbehov, utifrån perspektiven risk/påverkan och Volym/värde. Beroende på hur ett avtal klassificeras i modellen faller olika behov av uppföljning ut. De avtal som har störst risk/påverkan och högst värde/volym tillhör Grupp D, och för sådana avtal bedöms behovet av uppföljning vara störst. Hit hör avtal rörande exempelvis hemtjänst, byggtreprenader, it-drift och snöröjning. Anvisningen anger att för denna typ av avtal krävs också en hög grad av uppföljning med fokus på förebyggande aktiviteter, samt att uppföljningen lämpligen görs i samverkan med leverantören för bästa resultat. För denna typ av avtal ska uppföljningsaktiviteter omfatta såväl leverans-, faktura- och stickprovskontroller som kontinuerliga avstämningsmöten, uppföljning av kvalitetsindikatorer

och granskning av leverantörens egen uppföljning. Kvalitetsledningssystem sak också följas upp. I anvisningarna nämns också att kvalitetsgranskningar eller revisioner av oberoende part ska ingå som uppföljningsaktivitet.

I det andra steget planeras uppföljningen, men anvisningarna tydliggör att hur avtalet ska följas upp är något som måste övervägas redan när förfrågningsunderlag tas fram. En uppföljningsplan ska tas fram till varje avtal, och helst ingå i förfrågningsunderlaget. Planen definierar vad som ska följas upp samt hur, när och hur ofta kraven i avtalet ska följas upp.

I det tredje steget anges att avtalsuppföljningen genomförs via de uppföljningsaktiviteter och tidpunkter som fastställts i uppföljningsplanen.

I det fjärde steget sker identifiering och hantering av avvikelser som noteras under uppföljningen. Det framgår av anvisningen att ”Ett av de viktigaste medlen som staden har för att hantera inträffade avvikelser är att använda de sanktionsmöjligheter som finns i avtalet”. Riktlinjerna beskriver vidare en sanktionstrappa i sju steg, som avtalsägaren rekommenderas att följa:

- 1) Dialog
- 2) Rättelse
- 3) Prisavdrag
- 4) Vite
- 5) Inte förlänga avtalet
- 6) Uppsägning av avtalet
- 7) Hävning av avtalet

I anvisningarna beskrivs också hur en process gentemot en leverantör kan hanteras utifrån dessa sju steg.

3.3. Intern kontroll 2016

I stadens anvisningar för intern kontroll framgår att varje nämnd årligen utarbetar en internkontrollplan, vilken inleds med en risk- och väsentlighetsanalys enligt särskild metod.

I kommunstyrelsens förslag till stadens verksamhetsplan och budget i juni beslutas, enligt anvisningen, om ett antal obligatoriska kontrollområden. Det finns fyra (4) typer av obligatoriska kontrollmoment:

- Stadsgemensamma kontrollmoment som utförs av nämnd.
- Stadsgemensamma kontrollmoment som utförs av styrelsen.
- Nämndspecifika kontrollmoment som utförs av nämnd.

- Nämndspecifika kontrollmoment som utförs av styrelsen.

Obligatoriska kontrollmoment ska inkluderas i styrelse och nämnders plan för intern kontroll. Kontrollrapport inklusive föreslagna åtgärder ska återrapporteras till stadsledningsförvaltningen per augusti och december.

För såväl 2016 som 2017 har som ett stadsgemensamt kontrollmoment "Avtals- och entreprenaduppföljning" funnits med. I de risk- och väsentlighetsanalyser som gjorts inför upprättandet av internkontrollplanerna har således detta område framkommit som ett med hög risk.

I Kultur- och fritidsnämndens internkontrollplan 2016 återfinns följande moment:

Pro- cess/rutin	Kontrollmoment, metod och redovisning	Kontrollansvarig
Avtals- och entreprenaduppföljning	Uppföljning av entreprenaders verksamheter och resultat enligt avtal. Löpande uppföljning genom stadens system för kontroll av företag. Kontroll av verksamheten vid ett antal tillfällen per år. Träffar med entreprenörerna. Genomgång av entreprenörers skriftliga årsredovisning.	Avdelningschef och ekonom/controller

I Omvårdnadsnämndens internkontrollplan 2016 återfinns följande moment:

