

Granskning av styrning och uppföljning av entreprenader inom parkunderhåll och snöröjning

Solna stad

2019

Kristian Damlin

Jesper Häggman



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfråga	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Kontrollmål	4
1.5.	Avgränsning	4
1.6.	Metod	5
2.	Styrande dokument i Solna stad	5
2.1.	Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016-2019	5
2.2.	Riktlinjer för upphandling och inköp	5
2.3.	Anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning	6
3.	lakttagelser och bedömningar	7
3.1.	Kontrollmål 1	7
3.1.1.	lakttagelser	7
3.1.2.	Bedömning	10
3.2.	Kontrollmål 2	11
3.2.1.	lakttagelser	11
3.2.2.	Bedömning	12
3.3.	Kontrollmål 3	12
3.3.1.	lakttagelser	12
3.3.2.	Bedömning	13
3.4.	Kontrollmål 4	13
3.4.1.	lakttagelser	13
3.4.2.	Bedömning	14
4.	Revisionell bedömning	15
4.1.	Rekommendationer	15

Sammanfattning

Tekniska nämnden svarar för drift, underhåll och investeringar avseende stadens kommunaltekniska anläggningar såsom gator, byggnader, parker och grönområden.

Utifrån genomförd granskning är den sammantagna revisionella bedömningen att tekniska nämnden **inte** har en helt ändamålsenlig entreprenörsstyrning och avtalsuppföljning av drifts- och skötselentreprenader.

Kontrollmål 1 - Hur följs drifts- och skötselentreprenader upp i perspektiven kvalitet i utförande och kostnader, dvs. hur kvalitetssäkras entreprenader?

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Upphandlingsprocessen för aktuellt avtal har följt en välordnad struktur där ansvarig nämnd genom flera centrala beslut haft möjlighet att styra och kontrollera processen. Förvaltningen har tillsett att stickprovskontroller avseende leverantörens följsamhet till avtalet genomförts både löpande och med anledning av inkomna synpunkter. Avtalets ekonomiska aspekter följs upp på ett tydligt sätt genom att förvaltningen och leverantör delar en ÅTA- och KR-logg, i vilken dessa arbeten registreras och följs upp.

Vi konstaterar dock att det vid tid för granskning inte genomförts någon samlad avtalsuppföljning som återrapporterats till nämnden. Enskilda avtal uppges tas upp till nämnd på förekommen anledning.

Kontrollmål 2 - Vilken beredskap har den tekniska förvaltningen inför önskade händelser och hur beaktar man dessa frågor i upphandlingar?

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Ett led i att ha beredskap för önskade händelser är att ha kännedom om vilka de centrala och kritiska riskerna är avseende den tjänst som ska tillhandahållas. Vi noterar att det inför aktuellt avtal inte genomförts någon specifik riskanalys. Avtalet är dock upprättat så att det tar hänsyn till flera centrala risker relaterat det område avtalet reglerar. Inom ramen för aktuellt avtal bedöms risken för plötsliga och stora snömängder som den enskilt största risken.

Kontrollmål 3 - Hur ser konkurrenssituationen ut på marknaden och hur säkerställs en god konkurrenssituation?

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

I syfte att öka antalet anbudslämnare samt tillse att lämnade anbud upprätthåller god kvalitet arbetar nämnden med marknadsdialoger i tidiga skeden av upphandlingsprocessen. Vid större avtal beskrivs omvärldsbevakning genomföras. Det konstaterar dock att detta inte gjorts inför aktuellt avtal. Konkurrenssituationen uppfattar förvaltningen har varit tillräckligt god i och med att det i den aktuella upphandlingen inkom tre anbud.

Kontrollmål 4 - Sammanställs och rapporteras resultatet till nämnden och leder resultaten till åtgärder då avvikelser noterats?

Vi konstaterar att det saknas etablerad rutin för regelbunden avtalsuppföljning till nämnd utöver det som ingår i ordinarie delårsrapporter och årsredovisningar. I huvudsak beskrivs att uppföljning av enskilda avtal tas upp i nämnd på förekommen anledning, det saknas en etablerad rutin för avtalsuppföljning som också kommuniceras till nämnd. Eftersom detta avtal, förutom under avtalets

första löptid vintern 2016/2017, beskrivs ha fungerat relativt bra, har det heller inte varit uppe för uppföljning i nämnd.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Fastställ rutin för avtalsuppföljning med utgångspunkten i stadens anvisningar för avtalsuppföljning samt säkerställ att denna avtalsuppföljning kommuniceras till nämnd
- Inkomna felanmälningar och synpunkter sammanställs och analyseras i syfte att ingå som en del i nämndens avtalsuppföljning.
- I syfte att ytterligare förebygga risker kopplade till oönskade händelser implementera en tydligare rutin för dialog med leverantörer i samband med framtagande av förvaltningens plan för året.
- Prioritera arbetet med framtagande av mallar för systematisk dokumentation av noterade avvikelser samt implementera dessa.
- Fastställa rutin för slutdialog med leverantör vid avslut av avtal samt implementera denna.

Vi vill särskilt framhålla att framtagandet av nämnds-/förvaltningsspecifika rutiner och mallar sker med utgångspunkt från stadens *Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016 - 2019, Riktlinjer för upphandling och inköp samt Anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning*.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Tekniska nämnden svarar för drift, underhåll och investeringar avseende stadens kommunaltekniska anläggningar såsom gator, byggnader, parker och grönområden.

Kommunen har inga egna utförarenheter för skötsel och underhåll av gator, vägar, allmänna platser och parker utan använder sig av externa entreprenörer för dessa arbeten. I den omfattning som kommunen förlitar sig på entreprenörer för drift och skötsel av kommunens egendom och genomförande av kommunens åtaganden enligt lag, är det viktigt att kommunen bibehåller strategisk kompetens för planering, upphandling och kontroll.

