

LOMMA KOMMUN Kommunstyrelsen	
2013 -10- 03	
KS/KF 2013:400	007

LOMMA KOMMUN	
2013 -10- 03	
REV 2013:13	007

Revisionsrapport

*Alf Wahlgren,
certifierad kommunal
revisor, Christina
Widerstrand,
certifierad kommunal
revisor*

september 2013

Granskning av uppföljning av konkurrensutsatt skötsel av gator och park inom Tekniska nämnden

Lomma kommun

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund och uppdrag	1
1.1.	Revisionsfråga och kontrollmål	1
1.2.	Metod och avgränsning	1
2.	Utgångspunkter	2
2.1.	Kommunallagen	2
2.1.1.	Kommunala entreprenader.....	2
	Kontroll och uppföljning	2
	Medborgarnas insyn	2
2.2.	Meddelarfrihet och meddelarskydd	3
2.2.1.	Meddelarfrihet finns inte hos privat anställda	4
2.3.	Upphandling av yttre drift och underhåll Lomma kommun	4
3.	Granskningsresultat	6
3.1.	Förfrågningsunderlag.....	6
3.1.1.1.	Bedömning	7
3.2.	Kontrakt	7
3.2.1.	Bedömning	7
3.3.	Tekniska nämndens uppföljning av entreprenaden	7
3.3.1.	Bedömning	8
3.4.	Tekniska nämndens möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot avtal ...	9
3.4.1.	Bedömning	9
4.	Sammanfattande revisionell bedömning	10

1. Bakgrund och uppdrag

I oktober 2006 beslutade kommunstyrelsen om utökad budgetram för Tekniska nämnden för att bekosta underlag för och genomförande av upphandling av entreprenad avseende gator och park. Det skulle dröja till den 8 februari 2010 då tekniska nämndens arbetsutskott beslutade att beställa entreprenaden av vinnande entreprenör.

Av kommunallagen 3 kap. 19 § följer att om en kommun sluter avtal med en privat aktör 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 Lomma kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av konkurrensutsatt verksamhet utifrån ett uppföljningsperspektiv. Uppdraget har tillkommit utifrån en genomförd risk- och väsentlighetsanalys.

1.1. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har Tekniska nämnden en ändamålsenlig uppföljning av den konkurrensutsatta skötseln av gator och park?

Följande kontrollmål ingår i granskningen

- Tekniska nämnden har på ett tillfredställande sätt i avtalet tillförsäkrat möjlighet till att kontrollera och följa upp verksamheten
- Tekniska nämnden får utifrån avtalet återrapportering om verksamheten
- Tekniska nämnden har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal

1.2. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom studier av befintlig dokumentation i form av beslutsunderlag, förfrågningsmaterial, avtal, protokoll samt förekommande uppföljningsrapporter. Vidare har intervjuer genomförts med förvaltningschef, verksamhetschef samt representanter för Tekniska nämnden (2:e vice ordförande samt ledamot i nämndens arbetsutskott).

Granskningen är avgränsad till att avse konkurrensutsatt skötsel av gator och park åren 2011 och 2012.

Revisionsrapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Utgångspunkter

2.1. Kommunallagen

2.1.1. Kommunala entreprenader

Kontroll och uppföljning

”3 kap. 19 § Innan en kommun eller landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än vad som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.”¹

Kommunallagen lägger fast att en förutsättning för att kommunen helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till extern utförare är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Detta gäller endast då verksamheten har överlämnats till ett helt privatägt företag. I § 17 regleras om en kommun eller ett landsting lämnar över vården till ett aktiebolag eller stiftelse som en kommun bildat ensam. I § 18 regleras förhållande om verksamheten lämnas över till där en kommun har ett delägarskap.

I förarbetena sägs bl.a. ”[e]n förutsättning för att en nämnd skall kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten i de fall då kommunen eller landstinget helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till en utomstående på entreprenad är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.”²

Lagstiftaren anser att detta krav skall ingå i avtalet med utföraren. Regeringen ansåg i prop. 1993/94:188 Lokal demokrati – att

”[m]an måste därför avtalsvägen genom särskilda villkor skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning... Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. Det måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen eller landstinget att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Att de skall ha rätt att följa och inspektera verksamheten måste också finnas med i avtalet.”³

Medborgarnas insyn

”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.”⁴

¹ SFS 2002:249

² Regeringens proposition, 1993/94:188, s 41

³ Ibid, s 40f

⁴ SFS 2002:249

Genom den ändring av kommunallagen som riksdagen beslutade vill lagstiftaren att medborgarna skall garanteras insyn i kommunala entreprenader. Med kommunala driftsentsprenader avses att en kommun anlitar ett privatägt företag för en viss uppgift som annars skulle utförts i egen kommunal regi. Kommunen eller landstinget har på det sättet kvar huvudmannskapet för verksamheten.

