

# Revisionsrapport granskning av externa avtal.

-Utförarstyrelsen

-Vård och omsorgsnämnden

Östersunds Kommun

Juni 2012

---

# Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	2
2. Rutinbeskrivning .....	4
3. Granskningsresultat .....	6

---

# Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat hanteringen av avtal med externa utförare. Granskningen syftar till att undersöka vilka externa utförare som utför arbete på uppdrag av kommunen och vilka avtal som finns med dessa utförare.

Den övergripande revisionsfrågan är om rutiner för uppföljning av avtal inom vård- och omsorgsnämnden samt tekniska förvaltningen inom utförarstyrelsen är tillfredställande.

Underlag för bedömning är gällande avtal och eventuella interna regelverk, policys och beslut beträffande dessa.

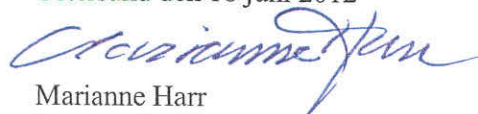
Vi bedömer att Utförarstyrelsen sammantaget har tillräckligt god kontroll på vilka avtal som finns upprättade med externa utförare och att pågående arbete med upprättande av en gemensam avtalsliggare kommer att stärka detta ytterligare. Utformningen av avtalen täcker väsentliga områden för att möjliggöra en tillfredsställande uppföljning. Utformningen kan dock förbättras genom en mer enhetlig struktur.

Vi bedömer även att Vård och omsorgsnämnden har god kontroll på vilka avtal som finns upprättade med externa utförare. Utarbetade upphandlingsunderlag har på ett bra sätt integrerats i avtalen vilket medför mycket goda förutsättningar för nämnden att bedriva uppföljning och kontroll. Förvaltningen bör överväga att komplettera internkontrollplanen med en punkt angående avtal med externa utförare.

Avseende utförarstyrelsen lämnar vi följande generella rekommendationer:

- ✓ Ta fram en gemensam avtalsmall där väsentliga avtalsmoment är tydligt upptagna
- ✓ Säkerställ att utformningen av avtalen får en tydlig avsändare genom att avtalspart inklusive information om nyttjande enheter framgår tydligt samt att layouten kompletteras med kommunens logotyp
- ✓ I tillägg till avtalsmall kan med fördel en instruktion avseende allmänna villkor och krav från kommunen sida tas fram. Detta för att enkelt kunna värdera förekommande varianter av allmänna branschvillkor och säkerställa kommunens krav avseende informationsskyldighet
- ✓ Säkerställ en gemensam rutin för kvalitetssäkring av avtalsskrivning vid direkt upphandling

Östersund den 18 juni 2012



Marianne Harr  
Uppdragsansvarig



Markus Jonsson  
Granskare



Kjell Pettersson  
Projektledare, Certifierad  
kommunrevisor

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdrag och bakgrund

Enligt KL 3 kap 17 § skall kommunfullmäktige se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp den verksamhet som lämnas över till en extern utförare innan verksamheten överlämnas. Enligt 19 § ska även allmänheten genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt att ha insyn över hur verksamheten utförs.

Det är ansvarig nämnd som ytterst ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt uppställda krav och riktlinjer. Nämnden skall ha rutiner för att löpande följa upp både egen utförd verksamhet och verksamhet utförd av extern utförare.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat hanteringen av avtal med externa utförare. Projektet syftar till att undersöka vilka externa utförare som utför arbete på uppdrag av kommunen och vilka avtal som finns med dessa utförare.

## 1.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är:

- Är ansvarig nämnds rutiner för uppföljning av avtal tillfredsställande?

Granskningen skall besvara följande kontrollmål:

- Vilka avtal finns med externa utförare?
- Hur är avtalen utformade?

## 1.3 Revisionskriterier

I analysen görs bedömningar som svarar mot formulerade kontrollmål. Underlag för bedömning är gällande avtal och eventuella interna regelverk, policys och beslut beträffande dessa. Utifrån gjorda iakttagelser sammanfattas våra bedömningar i granskningsresultat.

## 1.4 Avgränsning

Granskningen avser 2012 och är avgränsad till vård- och omsorgsnämnden och tekniska förvaltningen inom utförarstyrelsen. Granskningen avser inte upphandlingsförfarandet av avtalen.

