

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av hur kommunen har
hanterat tidigare gjorda konsultuppdrag
och utvärderingar

Sandvikens kommun

Juni 2007

Micaela Hedin

Certifierad kommunal revisor

Louise Cedemar

*connectedthinking

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande kommentarer och rekommendationer	3
2.	Inledning	4
2.1	Bakgrund och revisionsfråga	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionsmetod	4
3.	Resultat av kartläggningen.....	5
3.1	Kommunstyrelsen	6
3.2	Socialnämnden	8
3.3	Äldreomsorgsnämnden	9
3.4	Handikappnämnden	10
3.5	Kunskapsnämnden.....	10
3.6	Kultur- och fritidsnämnden	11
3.7	Bygg- och miljönämnden	11
3.8	Tillväxtnämnden.....	11

1. Sammanfattande kommentarer och rekommendationer

Vi kan konstatera att en hel del konsultuppdrag och utvärderingar har genomförts inom olika verksamheter i Sandvikens kommun. Enligt de uppgifter som lämnats vid denna kartläggning är, förutom kommunstyrelsen, IFO-verksamheten inom socialnämnden den verksamhet som beställt flest konsultuppdrag.

Kommunledning och kommunstyrelse har beställt ett antal ”större” uppdrag av konsulter som exempelvis en utvärdering av den politiska organisationen samt en genomlysning av LSS-verksamheten och äldreomsorgsverksamheten. Vi kan konstatera att de kommunala bolagen ej omfattats av de utvärderingar och konsultuppdrag som genomförts mellan år 2003 och 2006.

Vid läsning av styrelse och nämnders sammanträdesprotokoll saknas till stor del vilka beslut som tas utifrån resultat av utvärderingarna och konsultuppdragen. Det saknas även beslut om uppföljningar av arbetet med de förbättringsområden som lämnas i konsultrapporterna. Vid intervju framkommer att verksamheterna många gånger sätter igång med arbetet med att åtgärda de förbättringsområden som lämnas i konsultrapporterna men att detta förbättringsarbete sedan inte följs upp på ett strukturerat sätt. Vi bedömer att detta är ett förbättringsområde.

Vi kan konstatera att kommunen har en ”konsultkultur” d v s när kompetensen inte finns inom kommunen eller när de anser att det är nödvändigt upphandlas konsulttjänster. Fördelar med det är att specialistkompetens för ändamålet tillförs kommunen där inte kunskap finns t ex inom en viss förvaltning. Vid externa utvärderingar får man även en objektiv syn på olika interna processer, som exempelvis vid kommunens utvärdering av den politiska organisationen.

Utifrån resultatet på granskningen bedömer vi att nämnder och styrelse behöver förbättra sitt arbete med att följa upp resultatet av genomförda utvärderingar och konsultuppdrag för att säkerställa att de förbättringsområden som lämnas i rapporterna åtgärdas.

2. Inledning

2.1 Bakgrund och revisionsfråga

Sandvikens kommun har under de senaste åren genomfört ett antal utvärderingar och konsultuppdrag inom olika verksamheter, exempelvis utvärdering av den politiska organisationen och utvärdering av LSS-verksamheten inom handikappnämnden.

De förtroendevalda revisorerna i Sandvikens kommun har givit Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers uppdraget att kartlägga vilka utvärderingar och konsultuppdrag som genomförts i kommunen de senaste fyra åren samt vilka beslut som tagits utifrån dessa granskningar.

Frågeställningar:

- Vilka utvärderingar och konsultuppdrag har kommunen beställt de senaste fyra åren för kommunstyrelse och nämnder?
- Har några utvärderingar och konsultuppdrag även omfattat bolagen?
- Vilka beslut har kommunstyrelse och nämnder tagit efter en genomförd utvärdering eller ett konsultuppdrag?
- Hur har kommunstyrelse och nämnder följt upp resultatet av dessa utvärderingar och konsultuppdrag?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar en översiktlig inventering av de större uppdragen inom de senaste fyra åren.

2.3 Revisionsmetod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kommunsekreterare, nämndsekreterare, ansvariga inom några verksamheter samt genomgång av kommunstyrelse och nämnders protokoll.

3. Resultat av kartläggningen

Den dokumentation som finns och som är styrande vid beställning av konsultuppdrag och utvärderingar är avseende regler för upphandling, vem som får skriva på avtal och vad som gäller inom ramen för ekonomiska styrprinciper.

Ett förslag till ”Upphandlingspolicy” har tagits fram och fastställdes i kommunfullmäktige den 18 juni 2007. Kommunens upphandling regleras i första hand av lagen om offentlig upphandling (LOU). Policyn innehåller de principer som utöver gällande rättsregler ska gälla för kommunens upphandlingar. Policyn innehåller fyra bilagor;

- Bilaga A Definitioner, EU-fördraget samt tröskelvärden
- Bilaga B Riktlinjer direktupphandling
- Bilaga C Kvalitetssäkringsrutiner
- Bilaga D Dokumenthanteringsrutiner

På kommunens intranät finns upphandlingsrutiner beskrivet. På varje förvaltning finns utsedd inköpsamordnare.

