Program med mål och riktlinjer för privata utförare mandatperioden 2019 - 2022

Inledning

Kommuner får lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Detta gäller såvitt det inte i lag eller förordning anges att verksamheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning.1 Kommunen är huvudman för alla sina verksamheter även om de har överlämnats till bolag eller privata utförare. Detta innebär att kommunen har fullt ansvar för dessa verksamheter på samma sätt som om de skulle ha bedrivit verksamheterna i egen regi.

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett, alternativt fastställa ett tidigare antaget, program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Av programmet ska framgå hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.[2]

Som en följd av ny lagstiftning inom det kommunalrättsliga området har programmet uppdaterats och justerats för att stämma överens med den nya regleringen.[3]. Justeringarna gäller i första hand hänvisningarna till relevanta bestämmelser i kommunallagen men även vissa språkliga förändringar och justeringar av textens disposition har genomförts.

Definition av privat utförare

Med *privat utförare* avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet som bedrivs utan kommunalt ägande.[4] En privat utförare är således en privat aktör utan kommunalt ägande. En privat utförare kan således vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse, men kan också vara en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare.[5]

1 10 kap. 1 § kommunallagen.
2 5 kap. 3 § kommunallagen.
3 Ny kommunallag från den 1 januari 2018.
4 10 kap. 7 § kommunallagen.
5 Prop. 2016/17:171 s. 421.

Programmets omfattning

Detta program gäller för och omfattar verksamheter där Kalmar kommun, via en nämnd, eller ett kommunalt bolag är huvudman men där verksamheterna, genom avtal, har lämnats över till privata utförare.

Verksamheter som omfattas av programmet är följande:

Kommunal förvaltning/nämnd	**Verksamhet**	**Privat aktör/aktörer**
Omsorgsförvaltningen	LOV Hemtjänst	HS service & support
Omsorgsförvaltningen	Vård och omsorgsplatser	Norlandia
Omsorgsförvaltningen	Vård och Omsorgsplatser	Humana
Socialförvaltningen	Köp av Daglig verksamhet	Miniprint
Socialförvaltningen	Köp av Daglig verksamhet	Lustgården
Socialförvaltningen	Köp av Daglig verksamhet	Mossegården
Socialförvaltningen	Köp av bostad med särskild service	Stiftelsen Birgittagården
Socialförvaltningen	Köp av bostad med särskild service	Stiftelsen Calmia
Socialförvaltningen	Entreprenaddrift av Kalmar kommuns personliga assistans	Humana AB Avtal
Majoriteten av daglig verksamhet och bostäder med särskild service drivs i kommunal regi. Undantagen redovisas i tabellen för socialförvaltningen ovan. Bostad med särskild service: Utöver de platser som redovisas i tabellen köper socialförvaltningen enskilda platser av privata eller offentliga aktörer för att matcha brukares behov av stöd. Hem för vård eller boende samt stödboende: Socialförvaltningen köper majoriteten av dessa platser av privata eller offentliga aktörer för att matcha brukares behov av stöd.		

Mål och riktlinjer

Programmet är utformat utifrån de förhållanden som gäller för Kalmar kommun och utgår från de riktlinjer som kommunen har att följa eller har tagit fram för respektive verksamhet.

Mål, riktlinjer, policyer och uppföljning för den kommunala verksamheten i Kalmar kommun regleras bland annat i fullmäktiges program, strategier, nämndernas interna budgetar och mål samt årsrapporter.

Kommunstyrelsen och berörda nämnder inom Kalmar kommuns organisation ska, med utgångspunkt i detta program, ansvara för att säkerställa att de privata utförarna som bedriver verksamhet inom respektive nämnds ansvarsområde, bedriver verksamheten i enlighet med de lagar och förordningar samt de kommunala riktlinjer och policyer som gäller för, eller kan komma att gälla för, respektive verksamhet.

Överlämnande av kommunal verksamhet – upphandling och avtal

Vården av en kommunal angelägenhet lämnas i normalfallet över till en privat utförare genom avtal efter genomförd offentlig upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, lagen (2011:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Programmets mål och riktlinjer ska framgå av förfrågningsunderlaget i samband med upphandlingsförfaranden. Av förfrågningsunderlaget ska även framgå att allmänheten har rätt att ta del av verksamhetens utförande och resultat. Övergripande krav som i övrigt gäller i samband med offentlig upphandling, framgår av kommunens upphandlingspolicy inklusive riktlinjer för upphandling[6].