Pro- cess/rutin	Kontrollmoment, metod och redovisning	Kontrollansvarig
Kvalitet/brukare	Kontroll av att verksamheter drivs enligt gällande avtal och överenskommelser genom avtalsuppföljningar en gång per år. Resultatet föredras i nämnden och redovisas i årsredovisningen.	Chefen för staben för kvalitetsutveckling

3.4. *Entreprenader inom Kultur- och fritidsnämnden*

Av Kultur- och fritidsnämndens konkurrensplan för 2016 framgår att nämnden har följande avtal:

KONKURRENS- OCH UPPHANDLINGSPLAN FÖR KULTUR- OCH FRITIDSNÄMNDEN 2016-2018	
Befintliga avtal	
Avtalsbeteckning	Upphandlingsform
Vasalundshallen och friluftsbaden Huvudsta och Sveden, Medley Holding AB	LOU
Bergshamra IP, Bergshamra Sportcenter AB	Bidragsfinansierad enskild verksamhet
Solnahallen, Sporthallen i Solna AB	Bidragsfinansierad enskild verksamhet
Solna Fältrittklubb	Bidragsfinansierad enskild verksamhet
Hufvudsta Ridklubb	Bidragsfinansierad enskild verksamhet
Augustendals 4H gård, Stockholms läns 4H-avdelning	Bidragsfinansierad enskild verksamhet
Nya upphandlingsbehov	
Upphandlingsbehov	Upphandlingsform
Service kylmaskiner, värmepumpar	LOU
Idrottsplatsentreprenörer	LOU
Evenemangsteknik, tält, projektledning	LOU
Pianostämning	LOU
Konstgräs	LOU

Enligt kultur- och fritidsnämndens konkurrensplan har nämnden endast en verksamhet med ett avtal upphandlat genom LOU. Övrig verksamhet i annan regi utgörs av s.k. bidragsfinansierad enskild verksamhet, typiskt sett ideella föreningar som driver idrottsanläggningar. Som planen visar finns dock flera områden där nämnden ser att verksamhet kan konkurransutsättas, genom upphandling enligt LOU.

Nämndens styrning och uppföljning av verksamhet som drivs av annan aktör har sett delvis olika ut för olika verksamheter. Det finns inte någon särskild uppföljningsplan, utan fokus har legat på dialoger mellan tjänstemän från staden och företrädare för de olika utförarna. I den tidigare badentreprenaden rapporterade entreprenören därutöver resul-

tat av sina egna kvalitetsundersökningar, samt deltog vid vissa av nämndens sammanträden.

Inom Kultur- och fritidsnämnden är erfarenheten av att använda sig av entreprenader, jämfört med andra nämnder inom staden, något begränsad. Under hösten 2016 har emellertid en upphandling genomförts avseende badverksamheten, där tjänstekoncessionsavtal med en ny entreprenör tecknats. Denna process har valts ut för närmare granskning i föreliggande rapport i syfte att bedöma huruvida processen och avtalet fångar in de väsentliga delar som stadens riktlinjer och anvisningar stipulerar.

I förfrågningsunderlaget framgår entreprenören ska ha rutiner för klagomåls- och tillbudshantering samt att synpunkter på verksamheten ska dokumenteras och skickas in till staden. Det framgår även att staden ska göra sammanställningar av synpunkter för eventuell uppföljning. Minst två gånger per år ska enligt förfrågningsunderlaget möten mellan staden och leverantören hållas, där uppföljning, utvecklingsfrågor mm ska avhandlas. Leverantören åläggs vidare att regelbundet genomföra kundundersökningar och redovisa för staden hur kunderna uppfattar servicen. Staden kan även genomföra egna kundundersökningar.

När det gäller krav på rapportering ska leverantören enligt förfrågningsunderlaget ge stadens insyn i sin ekonomiska ställning samt verksamhet i de olika anläggningarna. Detta ska ske tertialvis och sammanfattas i en årlig redovisning. Krav på innehållet i rapporteringen omfattar:

- Verksamhetsberättelse som översiktligt beskriver verksamheten i anläggningarna samt även inkluderar ekonomisk redovisning med resultat- och balansräkning.
- Besöksstatistik, såväl vad gäller totalt antal besök till anläggningarna, enskilda badbesök som antal skolbadselever.
- Sammanställning över och resultat av utförda kundundersökningar.
- Kopior/schema på öppethållande och fördelning av tider.
- Avvikelsesrapport. Händelser av akut karaktär ska redovisas snarast.