I tekniska nämndens verksamhetsplan är entreprenadstyrning och avtalsuppföljning ett prioriterat område. Revisorerna har inom ramen för väsentlighets- och riskanalysen för 2019 funnit skäl att genomföra en granskning inom området.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer tekniska nämnden en ändamålsenlig entreprenörsstyrning och avtalsuppföljning av drifts- och skötselentreprenader?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Tekniska nämndens reglemente
- Verksamhetsplan och budget 2019

1.4. Kontrollmål

Väsentliga frågeställningar för granskningen är:

- Hur följs drifts- och skötselentreprenader upp i perspektiven kvalitet i utförande och kostnader, d.v.s. hur kvalitetssäkras entreprenader?
- Vilken beredskap har den tekniska förvaltningen inför oönskade händelser och hur beaktar man dessa frågor i upphandlingar?
- Hur ser konkurrenssituationen ut på marknaden och hur säkerställs en god konkurrenssituation?
- Sammanställs och rapporteras resultatet till nämnden och leder resultaten till åtgärder då avvikelser noterats?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till drifts- och skötselentreprenader inom parkskötsel och snöröjning.

1.6. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med tjänstepersoner vid tekniska förvaltningen samt genomgång av avtal och avtalsuppföljningar, ekonomiska uppföljningar, verksamhetsplan, nämndprotokoll och handlingar samt andra relevanta styrdokument. Följande funktioner har intervjuats inom ramen för granskningen:

- Förvaltningschef, Tekniska förvaltningen
- Avdelningschef, Stadsmiljö avdelningen, Tekniska förvaltningen
- Tillförordnad Avdelningschef, Projekt & VA avdelningen, Tekniska förvaltningen
- Avtalscontroller, Projekt & VA avdelningen, Tekniska förvaltningen
- Avtalsuppföljare, Projekt & VA avdelningen, Tekniska förvaltningen

Granskningsrapporten har varit föremål för sakgranskning av samtliga tjänstemän intervjuade inom ramen för granskningen samt stadens economichef.

2. Styrande dokument i Solna stad

I denna del redogörs för de väsentligaste styrande dokumenten med bäring på granskningen.

2.1. Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016-2019

I enlighet med en ändring i kommunallagen fr.o.m. januari 2015 har kommunfullmäktige i Solna stad antagit ett "Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016-2019", i form av en bilaga till Mål och budget 2016. Lagens krav är att fullmäktige i samband med varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Programmet ska ange hur uppföljning ska ske samt hur allmänhetens insyn ska tillgodoseas. Fullmäktiges mål för verksamheten uttrycks i programmet på följande sätt:

"Utgångspunkter för programmet är de övergripande mål och nämndmål, som kommunfullmäktige har fastställt. Varje nämnd ansvarar för att återrapportera måluppfyllelse och resultat kopplat till målen. Detta görs i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Utöver måluppfyllelse ska varje nämnd följa upp de avtal som nämnden har tecknat med privata utförare samt de överenskommelser, som finns med verksamheter i kommunens egen regi."

Därutöver anges i programmet att varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt område och för att detta regleras i de avtal/överenskommelser som träffas med varje utförare.

"Allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet ska enligt programmet säkras genom respektive avtal. I avtal ska nämnden tillförsäkra sig information, som gör det möjligt att ge allmänheten insyn."

2.2. Riktlinjer för upphandling och inköp

Under år 2014 (KS 2014-03-17) fastställde kommunstyrelsen stadens riktlinjer för upphandling och inköp. Syftet med riktlinjen är att "säkerställa att stadens agerande inom områdena upphandling och inköp bidrar till att Solnaborna får bästa möjliga service för sina skattepengar". Riktlinjerna omfattar all upphandling och alla inköp av varor, tjänster och entreprenader oavsett värde.

Riktlinjerna anger bl.a. att det "finns en gemensamt definierad process för hur stadens upphandlingar ska genomföras" samt att "Denna process följs alltid". De krav som ställs i en upphandling ska vara relevanta och uppföljningsbara och i sin tur bidra till stadens måluppfyllelse. Riktlinjerna innehåller också vägledning när det gäller att följa upp och förvalta avtal, vilket närmare under avsnitt 2.3.

Ansvars- och rollfördelningen inom staden när det gäller inköp och upphandling tydliggörs också i riktlinjerna.

2.3. Anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning

I stadens anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning beskrivs hur staden ska försäkra sig om att det som kravstälts, beställts och betalats för, överensstämmer med det som levererats. Anvisningarna inleds med att uppföljningsprocessens fyra steg illustreras, för att därefter gå igenom steg för steg mer detaljerat. De fyra stegen är:

- 1) Identifiera uppföljningsbehov
- 2) Planera
- 3) Samla in och värdera
- 4) Identifiera och hantera avvikelser

I det första steget används en modell framtagen av kommerskollegium för att identifiera och prioritera uppföljningsbehov, utifrån perspektiven risk/påverkan och volym/värde. Beroende på hur ett avtal klassificeras i modellen faller olika behov av uppföljning ut. De avtal som har störst risk/påverkan och högst värde/volym tillhör Grupp D, och för sådana avtal bedöms behovet av uppföljning vara störst. Hit hör avtal rörande bl.a. snöröjning. Anvisningen anger att för denna typ av avtal krävs också en hög grad av uppföljning med fokus på förebyggande aktiviteter, samt att uppföljningen lämpligen görs i samverkan med leverantören för bästa resultat. För denna typ av avtal ska uppföljningsaktiviteter omfatta såväl leverans-, faktura- och stickprovskontroller som kontinuerliga avstämningsmöten, uppföljning av kvalitetsindikatorer och granskning av leverantörens egen uppföljning. Kvalitetsledningssystem ska också följas upp. I anvisningarna nämns också att kvalitetsgranskningar eller revisioner av oberoende part ska ingå som uppföljningsaktivitet.

