



Kungsbacka

Revisorerna

*Revisionsrapport 2008
Granskning av nämndens uppföljning av
entreprenörer*

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte.....	3
1.3. Avgränsning	3
1.4. Metod.....	4
1.5. Revisionsfrågor	4
2. Hur nämnden för teknik följer upp verksamhet som bedrivs av annan huvudman..5	
2.1. Hur analyserar och värderar nämnden val av verksamhet som skall konkurrensutsättas?	5
2.2. Hur arbetar nämnden med att säkerställa att i samband med planering och upphandling att kap 3 och 6 i kommunallagen följs.	5
2.3. Hur arbetar nämnden med att följa upp den verksamhet som genom upphandling och avtal är utlagd på annan utförare än kommunen?	6
2.4. I vilken omfattning och i vilken form erhåller nämnden information om med vilka resultat som verksamheten bedrivs av annan?	6
2.5. Med vilken frekvens erhålls informationen?	7
2.6. Hur har ni arbetat med att förbereda den egna organisationen på en ökad konkurrens?	7
2.7. Hur säkerställer nämnden att brukaren har tillräcklig information om entreprenören och hur eventuella synpunkter på entreprenören skall hanteras?	7
2.8. Övrigt	7
3. Våra kommentarer.....	8

Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun granskat hur nämnden för teknik organiserar sin planering, riskanalys, genomförande och uppföljning av de verksamheter som bedrivs i annan regi, samt hur nämnden förbereder och anpassar den egna verksamheten till en situation som innebär ökad konkurrens.

Historiskt sett har nämnden av tradition arbetat med entreprenörer för att utföra olika typer av arbeten. Nämnden säkerställer att kap 3 och 6 i kommunallagen följs i samband med planeringsförfarandet och i anbudsförfrågan. Nämnden har upplevt att de kommit in sent i framtagandet av planeringsunderlaget, det sägs kunna bero på att många av ledamöterna i nämnden är nya. Ledamöterna har fått utbildning om lagen om offentlig upphandling samt kommunallagen. Inom förvaltningen för teknik vilar ansvaret för större upphandlingar och entreprenörer på planeringsavdelningen. Planeringsavdelningen följer även upp och informerar nämnden om hur projekten fortlöper. Nämnden hålls också informerad via ekonomirapporteringen. Under hösten har nämndens arbetsutskott (AU) aktualiserat frågan om tätare ekonomisk återrapportering, följden har blivit att förvaltningen varje månad tar fram en avvikelserapport till AU.

Förvaltningen för teknik har tillsammans med två andra förvaltningar tagit initiativet till att anställa en informatör för att föra ut information till medborgarna på ett lämpligt sätt. Effekten upplevs vara ett ökat informationsflöde från förvaltningen ut till medborgarna. Medborgarna kan också vända sig direkt till förvaltningen eller gå via det kommungemensamma instrumentet för kommunikation (KOMmentaren) om de har synpunkter.

Vissa oklarheter gällande ansvar och roller inom förvaltningen finns, det rör framför allt projekt där planeringsavdelningens roll gentemot övriga avdelningar är oklar. Detta ska enligt utkast till verksamhetsplan 2009-2012 ses över.

Enligt vår bedömning har nämnden tillförsäkrat sig goda kunskaper om de förutsättningar som råder för att ha en god insyn och kontroll över verksamheter som utförs i annan regi. Rutinerna för uppföljning har på nämndens egen inrådan stärkts vilket är positivt. Den löpande uppföljningen av pågående projekt kan utvecklas. Den översyn av ansvarsroller och mandat som ska ske inom förvaltningen torde kunna bidra till en förtydning av vem som har ansvaret att hålla nämnden informerad i olika projekt. Revisorerna kommer under 2009 följa upp arbetet med att tydliggöra uppdragen och mandaten för de olika avdelningarna.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I allt högre omfattning konkurrensutsätts den kommunala verksamheten i Sveriges kommuner. Detta ställer nya och annorlunda krav på hur kommunerna och nämnderna följer den verksamhet som de finansierar och ansvarar för.

Av Kommunallagen 3 kap. 19 § framgår att "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)."

Av Kommunallagens 3 kap. 19a § framgår att "Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i KL 3 kap. 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)."