I avtalet med den leverantör som vann upphandlingen regleras vidare beställarens insyn i leverantörens verksamhet, där det framgår att beställaren har rätt att genom auktoriserad revisor eller annan oberoende tredje part granska leverantörens fullgörande av skyldigheter enligt avtalet. Ett avsnitt om allmänhetens insyn i leverantörens verksamhet återfinns också i avtalet.

Vad gäller avvikelser och sanktioner kopplat till detta anges i avtalet vad som gäller rörande vite, omförhandling, avbeställning samt hävning av avtalet.

3.5. *Entreprenader inom Omvårdnadsnämnden*

Enligt 2016 års konkurrensplan hade Omvårdnadsnämnden följande avtal för sin verksamhet.

KONKURRENSPLAN FÖR OMVÅRDNADSNÄMNDEN 2016

Verksamhet	Avtalsbeteckning	Upphandlingsform
LSS	Daglig verksamhet	LOV
LSS	Korttidstillsyn för ungdomar över 12 år	LOV
LSS	Korttidsvistelse	LOV
LSS	Verksamheter enligt LSS 9.2-9.6 §§	Egen regi
LSS, Boende	Algatan 5-7	LOU
LSS, Boende	Andersvägen 3B	LOU
LSS, Boende	Bostad enligt LSS	LOV
LSS, Boende	Anderstorpsvägen 2	Egen regi
LSS, Boende	Hagalundsgatan 15-17	Egen regi
LSS, Boende	Hagalundsgatan 42	Egen regi
LSS, Boende	Jungfrudansen 19B	LOU
LSS, Boende	Nybodagatan 16	Egen regi
LSS, Boende	Spårvägen 12	Egen regi
LSS, Boende	Spårvägen 6	LOU
LSS, Boende	Storgatan 50	LOU
Sol	Boendestöd	LOV
SoL	Dagverksamheter för personer med demenssjukdom och för social gemenskap	LOU
SoL	Hemtjänst	LOV
SoL	Larmmottagning och larmförmedling	LOU
SoL	Nattpatrull	Egen regi
SoL	Trygghetslarmpatrull	Egen regi
SoL	Seniorträffar	Egen regi
SoL, Boende	Enskilt omvårdnadsboende Frösunda	
SoL, Boende	Enstaka platser i vård och omsorgsboende	LOV
SoL, Boende	Oskarsro vård- och omsorgsboende	LOU
SoL, boende	Särskilt boende, driftentreprenad	LOU
SoL, Boende	Vård- och omsorgsboende, specialboende	LOU
SoL, Boende	Skoga	Egen regi
Övrigt	Kostverksamheten vid Skoga	LOU

Vad gäller driftentreprenader för verksamhetsområden där LOV inte tillämpas finns LOU-upphandlad verksamhet främst inom LSS, Boende (funktionshinderomsorgen) och SoL, Boende (äldreomsorgen).

Nämnden följer stadens anvisningar när det gäller uppföljning av avtal, enligt nedanstående:

Identifiera uppföljningsbehov/Planering

För att på ett strukturerat sätt följa upp resultaten från de olika uppföljningarna med syfte att säkerställa en god kvalitet, upprättar förvaltningen årligen en plan för kvalitetsuppföljning. I uppföljningsplanen beskrivs verksamheter, verksamhetsområden, processer och rutiner som ska följas upp. I planen beskrivs även de metoder som kommer att användas och vem som ansvarar för uppföljningen.

Av nämndens uppföljningsplan för 2016 framgår att Omvårdnadsnämnden har ett ansvar för att följa upp att verksamheterna uppfyller de krav som Omvårdnadsnämnden ställer på verksamheternas kvalitet. För att säkerställa att kvalitetskraven uppfylls görs olika verksamhetsuppföljningar. Uppföljningar görs både i verksamheter som är upphandlade och i verksamheter som inte är upphandlade. Resultatet från uppföljningarna visar hur kvaliteten utvecklas i verksamheterna och vilka utvecklings- och förbättringsområden som finns inom respektive verksamhet.

Resultaten från avtalsuppföljningar, tillsyn av hälso- och sjukvård, brukarundersökningar, nationella jämförelser, olika fördjupade uppföljningar och uppföljningar av individuella biståndsbeslut ligger, enligt uppföljningsplanen, till grund för den fortsatta kvalitetsutvecklingen. Varje verksamhet upprättar på denna grund en utvecklingsplan. Planen följs upp vartannat år, vartannat år följs avtalen upp.