Enligt upphandlingsrutinerna gäller att vid en direktupphandling ska detta ske endast när det inte finns något ramavtal tecknat av kommunen för den aktuella tjänsten. Vid en direktupphandling finns det inga krav på att anbuden måste vara skriftliga, men upphandlingen måste dokumenteras på särskild blankett upprättad av inköpsenheten. Vid direktupphandling ska en prisförfrågan ställas till minst tre leverantörer och detta ska dokumenteras i blanketten.

Vid granskningstillfället gällde för direktupphandling av tjänster att beloppsgränsen ej fick överskrida två basbelopp (ca 80 000 kr). I den nya upphandlingspolicyn har beloppsgränsen för direktupphandling ändrats till 10 % av tröskelvärdet¹ avseende tjänster. Tröskelvärdet för kommuner är 1 826 000 kr, vilket innebär att beloppsgränsen blir 182 600 kr för direktupphandling av tjänster.

De ekonomiska styrprinciperna finns beskrivna i dokumentet ”Styrprinciper och budgetprocess” som antogs av kommunfullmäktige den 16 december 2002.

¹ Tröskelvärdet: Vid upphandling av varor, byggtreprenader och A-tjänster gäller olika bestämmelser i LOU beroende på upphandlingskontraktets beräknade värde och vilken organisation som gör upphandlingen.

De regler som gäller för förvaltningarna är, att beslut som tas av förvaltningschefer angående beställning av konsultuppdrag, är att de måste rymmas inom de ekonomiska ramarna. Detsamma gäller för enhetschefer med eget budgetansvar, de kan inom sina ekonomiska ramar köpa tjänster.

Samma regelverk gäller för kommundirektören som för alla andra chefer i kommunen. Dock kan det finnas uppdrag från kommunstyrelsen till kommundirektören att verkställa. För detta finns enskilda beslut.

I enlighet med kommunens reglemente för internkontroll, fastställd av kommunfullmäktige den 30 september 1996, § 76, ges attesträtt till de anställda som i internbudgeten tilldelats ekonomiskt ansvar samt definierats med koddelen ansvar.

Kommunstyrelsen fastställde internbudget 25 januari 2007. Det är ekonomikontoret som upprättar attestlista efter internbudgeten ca 1 gång per år. Ekonomikontoret har en attestliggare i en pärm.

Kommunstyrelsen har beslutat om en beloppsgräns som gäller för ensamattest. I kommunstyrelsens protokoll från 2003-12-09 finns beslutat att godkänna att rätten att ensam attestera enskild transaktion från och med 2004-01-01 skall gälla,

- samtliga befattningshavare som i den fastställda interna budgeten tilldelats ekonomiskt ansvar och definierats i kontodelen ansvar, upp till ett belopp på maximalt 100 000 kronor, exklusive moms,
- för förvaltningschefer upp till ett belopp på maximalt 200 000 kr, exklusive moms, samt
- för kommundirektören för belopp över 200 000 kronor.

Kommunstyrelsen har dessutom beslutat om ersättare för beslutsattestanter inom ”Politisk verksamhet” samt för kommundirektören och förvaltningscheferna, det senaste den 29 mars 2007, § 61.

Nedan redovisas de konsultuppdrag som genomförts inom kommunen under 2003-2006 enligt uppgifter från respektive verksamhet eller nämndsekreterare vid granskningstillfället. Under varje konsultuppdrag redovisas vad som finns skrivet om uppdraget i respektive nämndsprotokoll samt kommunstyrelseprotokoll.

3.1 Kommunstyrelsen

➤ Översyn av IT-processen 2005, *Steria AB*

I ks-protokoll från 2006-04-12 finns beskrivet att IT-rådet beställt en översyn av

IT-organisationen. Projektledaren lämnar en nulägesanalys av IT-processen i Sandvikens kommun. Redovisningen finns diarieförd.

➤ **Cash management studie för Sandvikens kommun 2005, *Elgåhs Consulting***

I ks-protokoll från 2005-06-02 finns ett beslut att lägga managementrapporten för Sandvikens kommun till handlingarna. Konsultföretaget har i en skrivelse till ekonomichefen överlämnat en på uppdrag av Sandvikens kommun genomförd cash management studie. Skrivelsen och studien bifogas som en bilaga till protokollet.

