



Kommunstyrelsens förvaltning
Utveckling- och kvalitetsavdelningen
Viktoria Stangnes

Kommunfullmäktige

Delgivningar till kommunfullmäktige

Förvaltningens förslag till beslut

Kommunfullmäktige tar emot aktuella delgivningar och överlämnar de till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.

Sammanfattning av ärendet

Meddelanden/underrättelser till kommunfullmäktige 2019-04-15 för kännedom.

Revisionsrapport uppföljning och kontroll av avtal med externa utförare

Revisionsrapport lönehanteringsrutin

Rosie-Marie Fors
Kommunchef

Viktoria Stangnes
Kommunsekreterare

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen

Akten

Revisionsrapport

Lönehanteringsrutin

Kinda kommun

Susanne Lindberg
Certifierad kommunal
revisor

Gustav Sollerud
Revisionskonsult

Januari 2019

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Kontrollfrågor	3
1.4. Revisionskriterier	3
1.5. Metod och avgränsning	3
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Allmänt	5
2.2. Ändamålsenlighet.....	5
2.2.1. Vilka riktlinjer och rutiner finns och är dessa ändamålsenliga	5
2.2.2. Vilken roll- och ansvarsfördelning är fastställd för lönehanteringen?	6
2.2.3. Vilka kontroller görs av löneunderlag och beräkningar?	7
2.2.4. Finns det inbyggda kontrollfunktioner?	8
3. Revisionell bedömning	9
3.1. Rekommendationer	9
4. Bilagor	10

Sammanfattning

Revisorerna har i sin väsentlighets- och riskanalys identifierat vikten av att det finns en säker och fungerande intern kontroll i lönehanteringen. Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen och nämnderna var och en inom sitt område ansvarar för att skapa en tillräcklig intern kontroll. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen och syftet med granskningen är att besvara följande övergripande revisionsfråga:

Säkerställer kommunen att det finns ändamålsenliga system och rutiner för lönehantering samt om dess interna kontroll är tillräcklig

Bedömningen efter genomförd granskning att det finns ändamålsenliga system och rutiner för lönehantering samt att dess interna kontroll i allt väsentligt är tillräcklig. Grunden för bedömningen är svaren på följande fyra kontrollfrågor.

- 1) *Vilka riktlinjer och rutiner finns och är dessa ändamålsenliga?* Riktlinjer finns inte men upprättade rutiner finns och bedöms som ändamålsenliga.
- 2) *Vilken roll- och ansvarsfördelning är fastställd för lönehanteringen i kommunen?* Roll- och ansvarsfördelningen är fastställd och bedöms fungera väl.
- 3) *Vilka kontroller görs i kommunen av löneunderlag och beräkningar i syfte att förebygga och upptäcka fel?* Kontroller genomförs och bedöms fungera väl.
- 4) *Finns det inbyggda kontrollfunktioner?* Inbyggda kontrollfunktioner finns inbyggda i lönesystemet.

Följande rekommendationer lämnas för att ytterligare förstärka den interna kontrollen.

Avstämning mellan huvudbok och inlämnade kontrolluppgifter och eller skattedeclarationer bör genomföras och kan med fördel göras i samband med upprättande av delårs- och årsbokslut.

Stickprovsvis kontroll genomförs på systematiskt sätt avseende förändringar av fast data t ex med hjälp av logglistor.

Samtliga lönespecar skrivs ut på papper, ca 1 000 stycken månadsvis och arkiveras i pärmar. Uppföljning bör göras angående denna hantering för att få någon form av digitalt sparande.

Attest/utanordning av löneutbetalning sker efter utbetalning men för att få en bättre förebyggande kontroll rekommenderas att detta sker innan utbetalning samt att kontrollen också dokumenteras.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens lönekostnader uppgår årligen till betydande belopp samtidigt som lönerutinen månatligen rent volymmässigt också inrymmer en omfattande mängd transaktioner. Detta ställer krav på en både effektiv som säker hantering samt att det finns en fungerande intern kontroll.

Exempelvis kan det inom den centrala lönehanteringen finnas risk för att hantering av olika aktiviteter i löneprocessen inte alltid fungerar som avsett. I den mån lönehanteringen har decentraliserats finns ökad risk för att lönerapporteringen och arbetsledarnas kontroll av löneunderlagen inte fungerar tillfredsställande. Detta eftersom det kan uppstå svårigheter att upprätthålla fullständig kompetens och kontinuitet i kontrollerna.

Revisorerna har i sin väsentlighets- och riskanalys identifierat vikten av att det finns en säker och fungerande intern kontroll i lönehanteringen. Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen och nämnderna var och en inom sitt område ansvarar för att skapa en tillräcklig intern kontroll. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara följande övergripande revisionsfråga:

Säkerställer kommunen att det finns ändamålsenliga system och rutiner för lönehantering samt om dess interna kontroll är tillräcklig?

1.3. Kontrollfrågor

Övergripande styrning

- Vilka riktlinjer och rutiner finns och är dessa ändamålsenliga?
- Vilken roll och ansvarsfördelning är fastställd för lönehanteringen i kommunen?

Är den interna kontrollen tillräcklig

- Vilka kontroller görs i kommunen av löneunderlag och beräkningar i syfte att förebygga och upptäcka fel?
- Finns det inbyggda kontrollfunktioner?

1.4. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunal redovisningslag och Rådet för kommunal redovisningsrekommendationer (RKR)
- Rutiner och styrande dokument på området

1.5. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2018, i övrigt se syfte och kontrollfrågor samt bakgrund.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med företrädare från lön samt systemsamordnare, HR-chef och ekonomichef. Dokumentstudier har också gjorts av relevant dokumentation såsom processbeskrivningar och rutiner m m.