I förarbetena uttrycker regeringen att det "[f]rån demokratisk synpunkt finns risker med att delar av den kommunala verksamheten undandras medborgarnas grundlagsskyddade rätt till insyn genom att privatägda företag tillåts driva sådan verksamhet."⁵

Förfarbetena argumenterar för att denna insyn bör tillförsäkras genom avtalet mellan uppdragsgivaren och utföraren/leverantören. Kravet på allmänhetens insyn skall endast avse de fall när vården av en kommunal angelägenhet har överlämnats, vilket innebär att begränsade stöd- och kringfunktioner som utförs av annan exempelvis lokalvård och fastighetsskötsel inte omfattas av kravet på insyn från allmänheten.

Vid en upphandling bör förfrågningsunderlaget innehålla uppgifter om hur möjligheten till insyn skall regleras. Det är det kommunala organ, normalt sätt en nämnd, som sluter avtalet med entreprenören som har ansvaret för allmänhetens insyn. För att inte skapa en snedvriden konkurrens mellan avtalsparterna bör gemensamma ståndpunkter finnas för vilken typ av uppgifter som behövs för att tillförsäkra allmänheten den insyn som kunde anses vara befogad inom olika verksamhetsområden.

2.2. 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)

⁵ Regeringens proposition, 2001/02:80, s 103.

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.

2.2.1. 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 2013.⁶

2.3. Upphandling av yttre drift och underhåll Lomma kommun

Kommunstyrelsen fattade beslut 2006-10-25 § 230 om en utökad budgetram för tekniska nämnden för att bekosta underlag för och genomförande av upphandling avseende entreprenad för gator och park. Beslut om entreprenad fattades dock inte av tekniska nämnden förrän 2009-10-23 § 115. Mellan år 2006 och 2009 behandlades ärendet mellan nämnden och kommunstyrelsen ett flertal gånger bland annat avseende begäran om medel ställd från nämnden till kommunstyrelsen. Vidare arbetade förvaltningen under tiden med att ta fram förfrågningsunderlag från hösten 2008 till hösten 2009.

Tekniska nämnden beslutade om en entreprenad för hela kommunen med tre huvuddelar: allmän platsmark, kommunens fastigheter och LSAB. Entreprenaden skulle regleras med både fast och med rörlig ersättning. Sju stycken anbudsgivare

⁶ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Kommittedirektiv/Meddelarskydd-for-privatanstal_DIR2012;76/

inikom med anbud och avtal för totalentreprenad tecknades sedan med Peab Sverige AB som lämnat det lägsta priset.

3. Granskningsresultat

3.1. Förfrågningsunderlag

I granskningen har vi tagit del av tekniska förvaltningens förfrågningsunderlag för totalentreprenad avseende drift och underhåll för Gata – Park Lomma kommun⁷, drift och underhåll Kvartersmark Lomma kommun⁸ samt Drift och underhåll LSAB Lomma kommun⁹. De tre förfrågningsunderlagen är lika i disposition och innehåll då upphandlingarna genomfördes parallellt.

Vi vill lyfta fram följande delar i förfrågningsunderlaget som har koppling till uppföljning och insyn i entreprenadens utförande samt sanktionsmöjligheter.

Kvalitetsrevision

I förfrågningsunderlaget ingår ett skallkrav på entreprenören som ska redovisa hur ofta och vem som utför intern kvalitetsrevision. Vidare framgår det att kommunen ska beredas tillfälle att delta i dessa revisioner. Möte för kvalitetsavstämning ska hållas var fjärde månad och vid kalenderårets slut skall årets verksamhet summeras. Kommunen ska kalla till mötena och upprättar protokoll.

Miljörevision

Entreprenören skall redovisa hur ofta och vem som gör miljörevisioner. Kommunen ska beredas tillfälle att delta i revisionerna och har också rätt att genomföras miljörevisioner hos entreprenören. Möte för miljörevision ska hållas en gång per år och entreprenören ska tillhandahålla dokumentation. Kommunen kallar till mötena och upprättar protokoll.