I det andra steget planeras uppföljningen, men anvisningarna tydliggör att hur avtalet ska följas upp är något som måste övervägas redan när förfrågningsunderlag tas fram. En uppföljningsplan ska tas fram till varje avtal, och helst ingå i förfrågningsunderlaget. Planen definierar vad som ska följas upp samt hur, när och hur ofta kraven i avtalet ska följas upp.

I det tredje steget anges att avtalsuppföljningen genomförs via de uppföljningsaktiviteter och tidpunkter som fastställts i uppföljningsplanen.

I det fjärde steget sker identifiering och hantering av avvikelser som noteras under uppföljningen. Det framgår av anvisningen att "Ett av de viktigaste medlen som staden har för att hantera inträffade avvikelser är att använda de sanktionsmöjligheter som finns i avtalet". Riktlinjerna beskriver vidare en sanktionstrappa i sju steg, som avtalsägaren rekommenderas att följa.

I anvisningarna beskrivs också hur en process gentemot en leverantör kan hanteras utifrån dessa sju steg.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Kontrollmål 1

Hur följs drifts- och skötselentreprenader upp i perspektiven kvalitet i utförande och kostnader, dvs hur kvalitetssäkras entreprenaderna?

3.1.1. Iakttagelser

Tekniska nämnden är en utpräglad beställarorganisation, vilken inte bedriver omfattande egen skötsel och driftverksamhet utan upphandlar denna genom externa leverantörer.

En förutsättning för god kvalitetssäkring av upphandlade drift- och skötselentreprenader är att den faktiska upphandlingen upprätthåller god kvalitet. Härvidlag är det dels viktigt att upphandlingsprocessen är väl strukturerad och att följsamhet till den är god; och dels att framtagna förfrågningsunderlag och resulterande avtal är utformade så att upphandlad entreprenör nödgas leverera en tillfredställande tjänst.

Intern organisation & delegation

Tekniska förvaltningen är uppdelad i tre avdelningar samt en stab bestående av registratorer, ekonomiavdelning och förvaltningschef ovanför dem. De tre avdelningarna är Fastighet, Stadsmiljö och Projekt & VA. Det aktuella avtalet avseende gatu- och parkskötsel vinter och sommar på allmän platsmark (hädan efter refererat till som avtalet) ligger hos Stadsmiljöavdelningen; medan det är Projekt & VA-avdelningen som ansvarar för upphandling samt att hjälpa till med uppföljning av avtalen.

Samtliga tre avdelningschefer har formellt budgetansvar samt delegation upp till 1 mkr. Förvaltningschef har delegation upp till 6 mkr. För det aktuella avtalet uppgår den fasta ersättningen till cirka 16,5 mkr årligen period 1 (2016-10-15 – 2017-04-30) och till cirka 30,7 mkr årligen period 2 (2017-05-01 – 2021-04-30) och överskrider därmed även förvaltningschefs delegation.

Upphandlingsprocessen och upphandlingsunderlag

Formellt inleds upphandlingsprocessen med att tekniska nämnden fattar beslut om att upphandling ska genomföras. För ekonomiskt betydande och tekniskt komplexa upphandlingar likt den i fokus för denna granskning beskrivs att upphandlingen drivs som ett projekt. Ett projektdirektiv skrivs och en styrgrupp utses. För upphandling tas ett förfrågningsunderlag fram. I detta stipuleras bland annat stadens minimikrav på potentiella leverantörer samt efter vilka villkor dessa kommer att utvärderas. Vid utformning av förfrågningsunderlag och i samband med upphandlingen generellt beskrivs att stöd kan efterfrågas från stadens centrala upphandlingsavdelning. Vidare beskrivs att det finns en mall avseende formaliakrav och utformning av upphandlingsmaterial omfattande hela staden.

Stadens upphandlingar är uppdelade i fyra kategorier, från A-D, där kategori A noterar upphandlingar av enklare karaktär medan kategori D avser de upphandlingar som är ekonomiskt störst och/eller avser för staden känsliga områden. Aktuellt avtal beskrivs ha föregåtts av en kategori D upphandlingen.

Nämndens delegationsordning anger att förvaltningschef har delegation att besluta om upphandlingar upp till 6 mkr. Vid upphandlingar vilka överstiger 6 mkr ska förfrågningsunderlag beslutas av nämnden. Aktuell upphandling överstiger detta värde. Med anledningen av att detta förfarande beskrivs nämnden ha fått genomgå en särskild utbildning avseende sekretess kring

upphandlingar. Framtaget förfrågningsunderlag för aktuellt avtal har 2016-06-08 gått upp till och beslutats i tekniska nämnden.

Godkänt förfrågningsunderlag används sedan som centralt underlag vid upphandling. Leverantörer inkommer utifrån förfrågningsunderlag med anbud. I aktuell upphandling inkom tre anbud, vilka utvärderades genom ett så kallat absolut utvärderingsförvarande i vilket ett första steg är att utvärdera om anbudslämnarna möter uppställda skall-krav. Dessa omfattar i aktuell upphandling kvalitetsutvärdering av anbudslämnare, intervju av kontaktansvarig och arbetsledare samt referenstagning för dessa nyckelpersoner. Möter anbud dessa krav görs sedan avdrag på anbudslämnarens totalpris beroende på kvalitén i några särskilt utvalda kvalitativt betydelsefulla aspekter av kommande leverans, dvs. ju högre bedömd kvalitét desto lägre totalpris i utvärderingen. Anbud utvärderas sedan enligt principen om lägst pris. Tanken härvidlag är att skall-/minimikraven ska vara uppställda så att leverantörer som möter dessa kommer leverera den tjänst staden efterfrågar med tillräckligt hög kvalitet.