➤ **Redovisning av genomlysning av LSS-verksamheterna i Sandvikens kommun 2006, *Ernst & Young AB***

I ks-protokoll från 2005-02-03 finns ett beslut på att bevilja kommundirektören 500 000 kr till att genomföra genomlysning av LSS-verksamheten och äldreomsorgen och att anvisa medel ur kommunstyrelsens konto avseende projektmedel och oförutsedda kostnader.

I ks-protokoll från 2006-03-28 finns beskrivet att kommunstyrelsens och handikappnämndens ledamöter och ersättare är inbjudna till redovisningen av genomlysningen. Konsulterna lämnar en redovisning av genomlysningen av LSS-verksamheterna i Sandvikens kommun. Redovisningen finns diarieförd.

➤ **Sandvikens kommuns politiska organisation – en utvärdering 2006, *AB Concept Design***

I ks-protokoll från 2007-01-11 finns beskrivet att AB Concept Design genomfört en utvärdering som redovisats i en rapport daterad april 2006. Med anledning av slutsatserna har konsulten inbjudits till kommunstyrelsen för att diskutera hur utbildningsinsatserna och arbetssätt ska utformas.

Informationsenheten

➤ **Revision av kommunens intranät, *DUMA***

Uppdrag som beställts av verksamheten. Rapport finns med förbättringsområden som de nu arbetar med att åtgärda. Bristerna beräknas vara åtgärdade vid årsskiftet 2007/2008. Rapporten är kommunicerad till berörda personer som arbetar med kommunens intranät och som ska åtgärda bristerna samt till kommunens IT-råd.

➤ **Revision av extern hemsida (2 ggr), Step2Respons**

Uppdrag som beställts av verksamheten. Step2Respons arbetar med att utvärdera webbplatser hos olika kommuner som sedan kan användas som jämförelsematerial. Rapport finns med förbättringsområden som de nu arbetar med att åtgärda. Rapporten är kommunicerad till berörda personer som arbetar med kommunens webb och som ska åtgärda bristerna.

3.2 Socialnämnden

Individ- och familjeomsorgen (IFO)

➤ **Kompetensplan Beroendecentrum 2004, Kompetensmäklarna Uppsala**

Vid genomgång av nämndens protokoll har vi ej hittat något dokumenterat om uppdraget.

➤ **Utvärdering Vågbrytaren 2005, 2007, X-Fokus**

I socialnämndens protokoll från 2005-02-01 finns en slutrapport om projektet från projektledaren med. Slutrapporten finns diarieförd. Det finns beskrivet i protokollet att en utvärdering av projektet har gjorts och enligt den utvärderingen har det visat sig att behovet av en verksamhet som Vågbrytaren är viktigt. Socialnämnden har därför beslutat om att Vågbrytaren blir en ordinarie verksamhet fr. o.m 1/1 2005.

➤ **Utvärdering Beroendecentrum 2005, Öhrlings PricewaterhouseCoopers**

I socialnämndens protokoll från 2005-12-07 finns beskrivet att konsulter på uppdrag av socialchefen genomfört en utvärdering av samverkansprojektet "Beroendecentrum inom västra Gästrikland". Information ges av Ann Lyrberg, landstinget. Utvärderingen finns diarieförd.

➤ **Utvärdering ungdomsboende 2006/2007, Öhrlings PricewaterhouseCoopers**

I socialnämndens protokoll från 2006-11-07 finns beskrivet att, uppdraget av utvärdering av ungdomsboende, har gått till Öhrlings PricewaterhouseCoopers via direktupphandling.

I socialnämndens protokoll från 2007-03-06 finns beskrivet att Socialnämnden har gett Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att utvärdera

Ungdomsboendet efter 2,5 års verksamhet. Utvärderingen som tagits fram presenteras av konsulten. I protokollet finns två beslut med;

- *att godkänna den genomförda utvärderingen samt*
- *att uppdra till socialchefen att vid sammanträdet i juni återkomma med kommentarer rörande utvärderingens förslag till åtgärder.*

En planeringsdag har genomförts för alla som arbetar med ungdomar inom socialtjänsten där även konsulten som genomförde utvärderingen medverkade som moderator. Syftet med planeringsdagen var att diskutera kring utvärderingens resultat samt att sammanställa kommentarer rörande utvärderingens förslag till åtgärder, till nämndens möte i juni. Dock genomfördes planeringsdagen efter nämndens junimöte och kommentarerna kommer därför att rapporteras till nämnden vid första höstmötet.

➤ **Utvärdering barngruppsverksamheter, X-Fokus**

Vid genomgång av nämndens protokoll har vi ej hittat något dokumenterat om uppdraget.

3.3 Äldreomsorgsnämnden

Enligt det svar vi erhållit på vår fråga om vilka konsultuppdrag och utvärderingar som beställts inom äldreomsorgsverksamheten har varken nämnden eller verksamheten beställt någon utvärdering eller konsultuppdrag mellan åren 2003-2006.