För att verifiera följsamhet gentemot lagar, föreskrifter och interna styrande dokument har utbetalda löner granskats med 20 stickprov. Kontroll har också genomförts avseende kommunens avstämning mellan huvudbok och skattedeklaration avseende redovisade arbetsgivaravgifter till Skatteverket.

Rapportens innehåll har sakgranskats av HR-chef, lön- och systemsamordnare samt ekonomistrateg.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Allmänt

Kommunens kostnader för löner, arvoden och förmåner uppgår år 2018 till 313 198 tkr (306 861 tkr) och arbetsgivaravgifter till 95 575 tkr (94 423 tkr).

Lönesystemet eCompanion från EVRY används och till detta finns fyra försystem. Kommunen hanterar också Ydre kommuns löner. I granskningen ingår inte Ydre kommun varför stickprov m m endast avser Kinda kommun. Allt lagras på gemensam server som Kommunalförbundet Itsam har driftansvar för.

Medarbetare och chefer/arbetsledare ska rapportera all avvikelse såsom semester och sjukfrånvaro m m via BeSched men om manuell blankett används lämnas den till närmaste chef för underskrift och därefter till löneenheten.

Tre lönekörningar genomförs varje månad där den första sker efter den 10:e då överföring har skett från Beched. I samband med detta erhålls fellistor för genomgång vilket kräver mycket tid för korrigeringar m m. Efter genomförda rättelser och korrigeringar sker en preliminär körning runt den 19:e då den anställde även kan se sin "preliminära" lönespecifikation. Ev rättelser genomförs innan slutlig spärrkörning som sker runt den 22:e eller 23:e då en fil skapas för utbetalning. Spärrkörningen sker med automatik och avslutas årsvis i förväg.

2.2. Ändamålsenlighet

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Med detta begrepp avses till exempel om verksamheten efterlever mål, riktlinjer samt föreskrifter som gäller för verksamheten.

I denna granskning har ovanstående fyra kontrollfrågor valts för att pröva området ändamålsenlighet och intern kontroll:

2.2.1. Vilka riktlinjer och rutiner finns och är dessa ändamålsenliga

Riktlinjer

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har inte utfärdat några politiska riktlinjer som rör det specifika granskningsområdet. Övergripande dokument för den politiska styrningen är kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning där det inte framgår något specifikt angående ansvar gällande själva lönehanteringen. Däremot finns uppgifter om anställningar, lönerevision och pensionsfrågor m m. Vidare finns personalpolitiskt program där lönepolicy m m ingår, men inte heller här ingår lönehanteringen.

Rutiner

Dokumenterade rutinbeskrivningar finns inklusive beskrivning över den interna löneprocessen, dock saknas datum varför det är svårt att bedöma dess aktualitet. Det finns även användarhandböcker från systemleverantören där det går att söka information. Vi-

dare finns anvisningar för bl a månatlig överföring, spärrkörning, arbetsbeskrivning Dealdos – överföring m fl. Flödesschema för processen finns framtagen se bilaga 2.

Inom verksamheten finns manualer i BeSched för både chefer och medarbetare. Utbildningar genomförs regelbundet, men det finns exempelvis inga krav på utbildning för att få attesträtt i Besched. Vi noterar att manualen för cheferna innehåller en kort beskrivning av vilka moment och kontroller som respektive arbetsledare/chef förväntas göra månadsvis. Av chefsmanualen framgår att senast den 10:e varje månad måste alla ärenden vara attesterade, annars kommer inte medarbetarens lön att bli korrekt. Det saknas dock en övergripande beskrivning av vilka moment och kontroller som respektive arbetsledare/chef förväntas göra varje månad.

2.2.1.1. Bedömning

Kommunen saknar idag riktlinjer för ekonomistyrning varför förvaltningen har fått i uppdrag att ta fram förslag på ekonomistyrningsregler, se kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll den 26 mars 2018. Riktlinjer för ekonomistyrning ska synkroniseras med uppdateringen av budget och uppföljningshjul som också pågår. Principer för investeringsredovisning finns klara.

Vi bedömer att det till övervägande del finns tillräckliga rutinbeskrivningar både inom den centrala lönehanteringen och för chefer/medarbetare. Rutinbeskrivningarna inom löneenheten har dock inte uppdaterats kontinuerligt vilket innebär att vissa delar kan vara inaktuella. Det finns till viss del rutiner för vilka kontrollmoment som ska genomföras men rutiner för dokumentation av genomförda kontroller saknas. Rutinbeskrivningar för chefer och medarbetare kan med fördel kompletteras med lathund/checklista över månatliga kontroller.

De brister vi har noterat gällande följsamhet till riktlinjer är att chefer inte attesterar i tid vilket kan innebära att felaktiga löner betalas ut samt att kodsträngen är felaktig och att medarbetare belastat fel enhet.

2.2.2. Vilken roll- och ansvarsfördelning är fastställd för lönehanteringen?

Personalenheten i kommunen består av HR-chef och fyra lönehandläggare som ansvarar för lönehanteringen för Kinda och Ydre kommuns anställda inklusive politikerna samt schemaläggning för kommunstyrelsens anställda i Kinda kommun. Ydre har inte några personella resurser inom löneområdet (förutom administratörer och chefer som svarar för schemaläggning, avvikelserapportering samt attest).