Tillhandahållande av handlingar och uppgifter från entreprenören under entreprenadtiden

Entreprenören ska vid fyra av årets byggmöten, enligt krav i förfrågningsunderlaget, redovisa nedlagda kostnader i entreprenaden och lämna prognos på entreprenadens utfall under året. Vid årets sista byggmöte ska entreprenören redovisa förslag till åtgärder ingående i entreprenaddelen för det kommande året.

Vite

I de fall entreprenören inte utfört arbete i föreskriven omfattning eller inom avtalad tid skall avdrag ske för ersättning motsvarande värdet av det icke utförda arbetet. Därutöver är kommunen berättigad till vite motsvarande 50 % av avdraget.

Byggmöten

Kommunen kallar till byggmöte ca en gång per månad och upprättar protokoll. Kvalitetsfrågor och ekonomi ingår som några av de punkter som avhandlas på byggmötena.

⁷ Administrativa föreskrifter, handling 6.1 Upprättad 2009-11-30

⁸ Administrativa föreskrifter, handling 6.1. Upprättad 2009-11-30

⁹ Administrativa föreskrifter, handling 6.1. Upprättad 2009-11-30

Särskild besiktning

Årlig funktionsbesiktning skall vara utförd senast 1 maj varje år för bedömning av att entreprenaden uppfyller kontraktets krav.

Meddelarfrihet

I förfrågningsunderlaget handling 6.7a avseende produktionsavdelningens personal anges att entreprenören förbinder sig att gentemot övertagen personal tillämpa meddelarfrihet.

Hävning

Kommunen har rätt att häva avtalet om entreprenören inte fullgör sina åligganden. Entreprenören är därvid skyldig att ersätta den skada hävandet orsakar kommunen.

3.1.1.1. Bedömning

Vi noterar att det på flera ställen i förfrågningsunderlaget bereds möjlighet för kommunen (Tekniska nämnden) att ha insyn i entreprenadens genomförande och uppföljning. Vi bedömer att nämnden därmed har tillförsäkrat sig möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten. Det är även säkerställt att sanktionsåtgärder kan vidtas om så krävs samt ett hävande av avtalet.

3.2. Kontrakt

Starttidpunkt för entreprenaden var 2010-04-01 och sluttidpunkt är satt till 2015-03-31. Kommunen har rätt till förlängning ytterligare i två år och ska underrätta entreprenören senast sex månader innan kontrakttidens utgång.

De tre olika delarna (gata-park, kvartersmark, LSAB) regleras med ett fast pris per verksamhetsår och ÅTA¹⁰-arbeten ersätts enligt särskild del i de administrativa föreskrifterna i upphandlingen (AFD.611) samt å-priserna i anbudet. Samtliga priser indexregleras.

I kontraktet som är undertecknat av Tekniska nämndens vice ordförande, chef vid tekniska förvaltningen samt arbetschef för Peab Sverige AB anges att gällande handlingar är kontraktet, anbuds-PM 1 och 2, förfrågningsunderlag, ABT 06 samt anbud daterat 2010-02-01. Vidare har entreprenören lämnat in handlingar i anbudet avseende handlingsplan, arbetsmiljöplan, säkerhet, betalningsplan, årstidsplan samt byggherresförsäkring vid miljöskada.

3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att kontraktet tecknat mellan Tekniska nämnden och entreprenören kompletterar kraven som är ställda i förfrågningsunderlaget.

3.3. Tekniska nämndens uppföljning av entreprenaden

Löpande kontakter mellan förvaltningen och entreprenören

Byggmöten hålls mellan entreprenören och representanter från tekniska förvaltningen var fjärde månad. På dessa möten går parterna igenom

¹⁰ Ändringsarbete, tilläggsarbete och avgående arbeten

entreprenaden systematiskt (kvalitet, miljö, ekonomi, handlingar) och det skrivs protokoll. Protokollen diarieförs inom Tekniska nämndens diarium och finns tillgängliga på en gemensam server vid förvaltningen. Protokollen delges inte nämnden.

Mellan byggmötena hålls månatliga så kallade driftsmöten som tar upp de mer löpande frågorna. Årligen hålls ett avstämningsmöte som benämns erfarenhetsåterföring. Vid ett tillfälle redovisade entreprenören att de själva haft revision och delgav representanter för tekniska förvaltningen detta.

Representanter för förvaltningen har inte deltagit i miljörevisioner. Det har inte heller utförts årliga funktionsbesiktningar. I intervjun förklaras detta med att detta egentligen utförs kontinuerligt. Dels genom tips från allmänheten men även från parkansvarig vid tekniska förvaltningen. Det sker även kontroller efter utförande och slutförande av ÄTA. Uppstår problem lyfts dessa enligt intervjun upp på driftsmöten eller byggmöten.

