



# Fördjupad granskning

Kontroll och uppföljning av privata utförare

## Stadsrevisionen i Malmö stad

Kontroll och uppföljning av privata utförare

Diarienummer: SR-2020-25

### Granskningsansvariga

Styrgrupp TSM ur revisorskollegiet: Åke Christiansson, Bo Adamsson, Rune Andersson, Ulf Hägg, Berit Sjövall och Sara Ahlqvist

Sakkunniga från revisionskontoret: Erik Mogård (projektledare), Helena Hafstrand

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrev:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto: Malmö stad

<b>1. SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>2. GRANSKNINGENS UTGÅNGSPUNKTER.....</b>	<b>7</b>
2.1 Bakgrund.....	7
2.2 Syfte och revisionsfrågor .....	7
2.3 Revisionskriterier .....	8
2.4 Metod .....	8
2.5 Avgränsningar .....	9
<b>3. PRIVATA UTFÖRARE .....</b>	<b>10</b>
3.1 Privata utförare inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden .....	10
3.2 Privata utförare inom tekniska nämnden .....	12
3.3 Kommunstyrelsens uppgifter.....	13
<b>4. RESULTAT AV GRANSKNINGEN .....</b>	<b>14</b>
4.1 Styrdokument .....	14
4.2 Insyn och uppföljning.....	16
4.3 Avtalsuppföljning.....	18
4.4 Rapportering och sammanställning.....	21
<b>5. SLUTSATS .....</b>	<b>24</b>

## 1. Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden säkerställer att det finns en tillräcklig kontroll och uppföljning av privata utförare. Syftet har även varit att bedöma om nämnderna säkerställer allmänhetens insyn i verksamheten. Syftet var också att bedöma om kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt vad gäller privata utförare samt tar sitt ansvar för att bereda och återrapportera ärenden med sådan anknytning till kommunfullmäktige.

Utifrån genomförd granskning och utifrån att det saknas ett av fullmäktige fastställt program för privata utförare är den sammanvägda bedömningen att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden säkerställer att det finns en kontroll och uppföljning av privata utförare, att allmänhetens insyn säkerställs samt att återrapportering till nämnderna genomförs. Vad gäller kommunstyrelsen är den sammanvägda bedömningen att uppsiktsplikten inte uppfyllts då det inte har framkommit att det finns ett pågående arbete med att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Kommunstyrelsen har inte heller lagt fram något ärende om program för privata utförare till kommunfullmäktige på det sätt som kommunallagen föreskriver. Bedömningen är dessutom att kommunstyrelsens kan utveckla sin bedömning i samband med årsredovisningen om vad som kan anses vara förhållanden av väsentlig betydelse av kommunens verksamhet eller ekonomiska ställning avseende privata utförare.

Den sammanvägda bedömningen grundar sig på följande delbedömningar utifrån revisionsfrågorna.

Bedömningen är att kommunstyrelsen inte har uppfyllt sin skyldighet att bereda ärende till kommunfullmäktige gällande styrdokumentet program för privata utförare. Granskningen visar att kommunfullmäktige inte har beslutat om program för privata utförare på sådant sätt som kommunallagen föreskriver. Kommunfullmäktige har varken fattat beslut om program under föregående mandatperiod eller under innevarande mandatperiod. Granskningen visar även att kommunstyrelsen vid tidpunkten för denna granskning inte har berett eller lagt fram ett sådant ärende till kommunfullmäktige. Bedömningen är vidare att de styrdokument som upprättats och som generellt reglerar kontroll och uppföljning inom nämndernas verksamhet även tillräckligt reglerar kontroll och uppföljning av de privata utförarna.

Bedömningen är att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, tekniska nämnden och kommunstyrelsen tillräckligt har säkerställt att möjligheten till uppföljning och insyn regleras i avtalen med privata utförare. Granskningen visar att de granskade nämnderna i avtalen med privata utförare reglerat möjligheten att följa upp och få insyn i verksamheten. Granskningen visar även att kommunstyrelsen arbetat för att de avtal som ingås med privata utförare ska innehålla en formulering om uppföljning och insyn för att säkerställa att detta finns med i avtalet.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att de granskade nämnderna genom sitt arbetssätt säkerställer ett arbete med uppföljning och insyn i enlighet med gällande avtal i den verksamhet som lämnats över till privata utförare. Översiktlig granskning visar att det finns ett inarbetat arbetssätt med skriftliga rutiner och systematiskt återkommande inbyggda kontroller. Tekniska nämnden bedöms dock behöva förtydliga förvaltningens olika roller gentemot de privata utförarna avseende drift- och underhållsprojekt. Bedömningen är vidare att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt inte övervakar att verksamhet som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Utförd granskning visar att det av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt ska övervaka att verksamhet som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Vid intervjuer har det inte framkommit att det utförs något arbete inom stadskontoret med att övervaka att verksamhet som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

Bedömningen är att uppföljning av den verksamhet som bedrivs av privata utförare åiterrapporteras till nämnderna i samband med ordinarie verksamhetsuppföljning. Utförd granskning visar att återkommande kommungemensam uppföljning under året av mål, verksamhet och ekonomi för att hålla nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige informerade om utvecklingen i Malmö stad genomförs i enlighet med Malmö stads budget 2020 och ordinarie målstyrningsarbete.<sup>1</sup> Det sker ingen särskild åiterrapportering av privata utförare till nämnderna. Bedömningen är vidare att den rapportering som sker till kommunfullmäktige av uppföljning av verksamhet bedriven av privata utförare inte är helt tillräcklig. Granskningen visar att bedömningarna om vilka förhållanden som är av väsentlig betydelse kan utvecklas vad beträffar de upplysningar som kommunen rapporterar avseende privata utförare i årsredovisningen.