Av Kommunallagens 6 kap. 7 § framgår att "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)."

Av kommunallagen framgår att varje nämnd har som en del av den interna kontrollen att följa att verksamheten bedrivs i enlighet med ingångna avtal i de fall verksamheten överlämnats till annan än kommunen.

Med vilka instrument som nämnden ska utöva sin interna kontroll framgår inte av lagen. Men som exempel kan anges system för intern rapportering till nämnden, vissa anställda får till uppgift att biträda nämnden med den interna kontrollen mm.

1.2. Syfte

Granskningen syftar till att granska hur nämnden för teknik organiserar sin planering, riskanalys, genomförande och uppföljning av de verksamheter som bedrivs av annan huvudman, samt hur nämnden förbereder och anpassar den egna verksamheten till en situation som innebär en ökad konkurrens.

1.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta rutiner för planering, genomförande och uppföljning av entreprenörer i tekniska nämnden.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom att ta vi tagit del av:

- r Nämndens plan/uppdragsbeskrivning
- r Nämndens riskanalys
- r Anbudsunderlag
- r Rutiner för och rapportering av uppföljning av avtal med annan än kommunen.

Materialet ligger sedan till grund för intervjuer med förvaltningschef och avdelningschefer samt nämndens presidium.

1.5. Revisionsfrågor

Granskningen avser att belysa följande frågor:

- r Hur analyserar och värderar nämnden val av verksamhet som skall konkurransutsättas?
- r Hur arbetar nämnden med att säkerställa att i samband med planering och upphandling kap 3 och 6 i kommunallagen följs.
- r Hur arbetar nämnden med att följa upp den verksamhet som genom upphandling och avtal är utlagd på annan utförare än kommunen?
- r I vilken omfattning och i vilken form erhåller nämnden information om med vilka resultat som verksamheten bedrivs av annan?
- r Med vilken frekvens erhålls informationen?
- r Hur har nämnden arbetat med att förbereda den egna organisationen på en ökad konkurrens?
- r Hur säkerställer nämnden att brukaren har tillräcklig information om entreprenören och hur eventuella synpunkter på entreprenören skall hanteras?

2. Hur nämnden för teknik följer upp verksamhet som bedrivs av annan huvudman

2.1. Hur analyserar och värderar nämnden val av verksamhet som skall konkurrensutsättas?

Nämnden har under lång tid och av tradition arbetat med entreprenörer för att utföra olika typer av arbeten. Kommunen använder entreprenörer i utförandet av investeringsprojekt och i den löpande verksamheten.

Diskussionen om vilka delar av verksamheten som ska utföras av kommunen och vad som kan utföras i annan regi sker i samband med verksamhetsplaneringen under våren. Förvaltningschefen uppfattar att nämnden anser att den blandning mellan egen regi och entreprenad som finns idag fungerar bra. Någon debatt om verksamhetsområden som skulle kunna konkurrensutsättas och som idag är i egen regi uppges inte ha skett i nämnden. Internt inom vissa avdelningar inom förvaltningen har man haft en sådan diskussion.

Avdelningarna inom förvaltningen har olika stor del av verksamheten ute på entreprenad. Skillnaden beror på vilken typ av verksamhet som bedrivs. Beläggning är exempelvis ett område som historiskt sett alltid har utförts av extern entreprenör. Inom snöröjning har kommunen valt att röja centrala delarna i egen regi medan övriga delar utförs av annan. Det motsvarar ca 50 procent i egen regi.

2.2. Hur arbetar nämnden med att säkerställa att i samband med planering och upphandling att kap 3 och 6 i kommunallagen följs.

Nämnden säkerställer att kommunallagen efterlevs i samband med planeringsförfarandet och i anbudsförfrågan. I anbudet regleras att nämnden ska ha den tillsyn och kontroll av utföraren som krävs enligt lag.