Däremot genomfördes på uppdrag av kommunstyrelsen en genomlysning av LSS-verksamheten och äldreomsorgen år 2006 (se punkt 2.1).

I äldreomsorgsnämndens protokoll från 2006-06-13 finns beskrivet att en rapport avseende resultatet av genomlysningen för äldreomsorgsverksamheten delades ut till nämndens ledamöter.

Vid intervju med nämndsekreterare framkommer att verksamheten arbetar med att åtgärda de förbättringsförslag som lämnades i rapporten.

3.4 Handikappnämnden

Enligt det svar vi erhållit på vår fråga om vilka konsultuppdrag och utvärderingar som beställts inom handikappverksamheten har varken nämnden eller verksamheten beställt någon utvärdering eller konsultuppdrag mellan åren 2003-2006.

Däremot genomfördes på uppdrag av kommunstyrelsen en genomlysning av LSS-verksamheten år 2006 (se punkt 2.1).

I handikappnämndens protokoll från 2006-04-04 finns två beslut utifrån resultatet av genomlysningen av LSS-verksamheten;

- *att kommunstyrelsen i samråd med chefen för handikappomsorgen engagerar en processledare med kunskap om handikappområdet med uppgift att samordna förändringsarbetet på så sätt som anges i rapporten, samt*
- *att kommunstyrelsen inom sig utser ett par personer att följa rapportens genomförande och med uppgift att delta i handikappnämndens sammanträden under några månader framöver*

Som beslutsunderlag står det i protokollet att den tf socialchefen lämnade rapport angående Ernst & Youngs genomlysning av LSS-verksamheterna i Sandvikens kommun. Rapporten finns diarieförd.

Vid intervju med förvaltningschef framkommer att en organisationsförändring genomfördes inom årets budgetram men uppföljning av om detta inneburit förbättringar enligt de förslag som lämnades i konsultrapporten har inte genomförts. Detta är något som personalen efterfrågar enligt förvaltningschefen.

3.5 Kunskapsnämnden

Från och med 2003 till och med 2006 genomfördes en utvärdering ("ELISA" - ELEVERS LÄRANDE I SANDVIKEN) av projektet Kunskapsstöd i undervisningen (KiU 2.0) för att studera effekterna av kommunens satsning på informations- och kommunikationsteknologi (IKT), *Luleå Tekniska universitet*. Utvärderingens resultat dokumenterades i två skrifter;

- Att forska med datorn, 2004
- Mot vidgade vyer, 2006

I kunskapsnämndens protokoll från 2003-11-25 finns beskrivet att skolutvecklaren redogör för lägesrapport november 2003 avseende utvärderingen "ELISA" samt sina personliga kommentarer till utvärderingen, finns dokumenterat i 2 bilagor.

I kunskapsnämndens protokoll från 2004-04-06 finns beskrivet att en delrapport avseende utvärderingen "ELISA" har rapporterats.

I kommunstyrelsens protokoll från 2005-03-17 finns beskrivet att Anders Söderlund och Elisabeth Lundmark från Luleå tekniska universitet redogör muntligt för den externa utvärderingen av projektet KiU 2.0, ELISA – elevens lärande i Sandviken.

I kunskapsnämndens protokoll från 2005-04-05 finns beskrivet att en arbetsrapport daterad mars 2005 avseende utvärderingen "ELISA" har rapporterats.

I kunskapsnämndens protokoll från 2006-02-07 finns beskrivet att en delrapport avseende utvärderingen "ELISA" har rapporterats.

I kommunstyrelsens protokoll från 2006-11-09 finns ett beslut att kommunstyrelsen lägger slutrapporten avseende projektet ELISA till handlingarna samt att uppmana den nyvalda kommunstyrelsen att i början av mandatperioden – tillsammans med den nyvalda kunskapsnämnden – anordna en dag för diskussion om Kunskapsstöd i Undervisningen.

3.6 Kultur- och fritidsnämnden

Enligt det svar vi erhållit på vår fråga om vilka konsultuppdrag och utvärderingar som beställts inom kultur- och fritidsverksamheten har varken nämnden eller verksamheten beställt någon utvärdering eller konsultuppdrag mellan åren 2003-2006.

3.7 Bygg- och miljönämnden

Vi har ej erhållit något svar från verksamheten på vår fråga om vilka konsultuppdrag och utvärderingar som beställts inom bygg- och miljöverksamheten mellan åren 2003-2006. Enligt uppgift från nämndsekreteraren har nämnden inte beställt någon utvärdering eller konsultuppdrag mellan åren 2003-2006.

3.8 Tillväxtnämnden

Enligt det svar vi erhållit på vår fråga om vilka konsultuppdrag och utvärderingar som beställts inom tillväxtkontorets verksamhet har varken nämnden eller verksamheten beställt någon utvärdering eller konsultuppdrag mellan åren 2003-2006.