Utifrån granskningens resultat rekommenderas kommunstyrelsen följande.

- Bereda ett ärende till kommunfullmäktige som avser program för privata utförare.
- Inom ramen för uppsiktsplikten övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.
- Säkerställa att upplysningar lämnas i årsredovisningen om privata utförare avseende sådana förhållanden som är av väsentlig betydelse för bedömningen av kommunens verksamhet eller ekonomiska ställning.

---

<sup>1</sup> Malmö stads budget 2020 s 5

Utifrån granskningens resultat rekommenderas tekniska nämnden följande.

- Säkerställa att förvaltningens olika roller gentemot de privata utförarna tydliggörs.

## 2. Granskningens utgångspunkter

### 2.1 Bakgrund

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som bedrivs av privata utförare (5 kap. 3 § kommunallagen). Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet (10 kap. 7 § kommunallagen). Kommunfullmäktige i Malmö stad har ännu inte antagit något program för verksamheter som bedrivs av privata utförare. Ett program ska enligt SKR<sup>2</sup>, förutom mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare, även innehålla information om hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga krav ska följas upp liksom hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

När skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Kommunen ska även genom avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 8 och 9 §§ kommunallagen).

Kommuner ska i avtalet med den privata utföraren reglera vilken information som ska lämnas av den privata utföraren. Den exakta omfattningen av vilken information som ska lämnas blir beroende av bland annat den överlämnade verksamhetens art, hur många kommunmedlemmar som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till den upphandlade verksamheten.

För att bestämma insynens omfattning ska det vid avtalets utformning och tecknande göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intresse av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs.<sup>3</sup>

Utifrån genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att under 2020 granska kontroll och uppföljning av privata utförare i Malmö stad.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden säkerställer att det finns en tillräcklig kontroll och uppföljning av privata utförare. Syftet är också att bedöma om nämnderna säkerställer allmänhetens insyn i verksamheten.

---

<sup>2</sup> Sveriges Kommuner och Regioner

<sup>3</sup> Lundin och Madell, *Kommunallagen*, upplaga 2A, e-bok

Syftet är också att bedöma om kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt vad gäller privata utförare samt tar sitt ansvar för att bereda och återrapportera ärenden med sådan anknytning till kommunfullmäktige.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

- Finns det styrdokument avseende kontroll och uppföljning av privata utförare?
- Säkerställs det att möjligheten till uppföljning och insyn regleras i avtalen med privata utförare?
- Säkerställer nämnderna uppföljning och insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare i enlighet med gällande avtal?
- Rapporteras uppföljningen av privata utförare till respektive nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

## 2.3 Revisionskriterier

- 5 kap. 3 § kommunallagen – Antagande av program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare.
- 6 kap. 1 § kommunallagen – Kommunstyrelsens uppsiktsplikt.  
6 kap. 6 § kommunallagen – Nämnderna ska se till att verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, lag och författning samt på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- 6 kap. 13 § kommunallagen – Styrelsen ska bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige.
- 10 kap. 7 kommunallagen – Definition av privata utförare.
- 10 kap. 8 § kommunallagen – Kontroll och uppföljning.
- 10 kap. 9 § kommunallagen – Allmänhetens insyn.
- 11 kap. 13 § lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning – Upplysningar om privata utförare i förvaltningsberättelsen.
- Malmö stads budget 2020, s. 5 – Kommungemensam uppföljning av mål, verksamheter och ekonomi.
- Reglemente för kommunstyrelsen, § 10 – Styrelsens uppföljning inom ramen för uppsiktsplikten att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

## 2.4 Metod

För att svara på revisionsfrågorna och göra bedömningar enligt granskningens syfte har dokumentstudier och intervjuer genomförts.

Dokumentstudier har genomförts av ingångna avtal samt interna och externa styrdokument. Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens ramavtal med en av de privata utförarna och tekniska nämndens avtal gällande drift- och underhåll har granskats.

Intervjuer har genomförts med femton tjänstepersoner på de granskade nämnderna. Tjänstepersonerna är involverade i uppföljning, kontroll och



verksamhet bedriven av privata utförare. Fem intervjuer har även genomförts med tjänstepersoner på stadskontoret.

Under granskningen har följande personer intervjuats:

- Chefer och andra tjänstepersoner på strategiska avdelningen och enhet administration, boende och utveckling inom avdelning myndighet inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen
- Chefer och andra tjänstepersoner på avdelningarna för struktur och stöd samt offentlig miljö på fastighets- och gatukontoret
- Chefer och andra tjänstepersoner på avdelningarna för intern ledning och stöd, ekonomi samt analys och statistik inom stadskontoret

Rapporten har faktakontrollerats av de intervjuade.

## 2.5 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden vad gäller arbetet med privata utförare under revisionsåret 2020. Dessa två nämnder använde privata utförare i störst omfattning under 2019. Kommunstyrelsen har granskats utifrån sin uppsiktsplikt samt som ansvarig för att bereda ärenden och återrapportera till fullmäktige. Granskningen har avgränsats till verksamhet bedriven under våren 2020.