## 1.5 Metod

Intervjuer har genomförts med Börje Hoflin, chefsekonom Vård- och omsorgsförvaltningen, Jorma Putaansuu, administrativ chef Tekniska förvaltningen,

Caroline Bjurström och Karin Nydahl, förvaltningssekreterare Tekniska förvaltningen samt Kolbjörn Rydén enhetschef Vatten och Ola Skarin enhetschef Renhållning.

För kartläggning av avtalen har studier av dokumentation och intervjuer genomförts för respektive kontrollområde. Bedömning av avtalens utformning har genomförts med hjälp av stickprovsmässigt urval.

Vi lämnar rekommendationer om förbättringsområden. Rapporterna är sakgranskade av berörda.

## 2. Rutinbeskrivning

### 2.1 Avtal med externa utförare

#### 2.1.1 Vård- och omsorgsförvaltningen

I huvudsak avser avtal med externa utförare inom Vård- och omsorgsförvaltningen entreprenader inom omvårdnad exempelvis särskilt boende och hemtjänst. Avtalen är få till antalet men hanterar vanligen en betydande affärsvolym. En stor andel av entreprenad avtalen är upphandlade vid en och samma tidpunkt under 2009 (100 miljoner SEK årligen). Avtalsparter är både större nationella vårdkoncerner samt mindre lokala entreprenörer.

Samtliga entreprenadavtal föregås av en upphandlingsprocess under upphandlingsfunktionens försorg och diarieförs och arkiveras hos nämndsekreteraren vid förvaltningen.

#### 2.1.2 Tekniska förvaltningen

Inom den tekniska förvaltningen finns ett större antal (se bilaga) avtal upprättade med externa utförare. Avtalen spänner mellan ett flertal områden såsom transporter, materialåtervinning, maskin- och vägunderhåll, kem-tekniska produkter och energi-/uppvärmning. En stor del av avtalen avser mer långvariga överenskommelser kring arrenden, mark- och ledningsrätt. Förutom privata entreprenörer förekommer kommunala bolag och privatpersoner som avtalspart.

I de fall avtalen skall upphandlas enligt Lagen om offentlig upphandling tillhandahåller upphandlings-funktionen gällande instruktioner och riktlinjer.

I förekommande fall nyttjas utförare och avtal av flera enheter. Hantering och tillämpning av avtalen sker ute på respektive enhet. Avtalen förvaras hos enhetschef. Ett arbete pågår inom förvaltningen med att införa IT stöd för uppföljning av avtalens löptider där ambitionen är att täcka samtliga gällande avtal med externa utförare.

### 2.2 Utformning av avtal

#### 2.2.1 Vård- och omsorgsförvaltningen

Upprättande av avtal inom Vård- och omsorgsförvaltningen föregås vanligen av en upphandlingsprocess där nämndbeslut krävs om såväl fastställande av förfrågningsunderlag som val av leverantör. Avtalen undertecknas formellt av nämndordförande och förvaltningschef. Mindre serviceavtal godkänns enligt delegationsordning av chefsekonom och LOV-handläggare var för sig. (Lagen om Valfrihet)

Under 2008 utarbetades en gemensam struktur för upphandlingar inom omsorgen med främst förfrågningsunderlaget som styrande dokument samt gällande lagstiftning på området. Avtalen består av ett kontrakt där avtalsparter, avtalsobjekt, avtalstid samt ersättning framgår. Övrig avtalsdokumentation följer förfrågningsunderlaget vilken reglerar omfattning, kvalitet, leverantörskrav, kontraktsvillkor och övrig praktisk information samt tillämpliga allmänna bestämmelser.

Kontrakten innehåller också sedvanliga paragrafer för reglering av index, ansvarsförsäkring och eventuell tvist. Tvist handläggs av allmän domstol.

Återrapportering från leverantören innefattar i huvudsak krav på medverkan i granskning, deltagande i enkäter, statistikuppgifter samt nyttjande av gemensamt systemstöd för uppföljning av verksamheten.

Rutin för uppföljning av avtalen med hänsyn till genomförande, kvalitet etc. skall ske i enlighet med upprättad granskningsplan i genomsnitt vartannat år för respektive avtal. Uppföljningen följer en gemensam process vad gäller moment och ansvarsfördelning. I tillägg finns även en objektsövergripande uppföljning som syftar till att följa upp enskilda moment hos samtliga utförare. Leverantören utvärderas genom en modell där avvikelser poängsätts. Krav på åtgärder är en direkt följd av antalet poäng.

Årligen sammanställs en översiktlig rapport till nämnden avseende samtliga genomförda granskningar och enkätundersökningar. Förvaltningschefen lämnar löpande avvikelserapporter till nämnden.