Alla kvalitetsutvecklare samt fastighetsintendenten gör en planering för sina uppföljningar. En samordning görs vidare med avdelningen för myndighetsutövning.

Samla in och värdera

Utifrån uppföljningar som baseras på framtagna mallar för olika verksamhetsområden skrivs en uppföljningsrapport med beskrivning av styrkor och förbättringsområden. Avtalsuppföljningar redovisas i nämnden (se bilaga 1).

Identifiera och hantera avvikelser

Alla utförare utarbetar en utvecklingsplan som godkänns av kvalitetsutvecklarna. I utvecklingsplanen beskrivs vilka verksamhetsområden som ska förbättras utifrån bl a avtalsuppföljning och brukarundersökningar samt hur utvecklingsarbetet kommer bedrivas. Statistikuppgifter hämtas ur verksamhetssystem och återkoppling begärs från utförarna vid avvikelser. Regelbundna samverkansmöten med utförarna genomförs fyra gånger per år.

Staben för kvalitetsutveckling och myndighetsavdelningen ansvarar för att uppföljningsplanen följs.

Inom ramen för granskningen har vi närmare studerat upphandling, avtal samt uppföljning rörande ett vårdboende, Berga.

År 2009 genomfördes den senaste omfattande upphandlingen av vård- och omsorgsboenden, då sju olika boenden upphandlades (3+3+3 år). Ett av dessa var Berga, med 96 platser. I förfrågningsunderlaget anges att ”uppdraget avser verksamhetsdriften vid angivna vård- och omsorgsboenden och innebär att entreprenören ska ge service, omvårdnad och hälso- och sjukvård inkl. rehabilitering till de boende dygnet runt (heldygnsinsatser). Verksamhetens utförande skall baseras på kompetens, vetenskap och beprövad erfarenhet. Uppdraget ska utföras i enlighet med avtal, förfrågningsunderlag och anbud. Utgångspunkterna för dessa finns i omvårdnadsnämndens mål.”

En lång rad krav ställs på anbudsgivaren i förfrågningsunderlaget av såväl juridisk och ekonomisk som verksamhetsmässig karaktär. När det gäller krav på tjänsten finns en särskild bilaga (kravspecifikation) för vardera boende. För Berga utgörs bilagan av följande:

Område	Antal krav
Omsorg och insatser för den enskilde	15
Personal	4
Hälso- och sjukvård	16
Allmänna krav och förutsättningar	22
Profilering	2
Totalt	59

Under allmänna krav och förutsättningar anges bland annat att ”Solna stads mål för äldreomsorgen, kvalitetsgarantier, policy, riktlinjer och anvisningar avseende hälso- och sjukvård, äldreomsorg, kost och IT ska efterföljas under hela avtalstiden i de delar som är tillämpliga”.

När det gäller uppföljningar sägs i förfrågningsunderlaget för det första att Entreprenören ska göra de uppföljningar av verksamheten som krävs för att säkerställa att

dennes åtaganden och ansvar uppfylls, att uppföljningarna ska ske genom brukarenkäter samt att beställaren ska informeras om resultatet av genomförda uppföljningar och dokumentationen för uppföljningarna ska hållas tillgänglig för beställaren.

För det andra anges att entreprenören ska ge beställare insyn i verksamheten och samarbeta så att beställaren kan genomföra tillsyn, uppföljningar och utvärderingar enligt följande:

- Avtals/Verksamhetsuppföljning enligt HSL och SoL.
- Uppföljningar av hur den enskildes omvårdnadsbehov tillgodoses.
- Uppföljning av att kvalitetskrav och andra villkor uppfylls. I detta ingår kontinuerliguppföljning av täthetschema och personalkompetens.
- Tillsyn och uppföljning av hälso- och sjukvårdsinsatsernas kvalitet samt kontroll av att hälso- och sjukvårdslagstiftning efterföljs.

Av förfrågningsunderlaget framgår också att staden ska kunna genomföra granskning av vård- och omsorgsboendet och upprättad dokumentation utan föranmälan.