Vid upphandling kopplad till aktuellt avtal fattades även beslut om tilldelning i nämnden. I aktuell upphandling fattades tilldelningsbeslut av tekniska nämnden vid möte daterat 2016-08-30.

Löpande leverantörskontroller

Vid intervju beskrivs att gruppen park och mark nu har tre avtalsuppföljare, varav en är avtalsansvarig. Dessa beskrivs delvis ha olika ansvarsområden inom avtalet men kan täcka upp för varandra. Det är dessa medarbetare som genomför stickprovskontroller avseende leverantörens följsamhet till avtal. Tidigare beskrivs att det endast funnits två avtalsuppföljare i gruppen vilket ledde till att uppföljningen inte var lika omfattande under den perioden.

Erhållen plan för stickprovskontroller presenterar en lista på saker som ska stickprovkontrolleras, bl.a. uppdelat per årstid, geografiskt område (vägar, cykelvägar, park- och naturmark m.m.) samt avtalsdel (grusupptagning, plogningsskador, lövröjning m.m.). Dock framgår av plan för stickprov inte efter vilken rutin dessa ska genomföras samt var resultatet av dessa ska rapporteras.

Vid intervju beskrivs dock att stickprovskontroller genomförs löpande, bl.a. efter plan för stickprovskontroll. Stickprovskontroll beskrivs också genomföras med anledning av inkomna synpunkter eller felanmälningar från medborgare till Solna stads kontaktcenter. Ett exempel på en aspekt av avtalet som kontrollerats med anledning av inkomna synpunkter från medborgare är snöskottning av trappor under den gångna vintern, för vilken det beskrivs att brister noterades.

Vidare beskrivs att stickprov ofta genomförs i samband med säsongbyte, t ex att sand nedlagd som halkbekämpning har städats bort per fastställt datum. Dessa stickprov genomförs generellt genom okulära besiktningar ute i stadsmiljön.

Kommunen beskrivs också ha tillgång till data avseende leverantören och dess underleverantörers plogning genom leverantörens körloggssystem FIGO. Denna data har både leverantören och förvaltningen tillgång till och genom denna kan också kommunen följa upp att leverantören med underleverantörer följer aktuellt avtal.

Vidare beskrivs att förvaltningen får information om och genomför viss kontroll av leverantör genom driftmöten och vid gemensamma syner med leverantören samt syner som utförs av extern part. Extern part beskrivs t ex vara externt inhyrd konsult vilken bl.a. beskrivs ha granskat hur leverantör följer avtal avseende snöskottning.

Genomförda stickprovskontroll sammanställs och dokumenteras. Erhållna exempel på dokumenterade stickprovskontroller innehåller information om kontrollerat entreprenadområde, granskat objekt/geografiskt område, samt tabell vilken noterar nummer på kontroll, placering, datum och tidpunkt för kontroll, bilddokumentation av kontroll samt statusbedömning vid kontroll. Dokumenterat resultat av stickprovskontroll kommuniceras sedan i ett första steg med leverantör. Detta kan antingen ske löpande eller vid driftmöten.

Driftmöten hålls cirka 24 gånger per år mellan bl.a. platschef och arbetsledare från leverantör och avtalsansvarig och avtalsuppföljare vid tekniska förvaltningen. Erhållet protokoll från driftmöte daterat 2019-05-07 visar att protokollen dels är systematiskt utformade med information om datum, tid, plats, närvarande, frånvarande för möte och dels att mötet följer en fastställd ordning genom återkommande punkter. I protokoll avseende möte 2019-05-07 beskrivs bl.a. rutin för sandsopning, vilken ska vara färdig ett fastställt datum, vartefter syn kommer genomföras och eventuella noterade avvikelser omedelbart åtgärdas av leverantör. Utöver detta exempel är en punkt i protokollet kvalitetskontroller, under vilken eventuella stickprovskontroller återrapporteras.

För uppdagade avvikelser från avtal använder tekniska förvaltningen en åtgärdstrappa. Åtgärdstrappan består av sju steg från dialog till hävande av avtal. Överlag beskrivs att förvaltningen söker lösa frågor genom dialog och rättelse men exempel beskrivs då ärenden har fått eskaleras och vite utdömas. Överlag uttrycks dock vid intervju att kommunikation mellan leverantör och tekniska förvaltningen fungerar bra.

Frågor om viten eller andra mer känsliga och komplexa frågor beskrivs generellt hänskjutas från driftmöten till de kontraktsmöten förvaltningen håller med leverantören fyra gånger per år. Vid dessa möten deltar ombud från kommun och leverantör, leverantörens platschef samt avtalsansvarig och avtalscontroller från tekniska förvaltningen.

Det finns dock ingen rutin för årliga avtalsuppföljningar mellan förvaltning och anlitad leverantör vid tid för granskning.