Vid granskningstillfället uppgick antalet anställda till ca 800 varav 200 visstidsanställda. Antalet löneutbetalningar inklusive arvoden uppgår till ca 1 000 per månad. Detta innebär att varje lönehandläggare hanterar ca 250 löner varje månad.

Varje lönehandläggare har ett eget ansvarsområde och chefer/medarbete ute i verksamheten vet vem de kan vända sig till i första hand för hjälp och information.

I samband med genomförd granskning av *Intern kontroll i personaladministrativa rutiner* bedömdes att kommunen i allt väsentligt har en tydlig roll- och ansvarsfördelning

mellan ansvariga i verksamheten och den centrala personalfunktionen, se bilaga 1 för ytterligare information.

2.2.2.1. Bedömning

Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelning är fastställd och att det till övervägande del finns resurser och tillgång till erforderliga kompetenser. Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- En liten personal/löneavdelning innebär risk för sårbarhet vid längre frånvaro vilket medför att möjligheterna att upprätthålla en stödjande funktion mot verksamheten försämras. Vi ser därför positivt på det samarbete som pågår med övriga driftande kommuner inom Itsam d v s Ödershög samt Boxholm och genom detta samarbete förstärks antalet kompetenser inom driften.

2.2.3. Vilka kontroller görs av löneunderlag och beräkningar?

Attest/utanordning

Innan definitiv lönekörning runt den 22:e eller 23:e varje månad har fellistor från för-systemen tagits fram och rättelser genomförts. Här läggs mycket tid då sökning i fellistorna tar lång tid men vilket också innebär att den lön som betalas ut med största sannolikhet blir korrekt. Dock noteras att attest/utanordning sker efter att utbetalning har skett.

Överföring till huvudbok och redovisning till Skatteverket

I samband med utbetalningen skapas en fil för överföring till ekonomisystemet. Denna fil hämtas upp av ansvarig person på ekonomiavdelningen.

För inrapportering av arbetsgivaravgifter och källskatt till Skatteverket skapas ett underlag i lönesystemet. Bokföringsfilen fördelar inte arbetsgivaravgifterna utan dessa ingår som en del i PO-pålägget d v s med pensionskostnader m m. Detta medför att ekonomiavdelningen får fördela detta manuellt men fr o m år 2019 medger lönesystemet att detta kan sättas upp så att uppdelningen sker med automatik. Årsvis och vid delårsbokslutet per 31 augusti görs en total avstämning mellan deklarerade arbetsgivaravgifter till Skatteverket och bokförda avgifter.

Genomförd granskning av löneunderlag

För att erhålla en förståelse av processen samt för kontroll har stickprovsgranskning genomförts för 20 personer från respektive nämnd och styrelse. Urval har skett från utbetalningslista till bank för kontroll mot anställningsavtal, lönerevision samt attest av behörig chef.

Vid efterfrågan av anställningsavtal hade tre av personerna slutat varför avtalen inte fanns kvar på kommunen utan har flyttat till kommunarkivet.

2.2.3.1. Bedömning

Bedömningen är att kontrollen av fellistor fungerar väl och förebygger risken för att fel lön betalas ut.

Rekommendationen är att framöver kontrollera att bokförda löner i redovisningen överensstämmer med utbetald lön enligt lönesystemet och deklarerat underlag till Skatte-

verket. Detta kan med fördel göras till delårs- och årsbokslut. I samband med granskning av årsbokslut 2018 genomfördes denna avstämning av ekonomiavdelningen som visade att bokförd lön överensstämmer med inlämnade kontrolluppgifter.

Attest/utanordning av löneutbetalning sker efter utbetalning men för att få en bättre förebyggande kontroll rekommenderas att detta sker innan utbetalning samt att kontrollen också dokumenteras.

2.2.4. Finns det inbyggda kontrollfunktioner?

En kontrollfunktion som finns i lönesystemet är att utbetalning inte kan ske utan attest från behörig chef. Detta är också anledningen till att löneadministratörerna påminner cheferna om att attest ska genomföras så att samtliga anställda ska få sin lön i tid.

Ändring av fast data t ex lönenivå genomförs av lönehandläggarna som dock inte kan ändra sina egna uppgifter vilket också har kontrollerats utan anmärkning i samband med granskningen. Uppföljning av ändringar av fast data med hjälp av logglistor el dyl görs inte.

Vid backning/rättelse av lön skrivs underlag ut på vem som utfört detta och varför. Vid granskningen kontrollerades att dessa underlag finns.

Månadsvis med undantag av januari, juni och juli genomförs analysverkstäder för framtagande av prognos. Sammankallande till dessa möten är ekonomiavdelningen där bl a HR-konsulter, ekonomer och löneadministratörer deltar. I samband med dessa möten följs ev avvikelser upp t ex att någon anställd har hamnat på fel avdelning.

2.2.4.1. Bedömning

Bedömningen är att inbyggda funktioner finns men att ändringar av fast data bör följas upp på ett systematiskt sätt samt dokumenteras.

3. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunen säkerställer att det finns ändamålsenliga system och rutiner för lönehantering samt att dess interna kontroll i allt väsentligt är tillräcklig.

3.1. *Rekommendationer*

Avstämning mellan huvudbok och inlämnade kontrolluppgifter och eller skattedeclarationer bör genomföras och kan med fördel göras i samband med uprättande av delårs- och årsbokslut.

För att stärka den interna kontrollen rekommenderas att stickprovvis kontroll genomförs på systematiskt sätt avseende förändring av fast data då risk för oegentligheter anses som störst mellan försystemet och utbetalning.