Nämnden har upplevt att de kommit in lite sent i framtagandet av förfrågningsunderlag avseende hur nämnden ska ha insyn och kontroll. Enligt uppgift kan det bero på att många av nämndens ledamöter är nya och inte haft tillräcklig kunskap om Lagen om offentlig upphandling (LOU). För att på ett bättre sätt komma in tidigt i planeringsprocessen och tillgodose att kapitel 3 och 6 i kommunallagen följs har nämndens ledamöter gått en utbildning i LOU. De har även fått en utbildning om kommunallagen. Enligt uppgift upplever nämnden att de nu på ett bättre sätt kan delta i upphandlingsförfarandet och de vinnlägger sig om att få komma in på ett tidigt stadium för att kunna kommentera förfrågningsunderlaget. I samband med mandatperiodens början informerar förvaltningen hur upphandlingsförfarandet fungerar inom de olika verksamheterna.

Nämndens ledamöter har kunskap om vilka olika verktyg de kan använda i planeringsförfarandet och använder sig vid behov av olika stödfunktioner i kommunen, så som Upphandling på förvaltningen Service.

Ansvaret för större upphandlingar och de entreprenörer som används vilar på planeringsavdelningen. Övriga avdelningar köper tjänsten av planeringsavdelningen. Mindre upphandlingar av vissa driftentreprenörer sköts av respektive avdelning med stöd av Upphandling på förvaltningen Service. Investeringsentreprenader sköts av planeringsavdelningen.

Förvaltningen har en tydlig rutinbeskrivning för handläggning av exploateringsprojekt.

Inför upphandlingar görs en viss omvärldsanalys av hur många anbudsgivare andra kommuner fått in vid liknande anbudsfrågningar. Nämnden vill ha in så många anbudsgivare som möjligt och uppmuntrar det. För att öka mängden anbudsgivare har man i något fall gjort om upphandling och delat upp projektet i fler mindre avgränsade delar. Det har hänt att upphandlingar har avbrutits på grund av för få inkomna anbud.

Nämndens delegationsordning ger förvaltningen rätt att upphandla vissa projekt för nämndens räkning. Under punkten "beslut fattade på delegation" rapporterar förvaltningen vid varje nämndmöte vilka beslut som har fattats på delegation från nämnden.

2.3. Hur arbetar nämnden med att följa upp den verksamhet som genom upphandling och avtal är utlagd på annan utförare än kommunen?

Förvaltningen, framför allt planeringsavdelningen, informerar nämnden om entreprenörer och de projekt som de utför åt kommunen genom att på varje nämndmöte under punkten "Förvaltningen informerar" delge nämnden statusen i olika projekt. I övrigt hålls nämnden underrättad främst via ekonomirapportering (april och augusti) samt via budget.

Nämndens ledamöter gör varje år några studiebesök vid olika projekt för att få mer information om hur arbetet fortlöper.

Stora delar av den verksamhet som utförs i extern regi ligger på investeringsbudgeten. Förvaltningschefen upplever det som svårare för nämnden att följa upp de löpande driftentreprenaderna. Avvikelsesrapportering blir det främsta området för återrapportering till nämnden.

Vid investeringsprojekt är en representant från planeringsavdelningen alltid med på byggmöten och slutbesiktningar där avstämningar görs med entreprenören. Det som framkommer på dessa möten kommuniceras enligt uppgift normalt inte till nämnden. Förvaltningen köper in bland annat en konsulttjänst avseende kvalitetssäkring av projekt utförda i annan regi.

En del avdelningar inom förvaltningen mäter den egna effektiviteten inom områden som de har valt att utföra i egen regi och jämför dem med de kostnader som liknande kommuner har för samma område men med externa utförare. Exempelvis inom gatu- och parkavdelningen har de jämfört sina kostnader att anlägga en lekplats i egen regi med Mölndals Stads kostnader för att låta en entreprenör uppföra den. De jämförde bl.a. kostnader för material och timmar.

2.4. I vilken omfattning och i vilken form erhåller nämnden information om med vilka resultat som verksamheten bedrivs av annan?

Nämnden får information vid delårsbokslut och årsbokslut samt ibland viss projektinformation, framför allt när projekten är slutförda.

Under hösten har nämndens arbetsutskott aktualiserat frågan om tätare ekonomisk återrapportering. Anledningen är de ökade kostnaderna för el som påverkar nämndens möjlighet att hålla budget. Som följd tar förvaltningen varje månad fram en avvikelsesrapport till arbetsutskottet.

