



	Beslutsdatum	Paragraf	Sida
Kommunfullmäktige			
Kommunstyrelsen	2011-03-14	70	135
Arbets- och personalutskottet	2011-02-28	41	78

marsks17

Dnr 10.814-007

Yttrande över granskningsrapport Verksamheter utlagda på entreprenad

Bilaga:
Tekniska nämndens yttrande

Ärendebeskrivning

Revisionen har genom KPMG genomfört en granskning av verksamheter utlagda på entreprenad. Granskningen är ett samarbete med kommunrevisionen i Sundsvall och Umeå kommuner. Rapporten innehåller, förutom sedvanlig granskning, en jämförelse mellan dessa tre kommuner.

Utgångspunkten för granskningen är att kommunens ansvar för tjänsten gentemot medborgare/brukare inte förändras när utförandet upphandlas. Det är därför viktigt att kommunen genom tjänstegarantier/serviceklarationer eller liknande definierar vilken tjänst som ska utföras och att kvalitetskravet ställs som ett villkor i förfrågningsunderlaget vid upphandlingen. Kommunen måste också ha rutiner för att följa upp att de gjorda överenskommelserna efterlevs, vilket kan göras genom egna kvalitetsuppföljningar och/eller genom t.ex. brukarundersökningar. Det är vidare av vikt att kommunen i avtalet tillförsäkrat sig om rätt till insyn samt att det finns möjlighet till påtryckningar om leverantören inte sköter sina åtaganden.

Den viktigaste iakttagelsen som presenteras i rapporten är att nämnderna inte i tillräcklig omfattning styr och följer upp de verksamheter som är utlagda på entreprenad. Revisorerna vill därför att tekniska nämnden särskilt redogör för vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av denna iakttagelse.



	Beslutsdatum	Paragraf	Sida
Kommunfullmäktige			
Kommunstyrelsen	2011-03-14	70	136
Arbets- och personalutskottet	2011-02-28	41	79

marsks17b

Rapporten belyser också andra skillnader i hur de tre granskade tjänsterna upphandlas, bl.a. hur kvaliteten definieras. Revisionen ser därför gärna att de tre granskade kommunerna utifrån granskningen inleder ett samarbete i syfte att närmare jämföra och analysera upphandlade tjänster samt i övrigt vidareutveckla verksamheten för detta område.

Revisorernas gemensamma slutsatser:

- De granskade kommunerna upphandlar i stort sett driftsentreprenader på ett traditionellt sätt, d.v.s. ansvaret för när, och till viss del hur, tjänsten ska utföras åligger i huvudsak beställaren. Luleå och Umeå kommuner har dock inom vissa områden infört s.k. funktionsupphandling, d.v.s. att kommunen överlämnar ansvaret till entreprenören att utföra tjänsten enligt kravspecifikationen.
- Den ansvariga nämnden i respektive kommun måste ta ett mer övergripande ansvar för de verksamheter som upphandlas, bl.a. genom servicedeklarationer och genom att nämnden alltid fastställer förfrågningsunderlagets kravspecifikation vid upphandling.
- De servicedeklarationer som finns har inte systematiskt inarbetats i kravspecifikationerna.
- Vad gäller jämställdhet så finns i Luleå, men inte Sundsvall och Umeå, s.k. antidiskrimineringsklausuler enligt samtliga granskade upphandlingsunderlag. Luleå kommun har även vid upphandlingarna ställt krav på att leverantören ska beakta framkomligheten för funktionshindrade. I Sundsvall och Umeå regleras det enligt uppgift i trafikordningsplaner, vilket vi endast till viss del kunnat verifiera.
- Det är väsentligt att rutinerna för uppföljning av entreprenaderna ses över. Förutom den löpande kontrollen bör det finnas regelbundna systematiska kontroller som säkerställer att den köpta tjänsten motsvarar vad kommunen upphandlat. Nämnderna i de tre kommunerna måste aktivt följa upp dessa verksamheter.



	Beslutsdatum	Paragraf	Sida
Kommunfullmäktige			
Kommunstyrelsen	2011-03-14	70	137
Arbets- och personalutskottet	2011-02-28	41	80

marsks17c

- Rätten till insyn bör skrivas in i avtalen, även om öppenheten för de aktuella arbetena normalt sett är stor. Detta inte minst för att säkerställa kommunens befogenhet om en konflikt med leverantören uppstår. Det är anmärkningsvärt att Sundsvall och Umeå kommuner saknar rutiner för att säkerställa att rätten till insyn generellt beaktas vid upphandlingar av tjänster. Revisionens behov av insyn bör även säkerställas.
- Kommunerna bör överväga ytterligare vitesklausuler i kommande upphandlingar av de granskade tjänsterna. Vitets storlek bör enligt vår mening uppgå till minst det belopp som det kostar att åtgärda felet för kommunen. Hur eventuella rättstvister ska lösas bör även ses över i kommande avtal. Det finns dock, enligt vår bedömning, i samtliga granskade avtal en rätt för kommunerna att bryta avtalet om leverantören allvarligt missköter sina åtaganden.