Uppföljning ekonomi och fakturakontroller

Aktuellt avtal är strukturerat så att om leverantören möter uppställda och avtalade funktionskrav utgår en fast ersättning enligt beskrivning ovan. Denna fasta ersättning ska och har så här långt under avtalets löptid utgjort den största delen av leverantörens kompensation. Ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA-arbeten) förekommer dock i avtalet. Det finns inget särskilt system vari beställningar av ÄTA-arbeten kan göras. Avseende aktuellt avtal används istället ett system vari ett Excel-dokument för beställning och loggning av ÄTA-arbeten tagits fram och delats med leverantören via tjänsten Sharepoint. I detta Excel-dokument kan beställningar av ÄTA-arbeten göras, samt status för ÄTA följas upp genom en fastställd färgkodning av respektive ÄTA. Totalt finns sju färgkoder, vilka enligt bifogat färgkodningsschema noterar en av sju statusbestämningar för respektive ÄTA¹.

Samtliga tre som jobbar med aktuellt avtal kan göra ÄTA-beställningar. ÄTA-arbeten beslutsattesteras av avdelningschef eller i frånvaro av denna av förvaltningschef. Avtalsuppföljare samt avtalsansvarig får mottagningsattestera ÄTA-arbeten. Uppföljning och kontroll av inkomna ÄTA-fakturor görs sedan även av medarbetare vid den under förvaltningsledningens stab placerade ekonomiavdelningen.

Erhållen statistik visar att mängden ÄTA-arbeten och deras totala belopp varierat under det aktuella avtalets löptid. ÄTA loggen är uppdelad i flickar vilka noterar KR (kontraktarbeten) och ÄTA-arbeten klassificerade för "ÅR 1", "ÅR 2" och "ÅR 3". Av erhållen statistik framgår att det under ÅR 1 arbetades upp cirka 6,7 mkr i ÄTA-arbeten medan KR arbeten endast uppgick till cirka 400 tkr. ÅR 2 uppgår de samlade utgifterna för ÄTA-arbeten till cirka 800 tkr medan KR-arbeten uppgår till cirka 4 mkr.

Skillnaden i fördelning mellan ÅR 1 och ÅR 2 beskrivs bero på att de flesta arbeten under kontraktets första år klassificerades av beställare och leverantör som ÄTA-arbeten. Vid ett kontraktsmöte beslöts dock sedermera att dessa arbeten i de flesta fall kan klassificeras som KR-arbeten. Detta med ledning av det gemensamma avtalet och vad som finns föreskrivet i AFF 12. Detta beskrivs förklara skillnaden i fördelning mellan ÅR 1 och ÅR 2.

¹ Dessa statusbestämningar är: Beställd/Pågående, Planerad åtgärd, Klar, Delfakturerad, Fakturerad, Avslagen samt Avbruten.

Vi noterar även att det samlade upparbetade beloppet ÄTA- och KR-arbeten är högre ÅR 1 än ÅR 2, cirka 7,1 mkr jämfört med cirka 4,8 mkr. Detta förklaras av att periodindelningarna i ÅR 1, ÅR 2 och så vidare inte i samtliga fall följer ett år. ÅR 1 omfattar ÄTA- respektive KR-arbeten upparbetade under avtalets ovan angivna period 1 (2016-10-15 – 2017-04-30) samt ett år utöver det (2017-05-01 – 2018-04-30), medan ÅR 2 omfattar perioden 2018-05-01 – 2019-04-30.

Utveckling av avtal/avtalsuppföljning

I september 2017 anställdes en avtalscontroller vid tekniska förvaltningens Projekt & VA-avdelning. Detta i syfte att tillse en bättre avtalsuppföljning inom förvaltningen. Avtalscontrollern har en egen avtalslogg i vilken denne dokumenterar händelser kring respektive avtal. Avtalscontrollern dokumenterar vidare avtalsrelaterade händelser i en strukturerad mapp. Detta material syftar till att fungera som utgångspunkt för förbättringar av kommande avtal vid omförhandling eller förnyad upphandling. I huvudsak beskrivs att enskilda avtal tas upp i nämnd på förekommen anledning och det beskrivs inte finns någon etablerad rutin för avtalsuppföljning med nämnd.

Avtalscontroller beskrivs hittills framförallt inhämtat information avseende aktuellt avtal via deltagande på kontraktsmöten fyra gånger per år samt via löpande dialog med avtalsansvarige och leverantören. Framöver beskrivs dock att avtalscontroller kommer att börja närvara vid driftmöten avseende aktuellt avtal. Detta i syfte att få en bild av hur det löpande arbetet med avtalet fungerar.

Framåt beskrivs även att avtalscontroller ska arbeta med att samordna och tillse att förvaltningens förebyggande arbete mot leverantören förbättras. Detta för att tillse att dennes leverans är så kvalitativ som möjligt. Arbetet avseende detta beskrivs dock ännu inte vara formaliserat.

Det saknas etablerad rutin för regelbunden avtalsuppföljning uppföljning till nämnd utöver det som ingår i ordinarie delårsrapporter och årsredovisningar. I huvudsak beskrivs att enskilda avtal tas upp i nämnd på förekommen anledning och det saknas en beslutad rutin för avtalsuppföljning till nämnd. För det aktuella avtalet har det således inte genomförts någon samlad avtalsuppföljning som återrapporterats till nämnden.

3.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att upphandlingsprocessen för aktuellt avtal följt en välordnad struktur där ansvarig nämnd genom flera centrala beslut haft möjlighet att styra och kontrollera processen.

Vidare noterar vi att avtalsansvarig personal vid kommunen tillsatt att stickprovskontroller avseende leverantörens följsamhet till avtalet genomförts både löpande och med anledning av inkomna synpunkter. Vi observerar dock att det inte finns en beslutad plan för när i tid olika stickprov ska göras. Kompletterande stickproven har kommunen även tillgång till leverantörens körloggsystem FIGO. Observationer från dessa kontroller har sedan kommunicerats med leverantören vid regelbundna driftmöten, vilka protokollförs, och åtgärdas genom beslutad åtgärdstrappa.