### 3. Privata utförare

Inom Malmö stad används privata utförare inom flera nämnders verksamhet. I samband med årsredovisningen 2019 har följande förvaltningar rapporterat att de använt privata utförare under året:

- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- Fastighets- och gatukontoret
- Funktionsstödsförvaltningen
- Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen
- Serviceförvaltningen

#### 3.1 Privata utförare inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har privata utförare använts sedan en längre tid. Sedan 1 september 2019 avropar hälsa-, vård och omsorgsnämnden tillsammans med 45 andra kommuner från det ramavtal avseende särskilt boende som Kommunförbundet Skåne upphandlat på de deltagande kommunernas vägnar. Avtal har tecknats mellan flera olika leverantörer och varje kommun genom delegation till Kommunförbundet Skåne. Vid årsskiftet 2019/2020 fanns en plats på ett boende utanför ramavtalet men under 2020 har denna plats sagts upp. Vid tidpunkten för granskningen finns brukare endast på platser som är upphandlade från Kommunförbundet Skånes ramavtal.

I enlighet med kommunallagen är det hälsa-, vård- och omsorgsnämnden som ansvarar för kontroll, uppföljning och att säkerställa insyn. Av det ramavtal som Malmö stad ingått framgår att det är Kommunförbundet Skåne som följer upp avtalet och leverantörerna. Även om det genom avtal är en annan part som utför kontroll och uppföljning så är det fortfarande hälsa-, vård- och omsorgsnämnden som har det yttersta ansvaret för privata utförare.

Under 2019 fakturerade privata utförare hälsa-, vård och omsorgsnämnden sammanlagt 398 619 307 kr, se tabell 1 nedan. Ungefär en fjärdedel av antalet platser inom särskilt boende finns hos privata utförare, se tabell 2 nedan.

Tabell 1 – Privata utförare som hälsa-, vård- och omsorgsnämnden använt 2019

Levranörsreskontra	Ägare	Antal platser per den 31 december 2019	Fakturerat 2019 (kr)
Omsorgshuset Red Tree Care Center AB <sup>4</sup>	Omsorgshuset Stockholm AB	1	2 955 722
AB Sjöstjärnan	Förenade Care	15	15 755 966
Attendo Björkhaga Kompetens	Attendo	2	1 747 079
Attendo Hällbo gruppen	Attendo	6	1 909 973
Attendo Sverige AB	Attendo	162	126 413 574
Björkviks Vårdhem AB	Björkviks Vårdhem Aktiebolag	1	1 054 270
Bokebo Vård AB	Norlandia/ Bokebo Vård Aktiebolag (NHC Health & Care Group)	5	5 321 633
Enskilda Sjukhemmet Solliden	Norlandia/ Enskilda Sjukhemmet Solliden Aktiebolag (NHC Health & Care Group)	78	69 322 758
Fogdaröd omsorg, vård & utbildning	Föreningen Fogdaröd omsorg, vård & utbildning utan personligt ansvar	8	9 857 237
Förenade Care AB	Förenade Care AB	121	103 331 970
Hyllie Park Äldreboende	Hyllie Park Äldreboende Aktiebolag	33	27 672 512
Häggenäs sjukhem AB	Häggenäs Sjukhem Aktiebolag	5	4 166 990
Partnergruppen Svenska AB	Humana Partnergruppen Svenska AB	1	3 139 200
Solhaga Vårdhem Aktiebolag	Solhaga Vårdhem Aktiebolag	1	1 374 630
Vardaga AB	Vardaga Skåneborg AB	18	22 270 243
Vinslövshemmet	Vinslövshemmet	1	2 281 250
Vittsjö Sjukhem Aktiebolag	Vittsjö Sjukhem Aktiebolag	1	44 300

Källa: Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen

<sup>4</sup> Detta avtal har avslutats då platsen sagts upp.

Tabell 2 – Antal placerade i särskilt boende anordnat av kommunen respektive privat utförare per månad under 2020

	200201	200301	200401	200501
<b>Kommunala säbo</b>	1 448	1 441	1 450	1 432
<b>Privata säbo</b>	467	469	476	476
<b>Totalt</b>	1 915	1 910	1 926	1 908

Källa: Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen

### 3.2 Privata utförare inom tekniska nämnden

Tekniska nämnden har avtal med privata utförare, både vad gäller investeringar och underhåll. Fastighets- och gatukontorets roll är att agera beställare. Dessa avtal avser olika typer av entreprenader, vilket innebär åtaganden att utföra arbeten inom en viss tid. Vald entreprenadform avgör hur delaktig beställaren är. En totalentreprenad innebär att entreprenören framställer projektering utifrån kommunens krav på slutresultat och tänkt funktion i stället för att avtalet i detalj reglerar hur arbetet ska utföras. En styrd totalentreprenad innebär att kommunen är mer delaktig i det löpande arbetet men att entreprenören fortfarande har ansvar för entreprenadens totala funktion.

Underentreprenör får anlitas av utföraren som har huvudansvaret. Den som anlitas arbetar åt utföraren och inte åt kommunen. Utförare och underentreprenör har inbördes avtal som inte påverkar det avtal som finns mellan kommunen och utföraren. Det framgår av intervjuer och avtal om drift och underhåll att fastighets- och gatukontoret ska godkänna vilka underentreprenörer som utföraren får anlita.