2.5. Med vilken frekvens erhålls informationen?

Någon kontinuerlig återrapportering kring löpande projekt sker inte. Ansvaret för detta vilar på förvaltningschefen, denne rapporterar framför allt vid avvikelser.

2.6. Hur har ni arbetat med att förbereda den egna organisationen på en ökad konkurrens?

Då nämndens verksamheter varit utsatta för konkurrens under en lång tid och förvaltningen i hög omfattning redan idag använder sig av entreprenörer för att utföra arbeten inom anläggnings- och gatuområdet är personalen van vid att arbeta med konkurrensutsättning.

2.7. Hur säkerställer nämnden att brukaren har tillräcklig information om entreprenören och hur eventuella synpunkter på entreprenören skall hanteras?

Förvaltningen för Teknik har tillsammans med förvaltningen för Plan- & Bygg och förvaltningen för Miljö- & Hälsoskydd anställt en informatör som ska vara de tre förvaltningarna behjälplig med att föra ut information på ett lämpligt sätt till medborgarna. Tjänsten tillsattes under våren 2008. Förvaltningen för Teknik uppger att de har använt sig av informatören i störst utsträckning. Initiativet till att använda en informatör togs av förvaltningen. Vid intervju med representant för förvaltningen uppgavs att nämnden inte upplevts ha varit drivande i frågan, men varit positiv till ökade resursavsättning för informationsinsatser.

Förvaltningschefen upplever att informationsflöde från förvaltningen ut till medborgarna har ökat vilket är positivt.

Om medborgarna har synpunkter på entreprenörer eller förvaltningen kan de vända sig till kommunens växel eller direkt till förvaltningens expedition. Mottagaren där hänvisar sedan ärendet till rätt person inom förvaltningen. Vid parkeringsfrågor finns det ett särskilt nummer att ringa. Medborgarna har också möjlighet att använda sig av KOMmentaren, det kommungemensamma instrumentet för kommunikation med medborgarna. Dock upplever förvaltningschefen att ärenden som kommer via KOMmentaren inte når förvaltningen lika snabbt då de först sorteras på central nivå och sedan skickas ut till respektive berörd förvaltning och därefter till respektive handläggare.

I vissa ärenden har nämnden valt att låta arbetsutskottet hantera synpunkter från allmänheten.

2.8. Övrigt

Inom förvaltningen för Teknik finns det vissa oklarheter vad gäller roller och ansvar. Detta rör framför allt projekt där planeringsavdelningens roll gentemot övriga avdelningar är oklar. Vissa av de intervjuade avdelningscheferna är inte helt på det klara med vem som äger ansvaret att informera exempelvis nämnden om projekt.

Frågan har uppmärksammats av förvaltningschefen och enligt utkast till verksamhetsplan 2009-2012 ska gränsdragningen mellan bl.a. gata & park och planeringsavdelningen ses över vad gäller uppdrag och mandat.

3. Våra kommentarer

Kommunallagens krav på insyn i verksamhet som bedrivs av annan på uppdrag av kommunen är tydlig. Ansvarig nämnd skall genom avtal säkerställa att den information som krävs för att bedöma huruvida utföraren genomför uppdraget i enlighet med den överenskommelse som gjorts erhålls.

Nämnden för teknik är väl medveten om nödvändigheten av att i avtal reglera rätten till insyn och tillsyn av entreprenörers verksamhet. Det är vår bedömning att nämnden har tillförsäkrat sig goda kunskaper om de förutsättningar som råder för att ha en god insyn och kontroll över verksamhet som utförs i annan regi.

Rutinerna för uppföljning har på nämndens egen inrådan stärkts vilket är positivt. Den löpande uppföljningen av pågående projekt kan utvecklas. Den översyn av ansvarsroller och mandat som ska ske inom förvaltningen torde kunna bidra till en förtydning av vem som har ansvaret att hålla nämnden informerad i olika projekt. Revisorerna kommer under 2009 följa upp arbetet med att tydliggöra uppdragen och mandaten för de olika avdelningarna.

Kungsbacka den 16 december 2008

Odd Hessler
Ordförande för revisionen

Gerhard Isacsson
Förtroendevald revisor

Vilhelm Rundquist
Certifierad kommunal revisor

Sofi Larsson
Konsult