I samband med granskningen noterades att samtliga lönespecar skrivs ut på papper, ca 1 000 stycken månadsvis och arkiveras i pärmar. Uppföljning rekommenderas att göra angående denna hantering med hänsyn till någon form av digitalt sparande.

Då utbetalningarna baseras på rätt information via försystemet (Besched) samt chefens attest så bygger nuvarande kontroll på att chefen har god kontroll i samband med attest. Här kan en ev risk finnas om antalet anställda är för många.

Attest/utanordning av löneutbetalning sker efter utbetalning men för att få en bättre förebyggande kontroll rekommenderas att detta sker innan utbetalning samt att kontrollen också dokumenteras.

4. Bilagor

Bilaga 1: Revisionsrapport februari 2018 *Intern kontroll personaladministrativa processer*

Bilaga 2: Flödesschema - *Den interna löneprocessen*

2019-03-29

Lars Högberg
Uppdragsledare

Susanne Lindberg
Projektledare

Revisionsrapport

Uppföljning och kontroll av avtal med externa utförare

Jörn Wahlroth
April 2019

Kinda kommun

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Syfte/revisionsfrågor	1
1.3.	Revisionskriterier	1
1.4.	Kontrollfrågor	1
1.5.	Metod.....	1
2.	Iakttagelser.....	3
2.1.	Fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare 3	
2.1.1.	Organisation	3
2.1.2.	Program för uppföljning och kontroll av privata utförare	3
2.1.3.	Strategi för upphandling och inköp	4
2.1.4.	Riktlinjer vid upphandling.....	4
2.1.5.	Riktlinjer vid inköp och direktupphandling	5
2.1.6.	Bedömning.....	5
2.2.	Avtalsregister	6
2.2.1.	Bedömning.....	6
2.3.	Avtalens utformning och uppföljning	6
2.3.1.	Bedömning.....	9
3.	Revisionell bedömning.....	11
3.1.	Bedömning mot kontrollmål	11
3.2.	Rekommendationer.....	13

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Inom flera delar av kommunens organisation utförs delar eller hela verksamheter av anlitate externa utförare. Berörda och för verksamheten ansvariga politiska organ har trots detta fortfarande ansvaret för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med uppgjorda avtal och utifrån kommunens mål med mera. I enlighet med de förändringar som införts i Kommunallagen ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter inom aktuellt verksamhetsområde ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Med denna bakgrund har de förtroendevalda revisorerna bedömt det som angeläget att granska vilka system och rutiner som finns för att systematiskt följa upp att utförarna levererar de tjänster som har avtalats.

1.2. Syfte/revisionsfrågor

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är den interna kontrollen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

Kommunallagen, lokalt fastställda styrdokument och rutiner, fullmäktiges program för kommunal angelägenhet som utförs av privata utförare.

1.4. Kontrollfrågor

- Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?
- Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?
- Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?
- Sker uppföljning av det som överenskommit i avtalet?
- Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?
- Hur sker rapportering av genomförd avtalsuppföljning?

1.5. Metod

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen, vård- och omvårdnadsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

Granskningen har baserats på en genomgång av aktuell dokumentation, fastställda styrdokument, leverantörsreskontra, avtal samt underlag för avtalsuppföljning. Intervjuer har genomförts med kommunchef, t f ekonomichef, upphandlingsstrateg, samt verksamhetsföreträdare. Stickprovskontroll har genomförts av ett antal avtal tecknade med externa utförare vad gäller avtalens utformning samt uppföljning.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

2. Iakttagelser

2.1. Fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare

2.1.1. Organisation

Det saknas i kommunen ett av fullmäktige antaget program för uppföljning och kontroll av privata utförare. Av intervjuerna framgår att detta inte varit prioriterat då omfattningen på den verksamhet som läggs ut på privata utförare är begränsad. Fokus har förträdvis varit på att utveckla upphandlingsprocessen, dels organisatoriskt genom ökad central styrning och ökat stöd till förvaltningarna, dels genom att utveckla och tydliggöra upphandlingsprocessen genom strategi och riktlinjer.

Upphandlingsstöd har tidigare, mot ersättning, erhållits från upphandlingscenter för Linköping och Norrköping. Inom ramen för samverkan har kommunen kunnat ansluta till ramavtalsupphandlingar, men har samtidigt haft en begränsad möjlighet att påverka utformningen. Nu utvecklas istället en samverkan med kringliggande kommuner, där det i varje kommun finns utsedda upphandlingssamordnare. Genom denna samverkan kan en upphandling ske som är mer lokalt anpassad.

Inom Kinda kommun gäller i tjänstemannaorganisationen att upphandlingsstrategen är ansvarig för att ta fram dokument och riktlinjer, informera i organisationen om upphandlingsområdet, samt att ge verksamheterna stöd. Vid förvaltningsspecifika upphandlingar är det förvaltningen som ansvarar för att ta fram kravspecifikationerna.

Upphandlingsstrategen ingår i ekonomiavdelningen och har tidigare huvudsakligen arbetet som ekonom. Sedan ca 1,5 år har tjänsten tydligare riktats mot inköpsamordning även om visst arbete som ekonom gentemot kommunstyrelsen kvarstår.

Av intervjuerna framgår att implementering av upphandlingsprocessen utifrån den strategi och de riktlinjer som togs fram under år 2017 är pågående, där bland annat den del av processen som avser avtalsuppföljning behöver utvecklas vad avser tydliggörande av ansvar, hur en upphandling kan främjas i samband med upphandling/upprättande av avtal, samt systematik och dokumentation.