Under 2019 fakturerade privata utförare tekniska nämnden sammanlagt 172 653 802 kr, se tabell 3 nedan. Under 2019 anlidade tekniska nämnden även serviceförvaltningen i stället för privata utförare för visst underhållsarbete till ett värde av totalt 124 743 998 kr.

Tabell 3 – Privata utförare som tekniska nämnden använt 2019

<b>Avtalspart</b>	<b>Avtalet avser/omfattar</b>	<b>Fakturerat 2019 (kr)</b>
Skanska Asfalt och betong AB	Underhållsbeläggningar i Malmö Stad	103 393 100
Svevia AB	Drift och Underhåll i Malmö stad 2012 Norra entreprenadområdet	8 350 199
Peab Sverige AB	Drift och Underhåll i Malmö stad 2012 Södra entreprenadområdet	13 788 120
Green Landscaping	Drift och Underhåll i Malmö stad 2012 Östra entreprenadområdet	15 664 896
Bravida Sverige AB	Drift av Julbelysning	7 013 891
Sanerings Compagniet i Malmö AB	Klottersanering av Gatukontorets Anläggningar	3 082 124

Gatu och Väg Väst AB	Reparation och underhåll av broar, kajer och konstbyggnader i Malmö.	16 012 902
Ahnelövs industri- målning AB	Målningsarbeten	5 348 570

Källa: Fastighets- och gatukontoret

### 3.3 Kommunstyrelsens uppgifter

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen ha uppsikt över nämndernas verksamhet.<sup>5</sup> Om styrelsen anser att åtgärder bör vidtas kan den lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder. Av kommunstyrelsens reglemente framgår bland annat att styrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt ska övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv. Det ligger även på kommunstyrelsen att utarbeta Malmö stads årsredovisning samt att bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige.

---

<sup>5</sup> 6 kap. 1 § kommunallagen

## 4. Resultat av granskningen

### 4.1 Styrdokument

Finns det styrdokument avseende kontroll och uppföljning av privata utförare?

#### 4.1.1 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen inte har uppfyllt sin skyldighet att bereda ärende till kommunfullmäktige gällande styrdokumentet om program för privata utförare.

Av kommunallagen framgår att kommunfullmäktige för varje mandatperiod ska fatta ett beslut om program för privata utförare och att kommunstyrelsen ska bereda ärenden till kommunfullmäktige.

Granskningen visar att kommunfullmäktige inte beslutade om program för privata utförare på sådant sätt som kommunallagen föreskriver. Kommunfullmäktige har varken fattat beslut om program under föregående mandatperiod eller under innevarande mandatperiod. Granskningen visar även att kommunstyrelsen vid tidpunkten för denna granskning inte har berett eller lagt fram ett sådant ärende till kommunfullmäktige.

Bedömningen är vidare att de styrdokument som upprättats och som generellt reglerar kontroll och uppföljning inom nämndernas verksamhet även tillräckligt reglerar kontroll och uppföljning av de privata utförarna.

*Kommunstyrelsen rekommenderas att:*

- Bereda ett ärende till kommunfullmäktige som avser program för privata utförare.

#### 4.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation

*Kommunstyrelsen*

Fullmäktige ska 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 ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.<sup>6</sup> Kravet i kommunallagen om att anta ett program för privata utförare har gällt sedan 1 januari 2015.

---

<sup>6</sup> 5 kap. 3 § kommunallagen

Av SKR:s stödmaterial för programarbetet framgår att syftet med att fullmäktige ska fastställa ett program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politiskt strategisk nivå, för att där fastställa grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet. Varje mandatperiod ska ha sitt eget program, för att den rådande politiska majoriteten ska kunna sätta sin prägel på det. För arbetet med programmet behövs diskussion och förankring varför programmet inte givet kan vara beslutat i början av en mandatperiod. Programmet bör fastställa vilken återkoppling som ska ske till fullmäktige och hur denna ska utföras. Återkopplingen ger underlag till strategiska diskussioner såsom till exempel om förändrad inriktning utifrån vad uppföljningen visar.<sup>7</sup>

Av kommunallagen framgår även att det är kommunstyrelsens uppgift att bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige.<sup>8</sup>

Stadskontoret har sedan kravet på program för privata utförare infördes inte lagt fram något ärende till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Under tidigare mandatperiod genomfördes ett långtgående arbete med att ta fram ett program för privata utförare inom stadskontoret men av oklar anledning fattades inget beslut om programmet. Under tiden för genomförandet av denna fördjupade granskning har stadskontoret återigen börjat arbeta med att ta fram ett program för privata utförare.

#### *Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden*

Av granskningen har det framkommit att det inte finns något övergripande styrdokument som särskilt reglerar kontroll och uppföljning av privata utförare. Det finns heller inget krav på att ett sådant styrdokument ska finnas. Inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har aktuella styrdokument upprättats som reglerar kontroll och uppföljning av all verksamhet som bedrivs inom förvaltningen där privata utförare utgör en del. De viktigaste styrdokumenterna där kontroll och uppföljning ingår är avtalen med bilagor med de privata utförarna. Utöver avtalen med de privata utförarna finns även interna styrdokument för den verksamhet som nämndens förvaltning genomför och där kontroll och uppföljning regleras. Exempel på interna styrdokument beslutade inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen för individuppföljning av brukare som bland annat är placerade på

---

<sup>7</sup> SKR, *Fullmäktigesprogram för verksamhet som utförs av privata utförare - Mål och riktlinjer, Uppföljning och insyn*

<sup>8</sup> 6 kap. 13 § kommunallagen

boende drivna av privata utförare är ”rutin för förmedling av särskilt boende”<sup>9</sup>, ”samtal- och observationsstöd vid uppföljning”<sup>10</sup> samt ”uppföljning på särskilt boende”<sup>11</sup>.