Avtalets ekonomiska aspekter följs upp på ett tydligt sätt genom att kommunen och leverantör delar en ÄTA- och KR-logg, i vilken dessa arbeten registreras och följs upp. Arbetena är strukturerade efter tidsperiod samt individuellt per rad i det Excel-dokument som används. Vidare är respektive arbete markerat med en färg vilken markerar dess status.

Anställd avtalscontroller följer upp avtal i en avtalslogg, samt dokumenterar avtalsrelaterade händelser i en strukturerad mapp. Materialet syftar till att förbättra befintliga avtal framåt.

Vi konstaterar dock att det vid tid för granskning inte genomförts någon samlad avtalsuppföljning som återrapporterats till nämnden. En strukturerad avtalsuppföljning är viktig för att säkerställa en hög kvalitet i det som avtalats samt att säkerställa att leverantören genomför sina delar av åtagandet. Det är också av vikt för att minska risken för att leverantörer med befintliga avtal men även framtida leverantörer respekterar och lever upp de till de krav som kommunen ställer.

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

3.2. Kontrollmål 2

Vilken beredskap har den tekniska förvaltningen inför önskade händelser och hur beaktar man dessa frågor i upphandlingar?

3.2.1. Iakttagelser

Ett led i att ha beredskap för önskade händelser är att ha kännedom om vilka de centrala och kritiska riskerna avseende den tjänst som avses upphandlas är. Inför aktuellt avtal beskrivs ingen specifik riskanalys ha genomförts. Avtalet beskrivs dock ha sökt upprättats på ett sådant sätt att flera väsentliga risker minimerades. Detta beskrivs mer utförligt under nästa rubrik.

Det beskrivs dock att det ofta på förhand är svårt att identifiera samtliga potentiella risker kopplade till önskade händelser. Det är därför ur ett entreprenadsstyrningsperspektiv viktigt att i upphandlingsunderlag och resulterande avtal försöka hantera och så långt möjligt reglera potentiella negativa konsekvenser för beställaren.

Hantering av risker kopplade till önskade händelser inom aktuellt avtal

Inom ramen för aktuellt avtal bedöms risken för plötsliga och stora snömängder som den enskilt största risken. Denna risk regleras i avtal mellan staden och leverantören så att leverantören i avtal har förbundit sig att ploga avtalade ytor reglerat för olika centimetermått snö. På detta sätt beskrivs konsekvensrisken vid ett oväntat och stort snöfall till stor del vila hos leverantören. Kommunen har i avtalet härvidlag endast att ta ställning till om och i vilken omfattning man vill att snö forslas bort.

Vid sidan av detta regleras i kontraktshandlingen avseende aktuellt avtal bl.a. villkor för tillkommande eller avgående delar av förvaltningsobjektet, leverantörens ansvar avseende samordning, kommunikering och åtgärdande vid inträffade skador inom ramen för entreprenaden och regler för vite.

Överlag är ett sätt att hantera risken för önskade händelser att i ett avtal inkludera en stor fast avgift omfattande en stor mängd eventualiteter och samtidigt begränsa avtalets rörliga del. I aktuellt avtal uppgår den fasta avgiften kommunen betalar till 16,5 mkr per år i period 1 (2016-10-15 – 2017-04-30) och 30,7 mkr per år i period 2 (2017-05-01 – 2021-04-30). Av kommunen ÅTA- och KR-logg framgår att det under ÅR respektive ÅR 2 upparbetats cirka 6,7 mkr respektive cirka 4,8 mkr i ÅTA- och KR-arbeten.

I hantering av önskade händelser som uppstår som ett resultat av att leverantören inte uppfyller sin del av avtalet betonas vikten av tydlig dokumentation samt vikten av att eventuella avvikelser återrapporteras och sammanställs internt. Detta för att upptäckta avvikelser mot avtal ska kunna styrkas bakåt. Som en del i att utveckla dokumentation beskrivs att mallar håller på att tas fram i syfte att öka systematiken i uppföljning av avvikelser.

Upptäcks avvikelser tillämpar tekniska förvaltningen en så kallad sanktionstrappa i hanteringen av dessa. Sanktionstrappan består av sju steg, vilken i grad av allvarighet lyder som följer: dialog, rättelse, prisavdrag, vite, inte förlänga avtalet, säga upp avtalet, häva avtalet. Vid intervju beskrivs att dialog och rättelse är de mest frekvent använda stegen av sanktionstrappan och att tekniska förvaltningen så långt möjligt söker undvika att frågor går till vite. Blir fråga om vite aktuell har tekniska förvaltningen tagit fram en arbetsordning för hantering av frågan, vilken syftar till att tillse att förvaltningens hantering av ärendet är korrekt. Till exempel att dokumentation av incidenten görs korrekt, samt att typen av kontraktsbrott definieras.

I syfte att ytterligare förebygga risker kopplade till önskade händelser beskrivs vid intervju att förvaltningen håller på att implementera en tydligare rutin för dialog med leverantörer i samband

med framtagande av förvaltningens plan för året. Denna rutin beskrivs inte fullt ut implementerad vid tid för granskning.

Oönskade händelser kan också avse olyckor i arbetet eller att leverantör eller underleverantörer till anlitad leverantör inte levererar efter avtal. Dessa eventualiteter regleras i avtal genom skrivelser om stadens sanktionsrätt i dessa fall. Också dessa fall beskrivs vid intervju i avtal om parkskötsel och snöröjning hanteras genom sanktionstrappan.