Av avtalet för Berga framgår bl a hur allmänhetens insyn ska tillgodoses i verksamheten. Beställarens insyn regleras också. Vad gäller det senare ger avtalet beställaren rätt att begära in uppgifter för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande riktlinjer, mål och krav. Som exempel på detta nämns resultat av enkäter, statistiska uppgifter eller liknande. Beställaren kan också enligt avtalet, efter samråd med entreprenören, även uppdra åt fristående konsult, revisor eller dylikt att utföra uppföljning, kontroll eller utvärdering.

Entreprenören ska årligen (senast 30 november) överlämna en verksamhetsplan för efterföljande år, samt under våren lämna en verksamhetsberättelse för det gångna året. Verksamhetsplanen ska enligt avtalet innehålla en beskrivning av vilka åtaganden och åtgärder som krävs för att uppnå uppsatta mål, en analys över personalinsatserna samt egna inriktningsmål för verksamheten. En plan för fort- och utbildning/kompetensutveckling, dels övergripande för verksamheten dels på individnivå, ska ingå.

Under år 2015 gjordes den senaste avtalsuppföljningen för Berga. Denna pekade ut ett antal områden med utvecklingspotential. Några exempel på sådana områden var vid detta tillfälle:

- Verksamhetens rutin för rekrytering bör omfatta kompetenskrav.
- Alla medarbetare ska känna till rutinerna och var de finns.
- Lägenhetsdörr ska alltid vara stängd under omvårdnadsarbete.
- Verksamheten bör fortsätta att utveckla måltidssituationen samt de boendes möjlighet att påverka matsedeln.

Verksamheten upprättade mot bakgrund av avtalsuppföljningen en utvecklingsplan, vilken följdes upp året efter.

I utvecklingsplanen, vars struktur definieras av staden, fyller verksamheten i sina förbättringsområden och för vart och ett av dessa sina mål; åtgärd och egenkontroll; tidplan samt ansvarig.

Uppföljningen av utvecklingsplanen för Berga (hösten 2016) genomfördes av kvalitetsutvecklare genom samtal och genomgångar med nyckelpersoner i verksamheten (VD, verksamhetschef och två enhetschefer) samt genom samtal med boende och personal. Därutöver ingick även bl a uppföljning av biståndshandläggarens granskning av den enskildes genomförandeplan, uppföljning av resultatet av brukarundersökningen 2016 samt observation av måltidssituationen. Det konstaterades i den uppföljningsrapport som blev resultatet att boende till största delen följt sin utvecklingsplan och att förbättringar skett inom de flesta områden. Utvecklingsplanen innehöll 13 förbättringspunkter, varav 6 bedömdes uppnådda, 3 som delvis uppnådda och 4 som inte uppnådda. Uppföljningsrapporten avslutas med en sammanfattande bedömning där kvarstående förbättringsområden framgår. Verksamheten ålades att revidera sin utvecklingsplan utifrån uppföljningen.

4. *Slutsatser och bedömningar*

Solna stad har ett gediget system för sin samlade styrning av verksamhet utlagd på entreprenad. Från fullmäktiges program för uppföljning, via policy för konkurrensutsättning till riktlinjer för upphandling och inköp och tillämpningsanvisningar för detta. Nämndernas internkontrollplaner hänger samman med stadens övergripande plan, och nämnderna redovisar årligen konkurrensplaner som visar vilka verksamheter som bedrivs med avtal och hur långt gångna respektive avtal är.

I samtliga styrdokument framgår vikten av uppföljning, och framför allt vikten av att redan i upphandlingsläget formulera krav och tydliggöra vilken uppföljning som ska ske. För att entreprenadstyrningen ska fungera i praktiken i enlighet med Solna stads system krävs att varje upphandling blir korrekt från början, dvs att avtalen med entreprenörer utformas utifrån rätt riskbild och med de krav som staden sedan önskar ska gälla, samt att formerna för uppföljning är tydliga.

Riskanalysen görs ur ett entreprenadstyrningsperspektiv på flera sätt: i upphandlingsläget, inför kommande enskilda avtalsuppföljningar, inför årliga uppföljningsplaner samt som ett led i risk- och väsentlighetsanalysarbetet vid framtagande av internkontrollplaner. Samtidigt har vi sett skillnader avseende hur utvecklat det praktiska tillämpandet av de stadsgemensamma styrreglerna är, vid granskning av omvårdnadsnämnden och kultur- och fritidsnämnden.