#### *Tekniska nämnden*

Av granskningen har det framkommit att det inte heller inom tekniska nämnden finns något övergripande styrdokument som särskilt reglerar kontroll och uppföljning av privata utförare. Det finns heller inget krav på att ett sådant styrdokument ska finnas. Även inom tekniska nämndens verksamhet finns aktuella styrdokument upprättade som bland annat reglerar kontroll och uppföljning för all den verksamhet som nämnden ansvarar för och som även omfattar den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Exempel på styrdokument beslutade inom fastighets- och gatukontoret är projekthandbok<sup>12</sup> och teknisk handbok<sup>13</sup>. Det viktigaste styrdokumentet där kontroll och uppföljning ingår är avtalen med bilagor med de privata utförarna. Andra viktiga styrdokument är de inom branschen framtagna standardavtalen AB 04<sup>14</sup> och ABT 06<sup>15</sup>.

## 4.2 Insyn och uppföljning

Säkerställs det att möjligheten till uppföljning och insyn regleras i avtalen med privata utförare?

### 4.2.1 Bedömning

Bedömningen är att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, tekniska nämnden och kommunstyrelsen tillräckligt har säkerställt att möjligheten till uppföljning och insyn regleras i avtalen med privata utförare.

Av kommunallagen framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Om en kommun ingår avtal med

---

<sup>9</sup> Rutin för förmedling av särskilt boende enligt SoL, Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen, beslutad inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen den 2019-09-02

<sup>10</sup> Samtal- och observationsstöd vid uppföljning, upprättad den 2019-03-06 inom sektion boende och utveckling inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen

<sup>11</sup> Uppföljning på särskilt boende, Beslutad av enhetschef och sektionschef inom administration, boende och utveckling inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen den 2019-05-01

<sup>12</sup> Projekthandbok för investeringsprojekt, upprättad inom fastighets- och gatukontoret den 2020-04-01

<sup>13</sup> <http://www.projektering.nu/>, senast reviderad 2019-06-28

<sup>14</sup> Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings och installationsentreprenader

<sup>15</sup> Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten



en privat utförare ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.<sup>16</sup>

Granskningen visar att de granskade nämnderna i avtalen med privata utförare reglerat möjligheten att följa upp och få insyn i verksamheten. Granskningen visar även att kommunstyrelsen arbetat för att de avtal som ingås med privata utförare ska innehålla en formulering om uppföljning och insyn för att säkerställa att detta finns med i avtalet.

#### 4.2.2 *Iakttagelser som ligger till grund för bedömning*

##### *Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden*

Av granskningen har det framkommit att det i Kommunförbundet Skånes ramavtal med privata utförare är reglerat att kommunförbundet kommer att följa den privata utövaren löpande under året och att uppföljning kommer att genomföras. Bland annat har kommunförbundet rätt att genomföra både anmälda och oanmälda besök, kontrollera inbetalning av skatter och sociala avgifter, genomföra brukarundersökningar samt i övrigt anmoda leverantören att visa att de krav som ställs uppfylls. Leverantören är skyldig att delta, underlätta och medverka i uppföljningen samt lämna information, exempelvis svar på en årlig enkätundersökning och ta fram statistik.

##### *Tekniska nämnden*

Under granskningen av tekniska nämnden framför de intervjuade personerna att det i avtalen finns reglerat att insyn och uppföljning ska kunna ske. Det framgår även av de avtalsdokument samt standardavtal som granskats att det finns reglering som gäller tekniska nämndens möjligheter till uppföljning och insyn. Av avtalsdokumenten kan man bland annat utläsa hur information ska lämnas av den privata utföraren under olika förhållanden och hur uppföljningen ska gå till. I standardavtalen finns bland annat beskrivet organisationen med ombud och återkommande möten samt beställarens möjlighet att utöva kontroll över den verksamhet som den privata utföraren bedriver. I några av de granskade verksamheterna har det upprättats en särskild portal där leverantör och fastighets- och gatukontoret kan dela bland annat styrdokument med varandra.

##### *Kommunstyrelsen*

Granskningen avser inte kommunstyrelsens eventuella egna avtal med privata utförare.

Under intervjuerna har det framkommit att stadskontoret har tagit fram text avsedd att användas vid upphandlingar för att reglera möjligheten till uppföljning och insyn. Insyn i den verksamhet som lämnas över till privat

---

<sup>16</sup> 10 kap. 8 och 9 §§ kommunallagen

utförare regleras på två sätt varav det ena gäller generellt och det andra vid överlämnande av kommunal kärnverksamhet. Det framhålls att leverantören utan oskäligt dröjsmål ska lämna information till beställaren. Den centrala upphandlingsenheten, placerad inom stadskontoret, använder dessa texter i de upphandlingar som upphandlingsenheten blir involverad i.

### 4.3 Avtalsuppföljning

Säkerställer nämnderna uppföljning och insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare i enlighet med gällande avtal?

#### 4.3.1 Bedömning

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att de granskade nämnderna genom sitt arbetssätt säkerställer ett arbete med uppföljning och insyn i enlighet med gällande avtal i den verksamhet som lämnats över till privata utförare.