3.2.2. Bedömning

Vi noterar att det inför aktuellt avtal inte genomförs en specifik riskanalys. Avtalet är dock upprättat så att det tar hänsyn till flera centrala risker relaterat det område avtalet reglerar. Risker kopplade till snömängd ligger genom avtalet till stor del hos leverantören, vilken i gengäld erhåller en relativt stor del fast ersättning. Övriga risker för oförutsedda och oönskade händelser hanteras främst genom i avtalet stipulerad sanktionstrappa.

I syfte att ytterligare förebygga risker kopplade till oönskade händelser håller förvaltningen på att implementera en tydligare rutin för dialog med leverantörer i samband med framtagande av förvaltningens plan för stickprovskontroller under året. Denna rutin är inte fullt ut implementerad vid tid för granskning. Vidare noterar vi att mallar för systematisk dokumentation av noterade avvikelser är under framtagande, men vid tid för granskning ännu ej implementerade.

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

3.3. Kontrollmål 3

Hur ser konkurrenssituationen ut på marknaden och hur säkerställs en god konkurrenssituation?

3.3.1. Iakttagelser

Konkurrenssituationen vid tekniska förvaltningens upphandlingar beskrivs variera beroende på omfattning och vad upphandlingen avser. Två faktorer som vid intervju generellt beskrivs minska antalet lämnade anbud är hur nischad tjänsten som upphandlas är samt hur stor och komplex tjänsten som upphandlas är.

Stadens upphandlingar är uppdelade i fyra kategorier, från A-D, där kategori A noterar upphandlingar av enklare karaktär medan kategori D avser de upphandlingar som är ekonomiskt störst och/eller avser för staden känsliga områden. Aktuellt avtal beskrivs ingå i kategori D.

Vid upphandling av nu gällande avtal, vilket innehas av Svevia inkom tre anbud vilket vid intervju bedöms som bra med tanke på avtalets storlek och den efterfrågade tjänstens komplexitet, framförallt avseende logistik och samordning av underleverantörer. Slutligen valdes att inte anta ett anbud på grund utav onormalt lågt pris i anbudet. Av de två anbud som då återstod valdes Sveglias anbud eftersom det hade lägst totalpris efter utvärdering.

I syfte att öka antalet anbudslämnare samt tillse att lämnade anbud upprätthåller så god kvalitet som möjligt beskrivs att tekniska förvaltningen arbetar med marknadsdialog i tidiga skeden av upphandlingsprocessen. Vid dessa kan synpunkter från leverantörer fångas upp vilket underlättar för potentiella anbudsgivare att lämna ett anbud. Härvidlag poängteras att dessa möten inte får bidra till att en leverantör får en oskälig konkurrensfördel.

Vid intervju beskrivs att man inför andra större avtal, framförallt avseende fastighetsdrift har gjort omfattande omvärldsbevakningar. Detta har inte gjorts inför upphandling av detta avtal. Inför avtalet beskrivs dock att en erfarenhetsåterföring gjordes i syfte att fånga in vad som fungerat bra och vad som kan förbättras inför den nya entreprenaden. Vidare beskrivs en genomgång av Sollentuna kommuns förfrågningsunderlag gjorts samt Sveriges kommuner och landstings skrift *Vitt på Svart* hållits.

Utifrån ovan beskriven marknadsdialog beskrivs avseende det aktuella avtalet att beslut togs om att inte inkludera fastighetsmark eftersom avtalet då skulle bli än mer omfattande. Ytterligare potentiellt konkurrensdrivande åtgärder beskrivs ha övervägts men valts bort. Till exempel övervägdes att dela upp det geografiska området i tre mindre områden. Detta i syfte att öka konkurrensen samt bidra till ökat handlingsutrymme för kommunen ifall en av leverantörerna missköter sitt uppdrag. Detta eftersom det då, förutsatt att det noterats i upphandlingsdokument och områdena är uppdelade mellan flera leverantörer, varit möjligt att anlita en av de andra befintliga leverantörerna i det fall kontrakterad leverantör missköter sig. Nackdelar noteras avseende att avtalsuppföljningen sannolikt blir mer kostsam om uppföljning ska göras av flera leverantörer istället för en leverantör. Vidare bedömdes att en uppdelning i flera mindre geografiska områden bidrar till högre kostnader totalt eftersom leverantörens fasta kostnader då måste fördelas på ett mindre område och avtal. Slutligen riskerar potentiella kvalitetsskillnader mellan upphandlade leverantörer att leda till att boende i olika delar av kommunen får olika service och därmed att vissa känner sig förfördelade.

3.3.2. Bedömning

Vi noterar att tekniska förvaltningen i syfte att öka antalet anbudslämnare samt tillse att lämnade anbud upprätthåller god kvalitet arbetar med marknadsdialog i tidiga skeden av upphandlingsprocessen. Vid större avtal beskrivs även en s.k. omvärldsbevakning genomföras. Det konstaterar dock att detta inte gjorts inför aktuellt avtal.

Vår bedömning är att medvetna överväganden för att öka konkurrensen vid upphandlingen har gjorts, både avseende avtalets omfattning geografiskt och avseende om också fastighetsmark skulle inkluderas. Ytterligare potentiellt konkurrensdrivande åtgärder har valts bort. Vi konstaterar vidare att en konkurrenssituation har funnits i och med tre anbudsgivare.

Vi bedömer därför kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

3.4. Kontrollmål 4

Sammanställs och rapporteras resultatet till nämnden och leder resultaten till åtgärder då avvikelser noterats?