2.1.2. Program för uppföljning och kontroll av privata utförare

Sedan år 2015 ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare (Kommunallagen 5 kap 3 §). Vidare regleras i KL 10 kap 7-9 §§ vad som avses med en privat utförare. Vidare anges att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal lämnas över till en privat utförare ska verksamheten följas upp, samt att genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt till insyn.

Som framgår av ovanstående har ett sådant program inte antagits i Kinda kommun.

Syftet med programmet är att utöva uppföljning och kontroll av privata utförare, samt att tillse att allmänheten har insyn i den verksamhet som privata utförare genomför för kommunens räkning. Programmet ska gälla all den verksamhet som upphandlas inom alla verksamhetsområden, med inriktning mot verksamheter som tydligt riktar sig till eller rör medborgarna. Ett program omfattar inte fristående skolor och förskolor. Dessa verksamheter handlas inte upp, utan drivs med egna huvudmän efter särskild tillståndsgivning.

Genom programmet skapas en grund och förutsättning för en strukturerad och systematisk uppföljning, samt bidrar till utformning av förfrågningsunderlag och avtal. De krav som ställs på uppföljningen ska vara rimliga utifrån den upphandlade verksamheten. Det kan exempelvis handla om kvalitet, personalrelaterade faktorer, miljö, jämställdhet, och hur avvikelser ska hanteras. Men även faktorer som handlar om utförarens ägarförhållande och ekonomi.

Det finns inget krav på hur programmets utformas, utan det kan anpassas efter kommunens krav och behov.

2.1.3. Strategi för upphandling och inköp

Strategin antogs i kommunfullmäktige 2017-06-19, § 80, och syftar bland annat till att säkerställa att samtliga av kommunens upphandlingar och inköp genomförs i enlighet med gällande lagstiftning. Av strategin framgår följande ansvarsfördelning:

Kommunstyrelsen

Utövar uppsiktsplikt avseende nämndernas arbete med upphandling och inköp, samt säkerställer att det finns ett strategiskt upphandlingsstöd. Kommunstyrelsen ansvarar för de kommungemensamma upphandlingarna, samt uppföljning av dessa avtal.

Nämnder

Ansvarar för upphandling och inköp samt avtalsuppföljning inom det egna verksamhetsområdet. Vid gemensam upphandling med flera nämnder ska en nämnd tilldelas genomförandansvar.

2.1.4. Riktlinjer vid upphandling

Riktlinjerna upprättades år 2017 och ska ge vägledning för att säkerställa att samtliga av Kinda kommuns upphandlingar genomförs i enlighet med beslutad strategi för upphandling och inköp. Upphandlingar vars värde överstiger direktupphandlingsgränsen ska således upphandlas enligt dessa riktlinjer. Även upphandlingar vars värde överstiger 200 000 kr ska som regel omfattas av dessa riktlinjer.

I dokumentet beskrivs upphandlingsprocessen. En del i processen är uppföljning under avtalstiden. Av riktlinjerna framgår följande:

- ”Under avtalstiden ska uppföljning ske. Uppföljning är en viktig del i upphandlings-processen för att säkerställa att leverans sker enligt avtal, att varan/tjänsten uppfyller kravspecifikationen och att leverantören fullföljer sina åtaganden.”

Under roller och ansvar framgår bland annat följande:

- Ekonomiavdelningens upphandlingsstrateg är ansvarig för att ta fram strategidokument och riktlinjer, samt sprida information om upphandlingsområdet inom organisationen. Vidare ska upphandlingsstrategen stötta verksamheten i hela upphandlingsprocessen, samt ansvara för kommunens avtalsdatabas.
- För upphandlingar av förvaltningsspecifik karaktär är det förvaltningen som upprättar kravspecifikationen.
- Kommunchef och förvaltningschef bär ansvar för att strategin och riktlinjerna implementeras i organisationen.
- Vid entreprenadupphandlingar ansvarar projektägaren för leverans och uppföljning.

2.1.5. Riktlinjer vid inköp och direktupphandling

Riktlinjerna, upprättade år 2017, ska ge en vägledning för att säkerställa att samtliga av Kinda kommuns inköp och direktupphandlingar genomförs i enlighet med beslutad strategi för upphandling och inköp. Riktlinjerna omfattar inköp från kommunens upphandlade ramavtal, samt direktupphandlingar upp till 200 000 kr. I riktlinjerna framgår vem som får göra inköp. Inköpsansvariga och beställare utses av respektive chef.

2.1.6. Bedömning

- *Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?*

Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån kommunallagens krav, i syfte att stärka insyn, uppföljning och kontroll över privata utförare, ska bereda ett ärende för beslut i fullmäktige. Programmets omfattning och ambitionsnivå bör styras av kommunens förutsättningar och behov. Nuvarande styrdokument ger ingen närmare anvisning om vilka krav som ställs på en avtalsuppföljning.

Vi bedömer att det i ”Strategi för upphandling och inköp” och därtill hörande riktlinjer framgår att uppföljning av avtal ska ske som en del av upphandlingsprocessen. Vi bedömer också att ansvarsfördelningen för denna uppföljning regleras i framtagna dokument. Samtidigt är vår iakttagelse att strategi och riktlinjer inte tillräckligt har implementerats i organisationen. Vi konstaterar samtidigt att det finns en medvetenhet om detta och att initiativ har tagits för att, genom upphandlingsstrategen och kommunchefens ledningsgrupp, öka medvetenheten om den del av processen som avser ansvar för avtal och avtalsuppföljning. Ett arbete pågår bland annat för att tydliggöra ansvaret för avtalen och dess uppföljning inom tjänstemannaorganisationen.