Ersättningsmodell för entreprenadavtalen grundar sig på inrapporterat antal brukare via förvaltningens verksamhetssystem och styrs av en fördefinierad prismodell. Fakturering sker ej. Utbetalning sker månadsvis till entreprenören. Som grund för bedömning av tidsbehov för respektive brukare ligger biståndsbeslutet.

### 2.2.2 Tekniska förvaltningen

Avtalen inom den tekniska förvaltningen utformas i stor utsträckning utifrån relevanta villkor och praxis inom aktuellt avtalsområde och bransch. Utöver beskrivningar av omfattning och ersättningskrav förekommer vanligen nedan upplägg och konstruktioner i avtalen:

- Krav på ansvarsförsäkring
- Indexreglering vid långvariga avtalsperioder
- Hänvisning till allmänna branschvillkor
- Krav på leverantörens återrapportering
- Uppgifter om faktureringsrutiner
- Omförhandlingsrättighet vid ändringar av volym
- Automatisk förlängning av avtal vid passivitet

Godkännande av avtal regleras i delegationsbestämmelse för utförarstyrelsen. Avtal upp till 10 basbelopp godkänns av enhetschef. Avtal över 10 basbelopp godkänns av förvaltningschef eller enligt delegationsbestämmelsen.

Rutiner för uppföljning och kvalitetssäkring av avtalen sker under respektive enhets ansvar och skiljer sig åt beroende av avtal och enhet.

# 3. Granskningsresultat

## 3.1 Vård- och omsorgsförvaltningen

### 3.1.1 Avtal med externa utförare

Aktuella avtal med externa utförare inom Vård och omsorgsförvaltningen framgår av bilaga 1. I huvudsak består avtalen av entreprenader inom omsorgen. Övriga avtal avser mindre underhålls- och serviceinköp.

### 3.1.2 Kontrollmål

För att kontrollera avtalens innehåll har bland annat följande kontrollmål ingått i stickprovet:

- Utformning av avtal
- Indexklausul
- Uppsägningstid
- Faktureringsrutin
- Skyldighet att lämna information till beställare
- Löptider
- Diariehantering

### 3.1.3 Resultat stickprov gällande avtalens utformning

För att få en uppfattning om avtalens utformning och i detalj se över rutiner för uppföljning av avtalen har stickprov tagits. Mot bakgrund av att avtalsstrukturen följer en gemensam modell har ett avtal granskats. Avtalet med tillhörande förfrågningsunderlag är upprättat under 2009 med Attendo Care AB. Övriga entreprenadavtal följer än äldre struktur och kommer i samband med omförhandling eller förlängning att följa samma struktur.

Avtalet med tillhörande bilagor är omfattande men med en tydlig och logisk struktur. Generella förutsättningar kring kvalitetskrav, utförande, dokumentationskrav, verksamhetssystem och miljökrav är väl dokumenterade med tydligt beskrivna ansvarsområden. Krav på kvalitet och utförande av aktuella omsorgstjänster är direkt hänvisade till gällande hälso- och sjukvårdslagstiftning.

Krav på leverantörens ansvar och delaktighet i uppföljningsåtgärder framgår tydligt. Underlag för kvalitetskontroller framgår i detalj och är formulerade som skall-krav i förfrågningsunderlaget. Kontrollerna innehåller en stor mängd mätpunkter vilket bidrar till en bred bedömningsgrund för att avgöra utförarens kvalitet på utförd omsorg och efterlevnad av tillämpliga lagar och bestämmelser.

Utförda tjänster ersätts ej mot faktura. Utbetalning sker istället på underlag av biståndshandläggarens inrapportering av aktuella brukare i verksamhetssystemet. Underlag för ersättning enligt avtalet grundar sig i sin tur på biståndsbeslutet. Eventuella



avvikelser från detta ansvarar leverantören för att rapportera vilket sammantaget skapar effektivitet i administrationen.

Avtalets indexhantering är utformat så att indexering endast medges på 60% av kostnaderna vilket på ett bra sätt bidrar till krav på leverantören att arbeta med effektivitetshöjande åtgärder och kostnadsbesparingar.

I intervju med förvaltningens chefsekonom framkommer att man är nöjd med nuvarande utförare samt på vilket sätt avtalsunderlagen bidrar till möjligheten att bedriva god uppföljning. Vidare anger man att ambitionen i avtalsutformningen är att endast ställa krav som ska följas upp.