3.4.1. Iakttagelser

Informationsinhämtning genom kontakt center

Det finns vid tid för granskningen ingen etablerad rutin för regelbunden avtalsuppföljning som också kommuniceras till nämnd utöver det som ingår i ordinarie delårsrapporter per april och augusti samt i årsredovisning. Viss informationsdelning beskrivs ske i samband med att förvaltningstjänstemän föredrar olika ärenden och områden för nämnden vid nämndsammanträden. I huvudsak beskrivs att enskilda avtal tas upp i nämnd på förekommen anledning och det beskrivs inte finns någon etablerad rutin för avtalsuppföljning med nämnd. Eftersom detta avtal, förutom under avtalets första löptid vintern 2016/2017, beskrivs ha fungerat relativt bra, har det heller inte varit upp för uppföljning i nämnd.

Medborgare beskrivs vid intervju kunna inkomma med synpunkter på stadens verksamhet. Dessa synpunkter beskrivs i ett första steg hanteras av personal vid kommunens kontaktcenter. Vid intervju beskrivs även att tekniska förvaltningen får många felanmälningar avseende de granskade områdena parkskötsel och snöröjning. En stor del av dessa beskrivs dock inkomma i samband med att t ex snöröjning pågår, varvid dessa felanmälningar går direkt till leverantören. Samtliga felanmälningar kan dock granskas av personal vid tekniska förvaltningen eftersom de generellt inkommer via förvaltningens kontaktcenter. Ansvariga för avtalsuppföljning beskrivs gå in och se över inkomna felanmälningar regelbundet. Vid tid för granskning genomförs ingen sammanställning av inkomna felanmälningar och synpunkter av förvaltningen och således rapporteras inte heller detta till nämnden. Det finns varken någon fastställd rutin avseende

rapportering av avvikelser och/eller vitesförelägganden till nämnd. Beslut om vitesföreläggande tas inte av nämnd.

3.4.2. *Bedömning*

Vi noterar att medborgare kan inkomma med synpunkter och felanmälningar på stadens verksamhet via kontaktcenter samt att dessa hanteras av personal så väl där som av ansvarig personal vid förvaltningen.

Vi konstaterar att det saknas etablerad rutin för regelbunden avtalsuppföljning som också kommuniceras till nämnd utöver det som ingår i ordinarie delårsrapporter och årsredovisningar. I huvudsak beskrivs att enskilda avtal tas upp i nämnd på förekommen anledning och det beskrivs inte finns någon etablerad rutin för avtalsuppföljning med nämnd. Eftersom detta avtal, förutom under avtalets första löptid vintern 2016/2017, beskrivs ha fungerat relativt bra, har det heller inte varit upp för uppföljning i nämnd. Det görs inte heller någon sammanställning av inkomna avvikelser. Detta skulle sedan kunna analyseras och bedömas av förvaltningen och sedan tas upp med entreprenören. Någon sådan uppföljning görs således inte heller till nämnden.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi kontrollmålet som ***delvis uppfyllt***.

4. Revisionell bedömning

Vi bedömer att tekniska nämnden **inte** har en helt ändamålsenlig entreprenörsstyrning och avtalsuppföljning av drifts- och skötselentreprenader. Upphandlingsprocessen för aktuellt avtal följer en välordnad struktur där ansvarig nämnd genom flera centrala beslut haft möjlighet att styra och kontrollera processen. I syfte att öka antalet anbudsgivare arbetar förvaltningen med marknadsdialoger och för det aktuella avtalet har överväganden för att öka konkurrens gjorts, t.ex. avseende avtalets omfattning geografiskt.

Förvaltningen genomför stickprovskontroller avseende leverantörens följsamhet till avtalet både löpande och med anledning av inkomna synpunkter. Observationer från dessa kontroller kommuniceras med leverantören vid regelbundna driftmöten, vilka protokollförs, och åtgärdas via avtalad åtgärdstrappa. Avtalets ekonomiska aspekter följs upp på ett tydligt sätt genom att kommunen och leverantör delar en ÅTA- och KR-logg, i vilken dessa arbeten registreras och följs upp. Avtalet följs också upp via en avtalslogg samt via löpande dokumentation, i syfte att förbättra befintliga avtal framåt.

Vi konstaterar dock att det saknas etablerad rutin för regelbunden avtalsuppföljning uppföljning till nämnd utöver det som ingår i ordinarie delårsrapporter och årsredovisningar. I huvudsak beskrivs att enskilda avtal tas upp i nämnd på förekommen anledning och det saknas en beslutad rutin för avtalsuppföljning till nämnd. För det aktuella avtalet har det således inte genomförts någon samlad avtalsuppföljning som återrapporterats till nämnden. Det görs inte heller någon sammanställning av inkomna avvikelser. Dessa skulle kunna analyseras och bedömas av förvaltningen för att sedan lyftas till entreprenören. Någon uppföljning i detta avseende sker således inte heller till nämnden.

4.1. Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Fastställ rutin för avtalsuppföljning med utgångspunkten i stadens anvisningar för avtalsuppföljning samt säkerställ att denna avtalsuppföljning kommuniceras till nämnd
- Inkomna felanmälningar och synpunkter sammanställs och analyseras i syfte att ingå som en del i nämndens avtalsuppföljning.
- I syfte att ytterligare förebygga risker kopplade till oönskade händelser implementera en tydligare rutin för dialog med leverantörer i samband med framtagande av förvaltningens plan för året.
- Prioritera arbetet med framtagande av mallar för systematisk dokumentation av noterade avvikelser samt implementera dessa.
- Fastställa rutin för slutdialog med leverantör vid avslut av avtal samt implementera denna.

Vi vill särskilt framhålla att framtagandet av nämnds-/förvaltningsspecifika rutiner och mallar sker med utgångspunkt från stadens *Program för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet 2016 - 2019, Riktlinjer för upphandling och inköp samt Anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning.*

2019-10-16



Anders Hägg

Kristian Damlin

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Solna stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-04-24. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.