

Handläggare  
Jonas Sverkén  
50044

## TJÄNSTESKRIVELSE

Datum  
2016-05-25

Ärendebeteckning  
KS 2016/0527

Kommunfullmäktige

# Program med mål och riktlinjer för privata utförare mandatperioden 2015-2018

## Förslag till beslut

Kommunfullmäktige antar program med mål och riktlinjer för privata utförare för mandatperioden 2015-2018.

## Bakgrund

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Detta gäller från och med 1 januari 2015.

Kommunen ska enligt KL 3:19a se till att när avtal sluts med privat utförare så ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Enligt KL 3:19 ska kommunen kontrollera och följa upp den verksamhet som genom avtal har lämnats över till privat utförare.

Syftet med programmet är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare och öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet gäller alla verksamhetsområden som kommunen upphandlar – vård och omsorg, kultur och fritid, hälso- och sjukvård, gator och parker, fastighetsförvaltning, kommunikationer och annan infrastruktur etc. Programmet omfattar inte fristående skolor och förskolor då de är egna huvudmän för verksamheten och inte upphandlad verksamhet. Innehållet i programmet i form av till exempel riktlinjer för allmänhetens insyn påverkar endast förfrågningsunderlag och avtal i upphandlingar som ligger framåt i tiden.

Privat utförare definieras i lagen som en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En juridisk person är



ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk eller ideell förening eller stiftelse. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Med privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag. Inte heller avses stiftelse som kommunen ensam eller tillsammans med någon annan bildat eller förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan.

Enligt programmet ska varje nämnd ansvara för att säkerställa att all verksamhet, oavsett om den bedrivs i egen regi eller av privata utförare, bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. När det gäller verksamhet som bedrivs i egen regi sker en systematisk uppföljning redan idag via Hypergene, intern kontroll och internrevision. Programmet syftar inte till att nya målformuleringar m.m. ska tas fram utan det ska kopplas till befintliga styrdokument.

Förslaget till program har beretts inom kommunledningskontoret och följer de riktlinjer som utarbetats av Sveriges Kommuner och Landsting.

Jonas Sverkén  
kanslichef

Zeinab Fazli  
kommunjurist

Bilaga:

Program med mål och riktlinjer för privata utförare mandatperioden 2015-2018

# Program med mål och riktlinjer för privata utförare mandatperioden 2015 - 2018

## Bakgrund

Kommuner får enligt kommunallagen (KL) lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ efter beslut av fullmäktige. Detta gäller såvitt det inte i lag eller förordning anges att verksamheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning. De nya bestämmelserna gäller från och med 1 januari 2015.

Det har genom lagändringarna införts en uttrycklig skyldighet för kommuner att kontrollera och följa upp verksamhet som utförs av privata utförare. Genom skärpta skrivningar i 3 kap 19 § och 3 kap 19 a § KL sägs numera att när vården av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten, samt genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Ett mål med lagändringarna är att stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas. För att åstadkomma detta gäller nu enligt 3 kap 19 b § KL att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

När det gäller kommunala företag har vidare införts en ny bestämmelse, 3 kap. 17 § KL, med innebörden att om en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som bolaget i sin tur genom avtal lämnar över till privata utförare. På motsvarande sätt finns nya bestämmelser om insyn beträffande delägda kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

Enligt nu införda bestämmelser ska programmet gälla alla verksamhetsområden som kommuner och landsting upphandlar – vård och omsorg, kultur och fritid, hälso- och sjukvård, gator och parker, fastighetsförvaltning, kommunikationer och annan infrastruktur etcetera. Det kan handla om såväl hela verksamheter som delar av en verksamhet med stor betydelse för brukaren eller medborgarna i allmänhet.

Innehållet i programmet i form av till exempel riktlinjer för allmänhetens insyn påverkar endast förfrågningsunderlag och avtal i upphandlingar som ligger framåt i tiden.

## Definitioner

Med privat utförare avses, enligt 13 kap. 18 c § KL, en juridisk person (till exempel aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse) eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Med privata utförare avses inte hel- eller delägda kommunala bolag eller dito föreningar eller stiftelser. En privat utförare är istället en helt privat aktör utan kommunalt ägande.

De aktuella bestämmelserna gäller då kommunen är att betrakta som huvudman för en angelägenhet. Kommunen är huvudman för alla sina verksamheter även om de överlämnats till privata utförare. Detta innebär att kommunen är ansvarig för sådana verksamheter på samma sätt som för verksamheter som bedrivs i egen regi. I ansvaret ingår att kontrollera och följa upp de verksamheter som överlämnats. Fristående förskolor och skolor är sina egna huvudmän och omfattas inte av bestämmelsen i 3 kap. 18 c § KL.

Vården av en kommunal angelägenhet lämnas normalt över till en privat utförare efter en offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), alternativt genom att valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) införs, och avtal därefter tecknas.

## Mål och riktlinjer

Ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och övriga nämnder framgår av kommunallagen, reglementen med flera dokument. Mål, riktlinjer och uppföljning behandlas bland annat i fullmäktiges verksamhetsplan med budget, fullmäktiges antagna program, strategier och så vidare, nämndernas internbudgetar, nämndernas mål med indikatorer samt nämndernas årsrapporter.

När det gäller upphandling finns kommunens upphandlingspolicy och uppförandekod för hållbar upphandling.