#### 3.1.4 Revisionell bedömning

Mot bakgrund av det tjänsteområde avtalet avser är det naturligt viktigt att kraven på kvalitet och genomförande i enlighet med lagar och förordningar är säkerställda. Avtalen tar upp en stor mängd mätpunkter vilket medför att uppföljningen kan bli resurskrävande. Vi bedömer dock att det är en fördel då dessa möjligheter till uppföljning inte begränsas av avtalets utformning.

Vi bedömer att Vård och omsorgsnämnden har god kontroll på vilka avtal som finns upprättade med externa utförare. Aktuella avtal är förtecknade i en gemensam avtalslogg där relevant information framgår.

Utarbetade upphandlingsunderlag har på ett bra sätt integrerats i avtalen vilket medför mycket goda förutsättningar för nämnden att bedriva uppföljning och kontrollera efterlevnad av den verksamhet som den externa utföraren tillhandahåller.

Vi bedömer även att förvaltningen bör överväga att en kontroll av avtal med externa utförare genomförs i den av nämnden beslutade internkontrollplanen.

## 3.2 Tekniska förvaltningen

### 3.2.1 Avtal med externa utförare

Som en del i förvaltningens övergripande plan för intern kontroll pågår ett arbete med att upprätta en lista över samtliga gällande avtal i syfte att få en uppfattning om vilka avtal som finns, med vilka utförare, information om avtalsperioder etc. Arbetet skall vara färdigställt vid utgången av 2012.

Vid granskningens genomförande bedöms cirka 80-85% av avtalen vara identifierade och förtecknade. Aktuella avtal framgår av bilaga 2.

Inom enheterna Lokal/Bostad, Bygg/Projektledning och Sporthallar förekommer enligt uppgift inga avtal med externa utförare. Enheterna Vatten, Renhållning och Fastighet har flest antal avtal.

### 3.2.2 Kontrollmål

För att kontrollera avtalens innehåll har bland annat följande kontrollmål ingått i stickprovet:

- Utformning av avtal
- Indexklausul

- Uppsägningstid
- Faktureringsrutin
- Skyldighet att lämna information till beställare
- Löptider
- Diariehantering
- Behörighet att skriva under

### 3.2.3 Resultat stickprov gällande avtalens utformning

För att få en uppfattning om avtalens utformning och översiktligt granska rutiner för uppföljning av avtalen har stickprov tagits. Urvalet består primärt av avtal med väsentlig affärsvolym baserat på utdrag ur redovisningen för kvartal 1 2012. Totalt har 12 avtal granskats i stickprovet där följande noteringar gjorts.

- Stor variation finns vad gäller avtalens struktur och utformning
- Allmänna villkor och krav från kommunen kan ej utläsas
- Tydlighet kring krav på leverantörens återrapportering och informationsskyldighet saknas i några fall
- Klausuler för rätt till omförhandling/prisjustering vid ändrade förutsättningar saknas i något fall
- I något fall är avtalspart ej formellt dokumenterat
- Direktupphandlade avtal diarieförs i liten omfattning

### 3.2.4 Revisionell bedömning

Vi bedömer att utförarstyrelsen sammantaget har tillräckligt god kontroll på vilka avtal som finns upprättade med externa utförare. Pågående arbete med upprättande av en gemensam avtalsförteckning kommer att stärka detta och möjliggöra en översikt av helheten på ett effektivt sätt.

Vi bedömer även att utformningen av avtalen täcker väsentliga områden för att möjliggöra en tillfredsställande uppföljning av avtalen men att utformningen kan förbättras genom en mer enhetlig struktur. Relevanta moment är upptagna och motsvarar praxis inom respektive avtalsområde och bransch.

Som framgår av noteringar ovan finns följande generella rekommendationer:

- ✓ Ta fram en gemensam avtalsmall där väsentliga avtalsmoment är tydligt upptagna
- ✓ Säkerställ att utformningen av avtalen får en tydlig avsändare genom att avtalspart inklusive information om nyttjande enheter framgår tydligt samt att layouten kompletteras med kommunens logotyp
- ✓ I tillägg till avtalsmall kan med fördel en instruktion avseende allmänna villkor och krav från kommunen sidas fram. Detta för att enkelt kunna värdera förekommande varianter av allmänna branschvillkor och säkerställa kommunens krav avseende informationsskyldighet till allmänheten
- ✓ Säkerställ en gemensam rutin för kvalitetssäkring av avtalsskrivning vid direkt upphandling