Rapportering till Tekniska nämnden

Till nämnden redovisas kvartalsvisa rapporter, delårsrapporter och årsredovisning som innehåller både ekonomisk uppföljning och en beskrivning av verksamheten och prognoser. Vidare får nämnden del av ekonomirapporter avseende verksamheten månatligen med några undantag under sommar och vid delårsrapporter. En gång om året får nämnden en utförligare rapportering av verksamheten vid de så kallade nämndsplaneringsdagarna.

ÄTA

En betydande del av kostnaderna för entreprenaden utgörs av ÄTA, uppskattningsvis ca 50-60 %. 12 mnkr avser drift och resten utgörs av ÄTA som styrs enligt konkurrensutsatta och avtalade å-priser. ÄTA beställs alltid skriftligen och det finns särskilda regler för vem som har befogenhet att beställa ÄTA. Vidare hanteras fakturorna av ansvarig chef för attest. Entreprenören har en viss möjlighet att göra akuta åtgärder som hanteras som ÄTA, i övrigt kan entreprenören endast ge förslag som tekniska förvaltningen sedan tar ställning till.

I de ekonomiska rapporterna till nämnden framgår det inte hur stor del av budgeten som utgörs av ÄTA men förvaltningen kan följa fördelningen. Däremot har nämnden tagit del av detta vid de årliga nämndsplaneringsdagarna och nämnden framförde då att nästa gång avtal tecknas så bör ÄTA-fördelningen utgöras av en mindre del, till exempel 30 % som hanteras rörligt istället för den betydande delen som utgörs av ÄTA idag. Representanter för förvaltningen framför att de inte delar denna åsikt och menar att det i en ökad fast del i driftsentreprenad skulle medföra en mindre manöverutrymme under året som konsekvens.

3.3.1. Bedömning

Vi bedömer att Tekniska nämnden i viss utsträckning genom uppföljning säkerställer att entreprenaden utförs enligt avtal. I granskningen framkommer dock att det är delar av kraven ställda i förfrågningsunderlaget som inte genomförs, till exempel årlig funktionsbesiktning. Vi bedömer att det även finns möjligheter för nämnden att ytterligare säkerställa insyn. Detta kan exempelvis genomföras genom

att protokollen från byggmöten anmäls till nämnden samt att nämnden säkerställer att kraven i förfrågningsunderlaget följs genom att begära särskilda uppföljningar.

3.4. Tekniska nämndens möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot avtal

Sanktionsmöjligheter

I intervjuer med representanter för tekniska förvaltningen och nämnden framkommer att starten på entreprenaden var något rörig. Entreprenaden inleddes under vår- och sommarmånaderna 2010 och entreprenören hade svårt att till en början komma till rätta med bland annat gräsklippning. När detta inträffade fördes muntliga och skriftliga dialoger mellan entreprenören och tekniska förvaltningen som även höll inne med betalningarna till dess att entreprenören kom till rätta med de initiala problemen. Någon sådan situation har enligt uppgift inte inträffat igen. Nämnden fick muntlig information om läget och förvaltningen krävde en handlingsplan från entreprenören som skulle redovisa hur det skulle utföras bättre i fortsättningen. Frågan om vite uppkom inte i denna situation.

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.

3.4.1. Bedömning

Vi bedömer att nämnden har säkerställt möjlighet till att vidta åtgärder i form av sanktioner om avtalet om entreprenaden inte följs. Vidare har det enligt uppgift inte funnits fog för att använda sig av dessa åtgärder. Vi vill uppmärksamma nämnd och förvaltning på att det idag är nämnden som ska fatta beslut om vite då nämnden inte delegerat detta beslut till förvaltningschef eller annan funktion i dagsläget.

4. Sammanfattande revisionell bedömning

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att Tekniska nämnden inte fullt ut har en ändamålsenlig uppföljning av den konkurrensutsatta skötseln av gata och park.

Denna bedömning grundar vi på att nämnden inte säkerställer att samtliga krav ställda i förfrågningsunderlaget följs samt att nämnden i större utsträckning skulle kunna ta del av den dokumentation och uppföljning som avser entreprenaden. Vi ser dock att det förekommer täta kontakter och uppföljning av verksamheten från tekniska förvaltningens sida men att nämnden med fördel skulle kunna vara mer aktiva i uppföljningen.

17 september 2013

Alf Wahlgren

Projektledare

Carl-Gustaf Folkesson

Uppdragsledare