Utifrån de bedömningar som redovisas nedan för vart och ett av granskningens kontrollmål, gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsen och granskade nämnderna delvis säkerställt en tillräcklig intern kontroll gällande styrning och uppföljning av kommunala entreprenader. Staden har som ett obligatoriskt kontrollmoment Avtalsuppföljning för varje nämnd. Vår bedömning är vidare att styrningen genom avtal och uppföljning skiljer sig åt mellan de två granskade nämnderna. Förklaringar till detta finns, där en sådan är omfattningen på upphandlad verksamhet och en annan är erfarenheten att över tid arbeta strukturerat med uppföljning. Samtidigt bedömer vi att Kultur- och fritidsnämnden sannolikt behöver utveckla sitt arbete med styrning av entreprenader, inte minst i ljuset av vad som framgår av konkurrensplanen där ett antal verksamheter är föremål för kommande upphandling. Den upphandlingsprocess och avtal vi närmare studerat i denna granskning visar dock att denna insikt finns och utgör ett exempel på att nämnden ökat sin styrförmåga i förhållande till leverantören.

Vi baserar bedömningen på nedanstående kontrollmål.

4.1. *Det finns tydliga riktlinjer för hur kommunala entreprenader ska följas upp*

Vår bedömning är att riktlinjer för upphandling och inköp är tydliga gentemot upphandlande verksamhet kring att uppföljning av avtalet är ett krav, samt betonar vikten av att tydliggöra hur avtalsuppföljningen kommer att ske redan i förfrågningsunderlaget. Till sammans med anvisningen för avtals- och entreprenaduppföljning, som närmare beskri-

ver hur en avtalsuppföljning går till, ger riktlinjerna god vägledning till hur entreprenader ska följas upp. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

4.2. Uppföljning görs enligt fastställda riktlinjer

Inom omvårdnadsnämnden finns ett väl definierat och etablerat arbetssätt när det gäller uppföljning av avtal med entreprenörer. I en särskild årlig uppföljningsplan preciseras vilka verksamheter som ska följas upp och när detta ska ske. Uppföljningsplanen baseras på bl a föregående års resultat av avtalsuppföljningar, brukarundersökningar, klagomål, avvikelser, diskussioner från samverkansmöten med utförare och nya föreskrifter.

Vartannat år görs avtalsuppföljning, vartannat år uppföljning av progressen av den utvecklingsplan varje verksamhet ska ha.

Uppföljningarna genomförs av staben för kvalitetsutveckling och dokumenteras. Varje avtalsuppföljning, samt en samlad bild av respektive verksamhetsområde, rapporteras till nämnden.

Inom kultur- och fritidsnämnden finns inte på samma sätt en erfarenhet av att arbeta med entreprenadstyrning. Enligt intervju sker den löpande uppföljningen i hög grad dialogbaserat, och det är inte reglerat i avtal med bidragsfinansierad enskild verksamhet hur formerna för uppföljning ska se ut. När det gäller det nya avtalet kring badverksamheten har nämnden utformat ett förfrågningsunderlag och avtal som tydliggör några punkter avseende uppföljning, samt sanktioner vid avvikelser. Det framgår vilka kvalitetsparametrar som avses följas upp, samt hur det ska gå till. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt för omvårdnadsnämndens del samt delvis uppfyllt för kultur- och fritidsnämnden.

4.3. Det finns riktlinjer för hantering av noterade avvikelser

Vår bedömning är att anvisningarna för avtals- och entreprenaduppföljning är tydliga avseende hantering av noterade avvikelser. De tydliggör 1) vikten av att formulera krav som går att följa upp vilket är en förutsättning för att kunna påtala avvikelser, 2) vikten av att i avtal beskriva olika nivåer av sanktioner, samt 3) en sanktionstrappa samt hur denna kan tillämpas. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

4.4. Noterade avvikelser rapporteras till nämnden

De styrande dokumenten uttrycker inte explicit att avvikelser som fångas upp under uppföljningar av leverantörer ska rapporteras till nämnden. Inom omvårdnadsnämnden avrapporteras samtliga avtalsuppföljningar till nämnden, där avvikelser från avtal framkommer (se bilaga 1). Någon motsvarande dokumenterad återkoppling sker inte till kultur- och fritidsnämnden. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt för omvårdnadsnämndens del samt delvis uppfyllt för kultur- och fritidsnämnden.

Bilaga 1. Omvårdnadsnämndens avtalsuppföljningar år 2016

I nedanstående tabell redovisas samtliga avtalsuppföljningar som återfinns i omvårdnadsnämndens diarium under år 2016.