I de avtal som träffas med en privat utförare ska det säkerställas att motparten har skyldighet att biträda kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten och att utföraren ska lämna nödvändiga statistikuppgifter till kommunen och andra myndigheter. Vidare ska det i avtalen anges hur kommunens kontroll och uppföljning ska återrapporteras till den privata utföraren och redovisas för allmänheten.

Klausuler i förfrågningsunderlag och avtal måste även anpassas till annan lagstiftning. Främst dataskyddsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lagen (2018:558) om företagshemligheter. Privata utförare är sannolikt att betrakta som personuppgiftsansvariga beträffande personuppgifter i den verksamhet de bedriver för en kommunal nämnds eller det kommunala bolagets räkning. Den privata utföraren får därför inte lämna ut eller behandla personuppgifter om det inte är förenligt med dataskyddsförordningen.[7]

Uppgifter som skulle kunna omfattas av sekretess hos kommunen ska inte heller hämtas in eftersom detta inte anses leda till ökad insyn.[8] Den information som lämnas till kommunen ska inte heller anses utgöra företagshemligheter enligt lagen (2018:558) om företagshemligheter.

Kontroll och uppföljning

Kontroll och uppföljning av de privata aktörernas verksamhet syftar till att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med relevanta regelverk men även att verksamheten efterlever de krav som ställdes i förfrågningsunderlaget i samband med upphandlingsförfarandet samt det avtal som träffats med utövaren. Ett annat syfte är att utgöra underlag i kommunens kontinuerliga arbete att utveckla och förbättra verksamheterna.

Varje nämnd och bolag ska därför inom sitt respektive ansvarsområde ansvara för att kontroll och uppföljning sker i enlighet med de mål, regler och riktlinjer som gäller för respektive överlämnad verksamhet.

---

6 Upphandlingspolicy daterad den 18 december 2017.
7 Prop. 2013/14:118 s. 71.
8 Prop. 2013/14:118 s. 70.

Exempel på kontroll och uppföljning som generellt sett kan förekomma är:
• Regelbunden och riktad.
Syfte: Bedrivs verksamheten i enlighet med avtal, uppdrag, lagstiftning och föreskrifter?
• Brukare- eller individinriktad.
Syfte: Följa upp brukarnas upplevelser, ges rätt stöd, överensstämmer stödet med beslutet.
• Uppföljning av ekonomisk status.
Syfte: Identifiera privata aktörer som riskerar att komma på obestånd.
• Oanmälda besök eller kontroller.
Syfte: Få en översiktlig bild av förhållandena inom verksamheten.

En samlad redovisning av genomförda kontroller och uppföljningar oavsett driftsform ska finnas i nämndens och bolagets årsrapport.

Anvisningar för uppföljning

Varje nämnd och kommunalt bolag ska, med utgångpunkt i detta program, ta fram anvisningar för när och på vilket sätt den överlämnade verksamheten och avtal ska följas upp. Anvisningarna bör omfatta samtliga utförare oavsett driftsform, det vill säga även så kallad obligatorisk verksamhet i kommunal regi. Anvisningarna ska uppdateras årligen och bifogas nämnden verksamhetsplan med internbudget.

Anvisningarna ska innehålla:
• en redovisning av vilka verksamheter som har överlämnats till privata utförare,
• en sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar,
• tidplan och/eller årshjul,
• uppgifter om vad som ska följas upp (exempelvis mål, riktlinjer, insyn, nyckeltal),
• vilka former av kontroll och uppföljning som ska användas,
• vem som ansvarar för att genomföra kontrollen och uppföljningen,
• eventuella särskilda granskningsområden under vissa perioder,
• hänvisning till andra uppföljningar (exempelvis Hypergene, intern kontroll och internrevision), och
• former för återkoppling av resultat till förvaltningsledning, nämnd, utförare och allmänheten.