Översiktlig granskning visar att det finns ett inarbetat arbetssätt med skriftliga rutiner och systematiskt återkommande inbyggda kontroller.

Tekniska nämnden bedöms dock behöva förtydliga förvaltningens olika roller gentemot de privata utförarna avseende drift- och underhållsprojekt.

Bedömningen är vidare att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt inte övervakar att verksamhet som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

Utförd granskning visar att det av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt ska övervaka att verksamhet som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Vid intervjuer har det inte framkommit att det utförs något arbete inom stadskontoret med att övervaka att verksamhet som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

*Tekniska nämnden rekommenderas att:*

- Säkerställa att förvaltningens olika roller gentemot de privata utförarna tydliggörs.

*Kommunstyrelsen rekommenderas att:*

- Inom ramen för uppsiktsplikten övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

#### 4.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

*Hälso-, vård- och omsorgsnämnden*

Av granskningen framkommer att nämnden avropar från de ramavtal som Kommunförbundet Skåne upphandlat. Det är Kommunförbundet Skåne som genomför uppföljning av avtalet.

Under granskningen har det framkommit att Kommunförbundet Skåne genomför uppföljningar årligen och vid behov av ramavtalets leverantörer. Vid intervjuer har det framkommit att förvaltningen anser att den information som man får ta del av i samband med Kommunförbundet Skånes uppföljning är tillräcklig för att följa upp och få insyn i verksamheten. Förvaltningen får information från kommunförbundet om de privata utförarna i den databas där kommunförbundet presenterar de privata utförare som ingår i ramavtalet. Förvaltningen får även information vid kontakter med handläggare, exempelvis genom skriftlig dokumentation av genomförd granskning under 2019,<sup>17</sup> och i den årliga verksamhetsberättelsen för samtliga privata utförare.<sup>18</sup>

När hälsa-, vård- och omsorgsnämnden följer upp enskilda brukare på boenden som drivs av privata utförare händer det att uppgifter framkommer om den privata utförarens verksamhet. Även på andra sätt kan det komma synpunkter på verksamhet bedriven av privata utförare. Enligt ramavtalet ska de avropande kommunerna lämna sina synpunkter till Kommunförbundet Skåne. Om möjligt försöker förvaltningen i första hand ta synpunkter direkt med den privata utföraren. Vid intervjuerna framkommer att kommunförbundet hanterar de synpunkter som riktar sig till privata utförare. Kommunförbundet Skåne följer upp de avvikelser som rapporteras i den privata utförarens verksamhet.

Av de interna dokumenten ”uppföljning på särskilt boende” och ”samtal och observationsstöd vid uppföljning” framgår att varje brukare inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden följs upp individuellt. Uppföljning sker vid inflyttning, årligen och om det uppstår annat behov. Det finns även beskrivet att brukarens boende ska följas upp, oavsett om boendet drivs av kommunen eller en privat utförare.

#### *Tekniska nämnden*

Avtalen med de privata utförarna bygger på standardavtal, exempelvis AB04. Detta underlättar uppföljningen av de privata utförarnas verksamhet och bidrar till att säkerställa att entreprenörerna levererar i enlighet med avtalen. Då privata utförare används både för investerings- och driftsprojekt har nämnden behövt anpassa avtalen till de egna förutsättningarna. Dels är standardavtalen inte framtagna specifikt för kommunal verksamhet, dels har de tagits fram för nybyggnadsentreprenader och är inte anpassade till drifts- och underhållsentreprenader.

---

<sup>17</sup> Verksamhetsuppföljning 1 september 2019 till 31 december 2019, daterad den 20-02-18

<sup>18</sup> Kommunförbundet Skåne, *Verksamhetsberättelse 2019 - Kvalitetshandläggare upphandlade tjänster inom IFO, VO och handledning*

Vid intervjuerna med fastighets- och gatukontoret framkommer att den kommunala beställarorganisationen består av olika nivåer där entreprenadansvariga och gatuingenjörer har den dagliga kontakten med entreprenörerna. Varje medarbetare tolkar gällande avtal för att i samförstånd med entreprenören lösa de problem som uppstår. Endast i ett fåtal fall behöver en fråga lyftas till nästa nivå. Inom fastighets- och gatukontoret finns controllers som följer upp ekonomi inom projekt.

Beställare och entreprenörer deltar i olika slags regelbundet återkommande möten, med dagordning och protokoll, i syfte att löpande följa upp att avtal följs och lösa de problem som uppstår. Från vissa avtal kan flera tjänstepersoner göra avrop, medan andra har en kontaktperson. Komplement till avtalen är de månatliga byggmöten som kallas ”bindande möten”. Det parterna kommer överens om vid dessa möten och som inte finns i originalkontrakten, såsom nya beställningar, är juridiskt bindande.

Utifrån avtal görs besiktningar av de genomförda objekten. I avtalen beskrivs bland annat hur besiktningarna för drifts- och underhållsrenoveringar går till. Kontroll sker av att entreprenörerna levererat det som beställts inom respektive objekt, parterna försöker nå enighet i ekonomiska frågor, ytor mäts upp med mera. Inom vissa entreprenader genomförs även löpande förbesiktningar då till exempel en gata blivit färdigställd så att den omgående kan tas i bruk. Mer omfattande slutbesiktningar utförs en gång per år av samtliga objekt som färdigställts under året. Därutöver utförs återkommande besiktningar för att kartlägga slitage och skador som sedan åtgärdas efter prioritering med de intervaller som budgetarna tillåter. Enligt intervjuade personer undviks oenighet genom att upphandlade oberoende konsulter utför besiktningarna.