Revisorerna rekommenderar tekniska nämnden i Luleå att:

1. Utvärdera en ökad användning av funktionsupphandling
2. Kommunens upphandlingsenhet deltar i upphandlingar av entreprenader på den tekniska sidan som kvalitetssäkrare av upphandlingsspecifika frågor.
3. Årligen ompröva upphandlingspolicyn
4. Se över delegationsbestämmelserna så att tekniska nämnden beslutar om upphandling och fastställer förfrågningsunderlaget
5. Utarbeta och fastställa servicedeklarationerna samt införa rutiner som säkerställer att utfästelsen i servicedeklarationerna regelbundet omprövas.
6. Se över rutinerna för att formulera krav vid upphandling så att tjänsten motsvarar såväl vad som utlovats till den enskilda medborgaren som de krav som i övrigt finns från nämnd och verksamhet. Kraven ska dessutom alltid vara mätbara och relevanta utifrån den tjänst som upphandlas.
7. Se över rutinerna för uppföljning, både vad gäller löpande kontroller som regelbundna systematiska kontroller för att säkerställa att den köpta tjänsten motsvarar vad kommunen upphandlat.
8. Säkerställa revisionens behov av insyn i upphandlade verksamheter.



	Beslutsdatum	Paragraf	Sida
Kommunfullmäktige			
Kommunstyrelsen	2011-03-14	70	138
Arbets- och personalutskottet	2011-02-28	41	81

marsks17d

9. Inför kommande upphandlingar säkerställa att det finns tillräckliga påtryckningsmedel för samtliga väsentliga brister som kan uppstå i leveransen och hur eventuella rättstvister ska lösas, inkl vitesbeloppen.

Revisorerna har begärt tekniska nämndens yttrande över samtliga ovanstående punkter. Nämndens yttrande bifogas.

Revisorerna begär vidare kommunstyrelsens yttrande över de rekommendationer som redovisas i punkterna 1 – 3.

Ekonomikontorets yttrande

1. Utvärdera en ökad användning av funktionsupphandling

Ekonomikontorets inköpsavdelning deltar eller berörs i relativt begränsad omfattning i funktionsupphandlingar på den tekniska sidan. Vi kan därför inte styrka påståendet att om inköpsavdelningen i utökad omfattning skulle delta i dessa upphandlingar skulle innebära en kvalitetsökning. Det har inte framkommit till inköpsavdelningen att tekniska förvaltningen har brister i dessa upphandlingar.

2. Kommunens upphandlingsenhet deltar i upphandlingar av entreprenader på den tekniska sidan som kvalitetsäkrare av upphandlingsspecifika frågor

Ekonomikontorets inköpsavdelning föreslår att den inköps-/tvärgrupp som bildades under 2006 utvecklas ytterligare. Gruppen som består av representanter från tekniska förvaltningen och ekonomikontorets inköpsavdelning ska behandla kortsiktiga och långsiktiga frågor vad avser LOU och andra frågeställningar avseende upphandlingar och andra försörjningsfrågor.

3. Årligen ompröva upphandlingspolicyn

Det pågår ett intensivt arbete med att omarbete befintlig inköpspolicy.



	Beslutsdatum	Paragraf	Sida
Kommunfullmäktige			
Kommunstyrelsen	2011-03-14	70	139
Arbets- och personalutskottet	2011-02-28	41	82

marsks17e

Orsaken till detta är ett antal nyligen beslutade omfattande förändringar i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Bland annat har man i LOU fastställt direktupphandlingsvärdet samt beslutat om att en upphandlingsskadeavgift kan utdömas vid otillåten direktupphandling. Utöver detta finns en hel del andra regeländringar som vi måste ta hänsyn till i vårt arbetssätt så att kommunen inte drabbas av påföljder.

Den omarbetade inköspolicyn planeras vara färdigställd så att ett politiskt beslut kan tas under våren 2011.

Därefter sker kontinuerlig uppföljning av innehållet. När förändring sker av väsentlig karaktär tas förändringarna upp för politiskt beslut.

Arbets- och personalutskottets förslag

Kommunstyrelsens arbets- och personalutskott föreslår kommunstyrelsen besluta att

- ekonomikontorets yttrande ska utgöra yttrande över revisionsrapporten.

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att

- ekonomikontorets yttrande ska utgöra yttrande över revisionsrapporten.

Beslutsexpediering

Tekniska nämnden, Ekonomikontoret, KPMG, Kommunrevisionen