Vi rekommenderar att det genomförs en kartläggning av vilka verksamheter som utförs eller kan komma att utföras av privata utförare. En sådan kartläggning skapar grund för styrdokumentens utformning.

2.2. Avtalsregister

För närvarande finns avtalen registrerade i kommunens ärendehanteringssystem, vilket med nuvarande hantering inte skapar en tillräcklig överblick över ingångna avtal.

Vidare ger nuvarande rutiner inte tillräckligt stöd för en avtalsförvaltning, där det tydliggörs vem som är ansvarig för avtalet, där det ges signaler när det är dags att vidta åtgärd avseende avtalet (ex uppföljning av avtal, nyttjande av optionsår, eller förbereda för ny upphandling).

Av intervjuerna framgår att avtalsregister och avtalsförvaltning är ett för upphandlingsstrategen prioriterat utvecklingsområde. Under år 2019 ska avtalen göras tillgängliga med ett särskilt systemstöd genom en modul till det av kommunen tillämpade upphandlingsverktyget.

2.2.1. Bedömning

- *Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?*

Vi bedömer att nuvarande rutiner för avtalshantering inte ger tillräckligt stöd för att överblicka vilka avtal som finns, vem som är ansvarig och vad de innehåller. Nuvarande rutiner ger inte heller tillräckligt stöd för avtalsuppföljning. Samtidigt konstaterar vi att ett nytt systemstöd för att samla kommunens avtal är under införande, där det också ska tydliggöras vem som är ansvarig för respektive avtal.

2.3. Avtalens utformning och uppföljning

Genomförda intervjuer och det urval av avtal som vi inom ramen för granskningen närmare studerat visar att det saknas en central styrning av hur förfrågningsunderlag och avtal ska utformas för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning. Stora variationer förekommer.

I nedanstående följer, utifrån ett urval av avtal, en sammanfattning avseende avtalsvillkor till grund för att främja en uppföljning.

Trafikavtal avseende skolskjutstrafik

Avtalet är upphandlat i egen regi, men med stöd från Östgötatrafiken.

Av avtalet framgår att ett ömsesidigt informationsutbyte och ett planeringssamarbete ska ske mellan parterna.

Avtalet är omfattande vad avser transportörens ansvar. Kommunens rätt att följa upp den verksamhet som är upphandlad framgår av avtalet, men hur uppföljning kan ske är inte i alla delar tydligt utformat.

Flera krav ställs som är relaterat till fordon och förare. För fordonen ska en rad funktionella krav ska uppfyllas. Vid nyanskaffning ska högsta aktuella miljöklass gälla. Åldern på ett fordon ska understiga tio år. Krav på motor regleras ur miljöhänseende.

Grundkrav för trafiksäkerhet regleras. Bl a ska entreprenören ha en särskild policy för dessa frågor. I fordonen ska det finnas en basutrustning för trafiksäkerhet. Fordonen ska vara utrustade med alkolås. Kommunen äger rätt att ta del av entreprenören alkolåsloggar. Samtliga fordon ska ha säkerhetsbälten på alla passagerarplatser.

Det ska finnas en fordonsdokumentation, med bland annat underhållsplan och besiktningsprotokoll, hos både kommunen och entreprenören. Det ställs krav på fordonens inre och yttre skötsel.

Entreprenören ska ha ett miljöledningssystem. Minst en gång per år ska entreprenören redovisa fordonens bränsleförbrukning och andel förnyelsebara drivmedel.

Förarens ansvar behandlas särskilt med en rad skullkrav. Bland annat ska föraren obehindrat kommunicera och förstå svenska språket, vara väl förtrogen med kommunens geografi, ha en god kännedom om handlingsplan för rutiner vid olyckor och brand. Det åligger entreprenören att årligen kontrollera att förare uppfyller kraven för taxilegitimation. Kommunen har rätt att ta del av utförda kontroller. Detsamma gäller utdrag ur polisens belastningsregister.

Utöver lagstadgade krav ställer kommunen ytterligare utbildningskrav på förarna innan de får påbörja trafikuppdraget, vilken dokumentation på anmodan ska kunna uppvisas för kommunen.

Det finns i avtalet en modell för att göra prisavdrag vid bristande kvalité.

Kommentar

Avtalsuppföljning sker inom samhällsbyggnadsförvaltningen genom stabschefen. Det finns två formaliserade möten varje år. Ett i slutet av läsåret och ett i början av läsåret. Dessa tillfällen är till stora delar av planeringskaraktär, men framkomna brister tas upp till diskussion. Uppföljningen är mer verksamhetsinriktad. Det finns även en avvikelserapportering som sker utifrån särskilda händelser. Dessa dokumenteras i ärendehanteringssystemet. Av intervjuerna framgår att verksamheten fungerar väl och att avvikelserna från avtalet bedöms vara begränsade. Det saknas dock en systematisk uppföljning av de krav som ställs i avtalet.

När det gäller krav på förare sker en uppföljning avseende äldre förares hälsa (över 65 år). I övrigt finns inga rutiner för att följa upp de krav som ställs på förare. Den dokumentation som ska finnas avseende fordonen finns enbart hos entreprenören.

Av intervjuerna framgår att det finns ambitioner att framöver förbättra avtalsuppföljningen. Exempelvis avseende de krav som ställs för förare och hur denna uppföljning ska kunna ske. Entreprenörens redovisningsskyldighet kommer sannolikt att tydliggöras.