Allmänhetens rätt till insyn

Det är nämnderna som ska se till att kommunallagens krav på allmänhetens rätt till insyn är tillgodosedd. [9] Varje nämnd ska därför i avtal med en privat utförare tillförsäkra sig att kommunallagens krav på allmänhetens rätt till insyn i verksamheten är tillgodosedd. Detsamma gäller för kommunala bolag som, genom avtal, har lämnat över verksamhet till privata utförare.[10]

I de fall ett kommunalt bolag har lämnat över verksamhet till en privat aktör uppstår dock frågan hur långt insynen kan sträcka sig och vilken information som den privata utföraren ska lämna ut. Detta måste bedömas i varje enskilt fall. För att bestämma insynens omfattning ska en avvägning göras mellan å ena sidan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för

9 10 kap. 9 § kommunallagen.
10 10 kap. 3 § 6 kommunallagen.

affärsmässiga förhållanden, å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Frågan om insyn måste således bedömas på samma sätt som i den kommunala förvaltningen med utgångspunkt för vilka uppgifter som skulle varit offentliga om verksamheten bedrivits i egen regi av bolaget.[11]

Som nämnts ovan måste allmänhetens rätt till insyn i kommunal verksamhet säkerställas. Det krävs därför att det finns tydliga klausuler om detta i förfrågningsunderlagen inför upphandlingen. Men även i de avtal som därefter tecknas med de privata utförarna måste det finnas tydliga klausuler om detta. I både förfrågningsunderlag och avtal ska även finnas klausuler som innehåller uppgifter om vilken information som den privata utföraren ska kunna lämna när nämnden eller bolaget begär det. Exempel på information som kan bli aktuell är uppgifter om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, antalet anställda omräknat till heltid, personalkontinuitet, brukarundersökningar samt den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer.[12]

Viktigt att komma ihåg i detta sammanhang är att det är respektive nämnd som ska tillhandahålla efterfrågad information till en enskild medborgare, inte den privata aktören.

Informationsskyldighet till enskilda i övrigt

I de fall enskilda kan välja mellan olika utförare av en nämnds tjänster ska nämnden lämna information om samtliga utförare om inte annat framgår av lag eller annan författning. I de fall information ska lämnas, ska den vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.[13]

Att informationen ska vara *saklig* innebär att informationen ska vara konkurrensneutral, det vill säga att den inte ska vara till fördel för någon eller några utförare.

Informationen ska också vara *relevant* och *jämförbar*, vilket kan innebära till exempel att den enskilde får information om vilka tjänster utförarna tillhandahåller, information om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, språkkunskaper samt antalet anställda och antalet anställda omräknat till heltid.

Att informationen ska vara *lättförståelig* innebär att informationen ska utformas utifrån de behov som den enskilde har. Det kan således behövas både skriftlig och muntlig information, information på andra språk och information anpassad till olika former av funktionsnedsättning.

Att informationen ska vara *lättillgänglig* innebär bland annat att information ska finnas tillgänglig på ett lätt och enkelt sätt på bland annat på kommunens webbplatser.[14]

Information enligt nämnda bestämmelse i kommunallagen (not 12) ska dock endast lämnas om inte annat är särskilt föreskrivet. Som exempel kan nämnas i de fall nämnden inrättat ett valfrihetssystem enligt LOV. Ett annat exempel på

---

11 Prop. 2016/17:171 s. 419.
12 Prop. 2016/17:171 s. 422.
13 8 kap. 18 § kommunallagen.
14 Prop. 2016/2017:171 s. 398 f.

bestämmelser i annan författning som medför att bestämmelsen inte ska tillämpas är 29 kap. 19 § skollagen (2010:800).

Information ska däremot lämnas i de fall nämnden har upphandlat en tjänst enligt LOU och den enskilde kan välja mellan den upphandlade tjänsten eller att få tjänsten utförd i kommunens egen regi. Kravet på information gäller också när den enskilde har möjlighet att välja enbart mellan olika kommunala tjänster. I situationer då valet står mellan olika exempelvis kommunala äldreboenden avses med ”utförare” de olika kommunala enheterna.[15]

15 Prop. 2016/2017:171 s. 398.

Dokumenthistorik