Vid intervjuerna framkommer att det i avtalen regleras vilka åtgärder som kan vidtas av beställaren om denne identifierar olika brister. De åtgärder som nämns är vite och kvalitetsavdrag. Risk för oenighet är större vid nybyggnation än vid drift- och underhåll. Allt färre oenigheter mellan beställare och utförare uppstår allteftersom kontraktstiden löper och parterna arbetar fram en gemensam tolkning av avtalen. Fastighets- och gatukontorets tjänstepersoner säger sig vara samspelade gentemot entreprenörerna och har samma ambitionsnivå för hela Malmö stad, oavsett vilket geografiskt område det gäller.

Otillräckligt utfört arbete, skador och slitage kommer ofta till kommunens kännedom genom inrapportering från allmänheten enligt en av de intervjuade personerna. Anställda med kontrollfunktioner hade behövt vara betydligt fler utan allmänhetens hjälp. Den entreprenadansvariga bevakar mängden inkomna ärenden och följer löpande upp i vilken utsträckning entreprenören åtgärdar bristerna.

Inom tekniska nämndens verksamhet har en projekthandbok tagits fram. Denna beskriver bland annat förvaltningens olika roller gentemot de privata utförarna. Projekthandboken gäller dock bara investeringsprojekt och inte projekt för driftsmedel. Privata utförare används i båda dessa typer av

projekt. Vid intervjuerna framgår att verksamheten önskar att även de sistnämnda beskrivs i en liknande handbok eller att det ska framgå att reglerna i den befintliga handboken i tillämpliga delar även ska gälla drift.

#### *Kommunstyrelsen*

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.<sup>19</sup> Av genomförda intervjuer framgår att det inte finns någon särskild redovisning av privata utförare riktad till kommunstyrelsen. Det har inte heller framkommit att det utförs något annat arbete inom stadskontoret med att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Rapportering till stadskontoret sker utifrån krav i lag om kommunal bokföring och redovisning i syfte att uppfylla kraven i denna lag men inte för att uppfylla uppsiktsplikten.

## 4.4 Rapportering och sammanställning

Rapporteras uppföljningen av privata utförare till respektive nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

### 4.4.1 Bedömning

Bedömningen är att uppföljning av den verksamhet som bedrivs av privata utförare återrapporteras till nämnderna i samband med ordinarie verksamhetsuppföljning.

Utförd granskning visar att återkommande kommungemensam uppföljning under året av mål, verksamhet och ekonomi för att hålla nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige informerade om utvecklingen i Malmö stad genomförs i enlighet med Malmö stads budget 2020 och ordinarie målstyrningsarbete.<sup>20</sup> Det sker ingen särskild återrapportering av privata utförare till nämnderna.

Bedömningen är vidare att den rapportering som sker till kommunfullmäktige av uppföljning av verksamhet bedriven av privata utförare inte är helt tillräcklig.

Av lag om kommunal bokföring och redovisning framgår att förvaltningsberättelsen ska innehålla upplysningar om privata utförare. Upplysningar

---

<sup>19</sup> Kommunstyrelsens reglemente § 10

<sup>20</sup> Malmö stads budget 2020 s 5

ska dock endast lämnas om sådana förhållanden som är av väsentlig betydelse för bedömningen av kommunens verksamhet eller ekonomiska ställning.<sup>21</sup>

Granskningen visar att bedömningarna om vilka förhållanden som är av väsentlig betydelse kan utvecklas vad beträffar de upplysningar som kommunen rapporterar avseende privata utförare i årsredovisningen.

*Kommunstyrelsen rekommenderas att:*

- Säkerställa att upplysningar lämnas i årsredovisningen om privata utförare avseende sådana förhållanden som är av väsentlig betydelse för bedömningen av kommunens verksamhet eller ekonomiska ställning.

#### *4.4.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation*

Granskningen visar att uppföljningen av den verksamhet som bedrivs av nämnderna, där de privata utförarnas verksamhet ingår, rapporteras till respektive nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i samband med delårsrapportering och årsanalys. Någon särredovisning avseende privata utförare sker inte i denna rapportering. Det finns inget krav på att privata utförare ska särredovisas vid dessa tillfällen. I hälsa-, vård- och omsorgsnämndens budget och ekonomiska prognos 2020 finns det med kortfattad information om ramavtalet med Kommunförbundet Skåne avseende externa särskilda boenden. Någon särredovisning sker inte heller från de granskade nämnderna till kommunstyrelsen.

Av SKR:s stödmaterial för utarbetande av program för privata utförare framgår att syftet med att fullmäktige ska fastställa ett program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politiskt strategisk nivå, för att där fastställa grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet. Avsaknaden av program innebär att det inte är fastställt vilken återkoppling som ska ske till fullmäktige.

Uppföljning av nämndernas verksamhet, där privata utförare är en del, sker bland annat i Stratsys och i enlighet med Malmö stads ekonomihandbok. Av kapitel 3.4 "Uppföljning" i handboken framgår att den kommungemensamma uppföljningen sker genom att nämnderna lämnar rapporter till kommunstyrelsen. Av intervjuerna framgår att den verksamhet som privata utförare bedriver finns med som ett underlag när nämndernas verksamhet följs upp. I delårsrapport och årsanalys går det inte att utläsa vilken verksamhet som de privata utförarna har bedrivit utan detta ingår som en del av nämndens totala verksamhet.