Avfallshämtning och transporter av brännbart avfall

Avtalet är upphandlat i egen regi. Arbetsledare och tillgänglighet regleras. Vad som

ingår i arbetsledarens uppdrag regleras. Bland annat att ta emot, följa upp och besvara reklamationer utan dröjsmål.

Fordonens beskaftenhet regleras; alkolås, backkamera m m. Vidare miljöklassning och bränsle. Vidare finns en reglering för service och arbetsmiljö.

Det finns ingen särskild reglering i avtalet om hur uppföljning av avtalets krav ska ske från kommunens sida.

Kommentar

Avtalsuppföljning sker inom samhällsbyggnadsförvaltningen genom verksamhetschefen för vatten, avlopp och renhållning. En gång om året sker möte med entreprenören. Mötet syftar huvudsakligen till att gemensamt kunna utveckla verksamheten.

Av intervjuerna framgår att det inte funnits tydliga rutiner för en systematiserad avtalsuppföljning. Årsavstämningarna har ingen fast agenda, men saker som framkommit som förbättringsområden lyfts fram. Årsavstämningarna dokumenteras inte. Av intervjuerna framgår att verksamheten fungerar väl och att avvikelserna från avtalet bedöms begränsade. Rapporterade avvikelser registreras i ärendehanteringssystemet.

Ramavtal, HVB-tjänster

Ramavtal är upphandlat av upphandlingscenter Linköping/Norrköping, för ett flertal kommuners räkning, däribland Kinda kommun.

I avtalet ställs bland annat krav på utföraren avseende hur det ska informeras om IVO:s tillsyner, kompetens efter individens behov, samt bemanning dygnet runt. Utföraren ska medverka vid kvalitetskontroller. Vidare ställs krav på hur utföraren ska utforma dokumentation av journalhandlingar.

Av avtalet framgår att det ska ske kontinuerliga möten för uppföljning av ramavtalet, dock högst två gånger om året. Av avtalet framgår att det utgår vite vid bristande samarbetsförmåga eller kompetens.

Kommentar

Inom kommunen sker ingen uppföljning av själva ramavtalet, utan förutsätter att denna uppföljning sker av upphandlingscenter. Det finns ingen kunskap eller kontroll av att en sådan uppföljning sker. Däremot finns det en uppföljning som är kopplad till själva individen vid placering på HVB-hemmet.

Avtal om daglig verksamhet inom LSS

Avtalet har upphandlats i egen regi. Utförarens åtagande regleras i avtalet. Det framgår att kommunens mål ska följas. Kvalitet ur brukarperspektivet regleras genom ett antal punkter om vad verksamheten förväntas präglas av.

Avtalet gällde ursprungligen t o m 2013-11-01, men förlängs med två år i taget (ej förenligt med upphandlingsreglerna). Av avtalet framgår att uppföljning och utvärdering ska ske efter ett år, dokumenteras och redovisas till socialnämnden.

Kommentar

Avtalets struktur främjar inte en avtalsuppföljning. Det är inte tydliggjort vilka mål som avses i avtalet och de kvalitetsaspekter som tas upp är relativt allmänt hållna. Det förekommer ingen systematisk uppföljning eller utvärdering av själva avtalet. Däremot sker en månatlig uppföljning på individnivå genom områdeschefen. Denna uppföljning ger samtidigt besked om hur utföraren hanterar sitt uppdrag.

Avtal avseende företagshälsovård

Avtalet har upphandlats i egen regi. Avtalet har löpt ut och därefter förlängts genom direktupphandling. Avtalet innehåller inga specifika kvalitetskrav till grund för uppföljning, eller annan reglering om hur avtalsuppföljning ska ske. I avtalet finns en reglering om hur anmärkning mot utfört arbete ska ske. En ny upphandling pågår. I samband med detta har identifierats att tydliggöra krav på leverantören vad avser bland annat förebyggande hälso- och arbetsmiljöarbete, utbildning, arbetslivsinriktad rehabilitering m m. Det framgår vilka krav som ställs på personalens kompetens. Vidare finns reglering avseende uppföljningsmöten och hur statistik ska lämnas.

Kommentar

Avtalet följs upp fyra gånger om året. Det har dock saknats en struktur för vad som ska ingå i en uppföljning och hur denna ska dokumenteras. Uppföljning sker företrädesvis utifrån köpta tjänster på förvaltningsnivå. Det nya avtalet kommer att vara mer specificerat och medger därmed en bättre grund för den kvartalsvisa uppföljningen.

2.3.1. Bedömning

- *Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?*

Vi bedömer att avtalen delvis är utformade så att de täcker in aktuella behov och undviker tvister om utförande. Som framgår av ovanstående är kvalitén på avtalen ojämn. Vi rekommenderar att det genom upprättande av program för uppföljning av privata utförare säkerställs att avtalen medger insyn vad avser uppföljning av verksamhetens kvalitet, avvikelser i verksamheten, personalaspekter, miljö- och jämställdhetsaspekter.

- *Sker uppföljning av det som överenskommit i avtalet?*

Vi bedömer att det delvis sker en uppföljning av vad som överenskommit i avtalen. Samtliga avtal i urvalet har någon form av uppföljning, men till stora delar saknas systematik i uppföljningen, samt dokumentation, utifrån de krav som ställs upp i avtalen.

- *Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?*

Vi bedömer att det finns rutiner för att hantera upptäckta avvikelser i ingångna avtal. Däremot bedömer vi att nuvarande rutiner inte är tillräckligt utformade för att säkerställa upptäckt av bristande kvalitet eller andra väsentliga avvikelser, vilket riskerar att brister inte i tillräcklig omfattning åtgärdas.