Typ	Beteckning	Nämnd	Datum
Dokument	Avtalsuppföljning 2016 hemtjänstutförare med färre än 10 kunder - version 2	Omvårdnadsnämnden	2016-11-16
Dokument	ON/2016-11-15 §92 Avtalsuppföljning 2016 hemtjänstutförare med fler än 10 kunder samt trygghetslarm och nattpatrull	Omvårdnadsnämnden	2016-11-16
Dokument	ON/2016-11-15 §93 Avtalsuppföljning 2016 hemtjänstutförare med färre än 10 kunder	Omvårdnadsnämnden	2016-11-16
Dokument	Bäst omsorg Hemtjänst avtalsuppföljning 2016	Omvårdnadsnämnden	2016-10-26
Dokument	Omsorgsjouren Hemtjänst avtalsuppföljning 2016	Omvårdnadsnämnden	2016-10-26
Dokument	Anita Care Hemtjänst avtalsuppföljning 2016	Omvårdnadsnämnden	2016-10-26
Dokument	Medihead Hemtjänst avtalsuppföljning 2016	Omvårdnadsnämnden	2016-10-26
Dokument	Avtalsuppföljning 2016 hemtjänstutförare med fler än 10 kunder samt trygghetslarm och nattpatrull	Omvårdnadsnämnden	2016-10-25
Ärende	Avtalsuppföljning 2016 hemtjänstutförare med fler än 10 kunder samt trygghetslarm och nattpatrull	Omvårdnadsnämnden	2016-10-25
Dokument	Avtalsuppföljning 2016 hemtjänstutförare med färre än 10 kunder	Omvårdnadsnämnden	2016-10-25
Ärende	Avtalsuppföljning 2016 hemtjänstutförare med färre än 10 kunder. Våren 2016	Omvårdnadsnämnden	2016-10-25

Dokument	Poängsammanställning på avtalsuppföljning hemtjänst 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-03-08
Dokument	Avtalsuppföljning Berga vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Björkgården vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Skoga vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Hallen vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Oskarsro vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Frösunda vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Polhemsgården vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Tryggheten vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning Ametisten vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-15
Dokument	Avtalsuppföljning för vård- och omsorgsboende år 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-08
Dokument	Avtalsuppföljning av dagverksamhet 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-08
Dokument	Avtalsuppföljning av vård och omsorgsboende år 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-02-05
Dokument	Avtalsuppföljning av Frösunda Arbetslag och Activera Hundcenter 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-28
Dokument	Avtalsuppföljning av Frösunda Arbetslag och Activera Hundcenter 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-28
Dokument	Avtalsuppföljning av daglig verksamhet med 5 - 10 Solnabor enligt lagen om stöd och service (LSS) 2015.	Omvårdnadsnämnden	2016-01-25
Dokument	Avtalsuppföljning av boendestöd enligt socialtjänstlagen (SoL) 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-25

Dokument	Avtalsuppföljning av Funkisgruppen år 2015.	Omvårdnadsnämnden	2016-01-25
Dokument	Avtalsuppföljning an Mind me år 2015.	Omvårdnadsnämnden	2016-01-25
Dokument	Avtalsuppföljning av Smedjan år 2015.	Omvårdnadsnämnden	2016-01-25
Ärende	Avtalsuppföljning vård- och omsorgsboende 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-18
Dokument	Avtalsuppföljning 2015 hemtjänstutförare med fler än 10 kunder samt trygghetslarm och nattpatrull	Omvårdnadsnämnden	2016-01-15
Ärende	Avtalsuppföljning dagverksamhet 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-15
Ärende	Avtalsuppföljning av daglig verksamhet enligt LSS (lag om stöd och service för vissa funktionshindrade) 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-13
Ärende	Avtalsuppföljning 2015 hemtjänstutförare med fler än 10 kunder samt trygghetslarm och nattpatrull	Omvårdnadsnämnden	2016-01-13
Dokument	Avtalsuppföljning av grupp- och servicebostäder enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)	Omvårdnadsnämnden	2016-01-13
Ärende	Avtalsuppföljning av grupp- och servicebostäder enligt LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-13
Ärende	Avtalsuppföljning av boendestöd enligt SoL (socialtjänstlagen) 2015	Omvårdnadsnämnden	2016-01-13