---

<sup>21</sup> 11 kap. 13 § lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

Vad gäller hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har det i granskningen framkommit att Kommunförbundet Skåne för 2019 upprättat en generell hållen verksamhetsberättelse gällande de privata utförare som under året ingått i ramavtalet. Denna verksamhetsberättelse har skickats till de avropande kommunerna, bland annat Malmö stad. Av granskningen har det framkommit att nämnden vid sitt sammanträde den 19 maj 2020 fått information om att rapporten från Kommunförbundet Skåne har inkommit till förvaltningen.

Av lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning framgår att förvaltningsberättelsen ska innehålla upplysningar om privata utförare. Upplysningar ska dock endast lämnas om sådana förhållanden som är av väsentlig betydelse för bedömningen av kommunens verksamhet eller ekonomiska ställning.<sup>22</sup>

Granskningen visar att det i ekonomihandboken<sup>23</sup> ges anvisningar om hur förvaltningarna ska lämna uppgifter om privata utförare för att förvaltningsberättelsen ska anses innehålla relevanta upplysningar. Granskningen visar att stadskontoret har utfärdat riktlinjer för hur de olika förvaltningarna ska redovisa användandet av privata utförare.

Av intervjuerna med stadskontoret framgår att man endast kopierar inlämnade uppgifter om privata utförare som rapporteras av förvaltningarna. I denna process gör inte stadskontoret någon egen bedömning av vad som anses vara upplysning av väsentlig betydelse. Förvaltningarna rapporterar in upplysningar i enlighet med en mall som stadskontoret har tagit fram. I mallen ska man fylla i avtalspart, vad avtalet avser och avtalstid. Något ytterligare stöd för vilka upplysningar som kan anses vara av väsentlig betydelse har ej framkommit.

I Malmö stads årsredovisning för år 2019<sup>24</sup> redovisas endast de privata utförarnas namn och detta görs enbart för hälsa-, vård och omsorgsnämndens privata utförare, till skillnad från i Årsredovisning 2018<sup>25</sup> då även namnen på tekniska nämndens privata utförare redovisades.

Rapportering sker även av utfall av enskilda entreprenader i Malmö stads årsredovisning 2019 som utförs av privata utförare såsom:<sup>26</sup>

- Beläggningsinvestering
- Förskola och grundskola Husie
- Renovering av Borgarskolan

---

<sup>22</sup> 11 kap. 13 § lag om kommunal bokföring och redovisning

<sup>23</sup> Stadskontoret ansvar för Ekonomihandboken. Ekonomihandboken innehåller riktlinjer och information som ska vara till hjälp i det dagliga ekonomiarbetet. Avsikten är att beskriva hur och varför ekonomiadministrativa rutiner ska hanteras på ett bestämt sätt.

<sup>24</sup> Årsredovisning Malmö stad 2019 not 25

<sup>25</sup> Årsredovisning Malmö stad 2018 not 24

<sup>26</sup> Årsredovisning Malmö stad 2019 s 103

## 5. Slutsats

Utifrån genomförd granskning och utifrån att det saknas ett av fullmäktige fastställt program för privata utförare är den sammanvägda bedömningen att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden säkerställer att det finns en kontroll och uppföljning av privata utförare, att allmänhetens insyn säkerställs samt att återrapportering av privata utförare genomförs.

Bedömningen grundar sig på att de båda nämnderna i avtal har reglerat insyn, uppföljning och kontroll med de privata utförarna och att nämnderna arbetar utifrån detta. Verksamheten som bedrivs av privata utförare följs upp som en del av nämndens ordinarie verksamhetsuppföljning men någon särskild återrapportering av privata utförare sker inte.

Vad gäller kommunstyrelsen är den sammanvägda bedömningen att uppsiktsplikten inte uppfyllts då det inte har framkommit att det finns ett pågående arbete med att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Kommunstyrelsen har inte heller lagt fram något ärende om program för privata utförare till kommunfullmäktige på det sätt som kommunallagen föreskriver. Kommunstyrelsen kan utveckla sin bedömning om vilka förhållanden som är av väsentlig betydelse vad beträffar de upplysningar som kommunen rapporterar avseende privata utförare i årsredovisningen.

Bedömningen grundar sig på att det inte har framkommit att det finns ett pågående arbete inom kommunstyrelsen med att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Kommunstyrelsen har varken under den förra eller den nuvarande mandatperioden lagt fram något ärende om program för privata utförare för kommunfullmäktige på det sätt som kommunallagen föreskriver. Kommunstyrelsen ger ut instruktioner om hur förvaltningarna ska redovisa användandet av privata utförare när årsredovisningen tas fram men gör ingen egen bedömning av förvaltningarnas redovisningar.



## Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på Stadsrevisionens hemsida. För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.

### Kontakt

Telefon: 040-34 19 55

Postadress: Stadsrevisionen Malmö stad, 205 80 Malmö

Besöksadress: Stadshuset, August Palms plats 1

Email: [malmostadsrevision@malmö.se](mailto:malmostadsrevision@malmö.se)

Hemsida: [www.malmö.se/stadsrevisionen](http://www.malmö.se/stadsrevisionen)