- *Hur sker rapportering av genomförd avtalsuppföljning?*

Vi bedömer att det helt saknas rutiner för vad som i samband med avtalsuppföljning ska rapporteras till berörd nämnd. Det behöver tydliggöras vilka avtal och med vilket innehåll som rapportering ska ske till nämnd. Vi anser att denna rapportering bör innehålla en kvalitets- och avvikelserrapportering utifrån samma krav som ställas på den verksamhet som bedrivs i egen regi.

3. Revisionell bedömning

3.1. Bedömning mot kontrollmål

Är den interna kontrollen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare tillräcklig?

Vi bedömer att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll inte är tillräcklig för den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Vi grundar vår bedömning på att det i styrdokument saknas hur insyn, uppföljning och kontroll ska ske av privata utförare. Vidare att avtalsuppföljningen behöver utvecklas vad avser ansvar, systematik, dokumentation och rapportering, samt att avtalens utformning till delar behöver utvecklas för att bättre främja uppföljning och kontroll.

Vi konstaterar samtidigt att initiativ har tagits för att genom upphandlingsstrategen och kommunchefens ledningsgrupp öka medvetenheten om bland annat den del av processen som avser ansvar för avtal och avtalsuppföljning. Ett arbete sker bland annat för att tydliggöra ansvaret för avtalen och dess uppföljning inom tjänstemannaorganisationen.

Kontrollmål	Bedömning
<i>Finns fastställda system och rutiner för uppföljning av avtal med externa utförare?</i>	Delvis uppfyllt Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån kommunallagens krav, i syfte att stärka insyn, uppföljning och kontroll över privata utförare, ska bereda ett ärende för beslut i fullmäktige. Programmets omfattning och ambitionsnivå bör styras av kommunens förutsättningar och behov. Nuvarande styrdokument ger ingen närmare anvisning om vilka krav som ställs på en avtalsuppföljning. Vi bedömer att det i ”Strategi för upphandling och inköp” och därtill hörande riktlinjer framgår att uppföljning av avtal ska ske som en del av upphandlingsprocessen. Vi bedömer också att ansvarsfördelningen för denna uppföljning regleras i framtagna dokument. Samtidigt är vår iakttagelse att strategi och riktlinjer inte tillräckligt har implementerats i organisationen. Vi konstaterar samtidigt att det finns en medvetenhet om detta och att initiativ har tagits för att, genom upphandlingsstrategen och kommunchefens ledningsgrupp, öka medvetenheten om den del av processen som avser ansvar för avtal och avtalsuppföljning. Ett arbete pågår bland

annat för att tydliggöra ansvaret för avtalen och dess uppföljning inom tjänstemannaorganisationen.

Finns en samlad bild över vilka externa avtal som finns?

Ej uppfyllt

Vi bedömer att nuvarande rutiner för avtalshantering inte ger tillräckligt stöd för att överblicka vilka avtal som finns, vem som är ansvarig och vad de innehåller. Nuvarande rutiner ger inte heller tillräckligt stöd för avtalsuppföljning. Samtidigt konstaterar vi att ett nytt systemstöd för att samla kommunens avtal är under införande, där det också ska tydliggöras vem som är ansvarig för respektive avtal.

Är avtal utformade så att de täcker in aktuellt behov och undviker tvister om utförandet?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att avtalen delvis är utformade så att de täcker in aktuella behov och undviker tvister om utförande. Som framgår av ovanstående är kvalitén på avtalen ojämn. Vi anser att genom upprättande av ett program/styrdokument bättre kan säkerställas att avtalen medger insyn ur för kommunen viktiga aspekter.

Skер uppföljning av det som överenskommit i avtalet?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis sker en uppföljning av vad som överenskommit i avtalen. Samtliga avtal i urvalet har någon form av uppföljning, men till stora delar saknas systematik i uppföljningen, samt dokumentation, utifrån de krav som ställs upp i avtalen.

Hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det finns rutiner för att hantera upptäckta avvikelser i ingångna avtal. Däremot bedömer vi att nuvarande rutiner inte är tillräckligt utformade för att säkerställa upptäckt av bristande kvalitet eller andra väsentliga avvikelser, vilket riskerar att brister inte i tillräcklig omfattning åtgärdas.

Hur sker rapportering av

Ej uppfyllt

genomförd avtalsuppföljning?

Vi bedömer att det helt saknas rutiner för vad som i samband med avtalsuppföljning ska rapporteras till berörd nämnd. Det behöver tydliggöras vilka avtal och med vilket innehåll som rapportering ska ske till nämnd. Vi anser att denna rapportering bör innehålla en kvalitets- och avvikelserapportering utifrån samma krav som ställas på den verksamhet som bedrivs i egen regi.

3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta initiativ till att genomföra en kartläggning av vilka verksamheter som utförs eller kan komma att utföras av privata utförare. En sådan kartläggning skapar grund för styrdokumentens utformning.

Vi rekommenderar att det genom upprättande av program för uppföljning av privata utförare säkerställs att avtalen medger insyn vad avser uppföljning av verksamhetens kvalitet, avvikelser i verksamheten, personalaspekter, miljö- och jämställdhetsaspekter.

Vi rekommenderar att tydliggöra vilka avtal och med vilket innehåll som rapportering ska ske till berörd nämnd. Vi anser att denna rapportering bör innehålla en kvalitets- och avvikelserapportering utifrån samma krav som ställas på den verksamhet som bedrivs i egen regi.

2019-04-08

Lars Högberg

Uppdragsledare

Jörn Wahlroth

Projektledare