De övergripande mål och riktlinjer som styr såväl kommunala som privata utförare inom varje nämnds ansvarsområde är:

- De lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten
- De mål och riktlinjer som fullmäktige fastställer genom budget, planer, policy och program
- De mål och riktlinjer som nämnden fastställer för respektive verksamhet

Varje nämnd ansvarar för att säkerställa att all verksamhet, oavsett om den bedrivs i egen regi eller av privata utförare, bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Dessa mål och riktlinjer ska framgå i de förfrågningsunderlag som utgör underlag för upphandling samt i de avtal som tecknas med privata utförare. Övergripande krav som alltid ska ställas vid upphandling framgår av kommunens upphandlingspolicy och uppförandekod för hållbar upphandling.

## Kontroll och uppföljning

Varje nämnd ska var och en inom sitt verksamhetsområde ansvara för kontroll och uppföljning och tillse att regler, mål och riktlinjer tillgodoses i de avtal som ingås med varje privat utförare. I avtalen ska även säkerställas att motparten biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten och att denne lämnar nödvändiga statistikuppgifter till kommunen och andra myndigheter. Det ska vidare regleras hur kommunens kontroll och uppföljning återrapporteras till den privata utföraren och redovisas för allmänheten.

Detta gäller även för kommunala bolag som på ovannämnda sätt ska ge allmänheten insyn i verksamhet som överlämnas till privata utförare.

Kontroll och uppföljning har två huvudsakliga syften, nämligen att dels tillse att verksamhet som överlämnats bedrivs i enlighet med förfrågningsunderlag, anbud och avtal, dels att utgöra ett underlag i kommunens kontinuerliga arbete för att utveckla och förbättra verksamheterna.

Varje nämnd ska utifrån detta program utarbeta anvisningar för när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp. Anvisningarna bör omfatta samtliga utförare oavsett driftsform, dvs. även så kallad obligatorisk verksamhet i kommunal regi. Anvisningarna ska uppdateras årligen och ska bifogas nämndens verksamhetsplan med internbudget.

Anvisningarna ska innehålla:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar, inklusive en redovisning av vilka verksamheter som överlämnats till privata utförare,
- Vad som ska följas upp, till exempel mål och riktlinjer inklusive möjlighet till insyn, nyckeltal etcetera,
- Vilka former av kontroll och uppföljning som ska användas,
- Hänvisning till de uppföljningar som redan görs idag av verksamhet som bedrivs i kommunal regi (t.ex. via Hypergene, intern kontroll och internrevision)
- Vem som ansvarar för att genomföra kontrollerna och uppföljningen,
- Eventuella särskilda granskningsområden under vissa perioder,
- Tidplan och/eller årshjul.
- Former för återkoppling av resultat till förvaltningsledning, nämnd, utförare och allmänhet.

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

Generellt sett kan exempelvis följande typer av kontroll och uppföljning förekomma:

- Regelbunden eller riktad: Syftar till att verksamheten bedrivs i enlighet med avtal, uppdrag, lagstiftning och myndighetsföreskrifter.
- Brukare-/individriktad: Syftar till att följa upp brukarnas upplevelser av verksamheten och/eller kontrollera att individ som får någon insats från kommunen får rätt stöd och i överensstämmelse med fattade beslut.
- Oanmälda: Ska ge en översiktlig bild av förhållandena i en verksamhet.
- Uppföljning av ekonomisk status: Syftar till att identifiera utförare som är eller riskerar att komma på obestånd.

## Insyn och informationsskyldighet

Det är nämnderna som via avtalen med privata utförare ska tillse att kommunallagens krav på allmänhetens insyn är tillgodosett. Detta ska ske genom att klausuler om allmänhetens insyn finns med i förfrågningsunderlag och avtal. Bakgrunden till den skärpta skrivningen är att lagstiftaren bedömt att ur ett medborgarperspektiv ska allmänhetens möjlighet till insyn inte vara beroende av på vilket sätt den offentliga verksamheten organiseras.

Rättsliga utgångspunkter när det gäller vilka krav på information som får ställas är att den information som begärs ska vara kopplad till upphandlingen och den verksamhet som överlämnats. Kraven får inte strida mot proportionalitetsprincipen. Det innebär att kraven inte får vara större än vad som behövs och är ändamålsenligt.

Klausulerna om information i förfrågningsunderlag och avtal måste också anpassas till annan lagstiftning, främst personuppgiftslagen (PUL), offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och lagen om skydd för företagshemligheter. Privata utförare torde enligt regeringens proposition vara att betrakta som personuppgiftsansvariga beträffande personuppgifter i den verksamhet de bedriver för kommunens räkning. Den privata utföraren får därför inte lämna ut eller behandla personuppgifter om det inte är förenligt med PUL. Uppgifter som skulle komma att omfattas av sekretess hos kommunen ska inte heller inhämtas eftersom det inte leder till en ökad insyn. Den information som lämnas till kommunen ska inte anses utgöra företagshemligheter enligt lagen om skydd för företagshemligheter.

Det är kommunen som ska tillhandahålla informationen till allmänheten och reglera detta i avtalen. En medborgare som vill ta del av information rörande en privat utförare får vända sig till kommunen. Vad informationen ska innehålla och hur omfattande den ska vara beror också på verksamhetens art. Ju mer kommunmedlemmarna är beroende av verksamheten och ju mer skattemedel som går till den upphandlade verksamheten, desto större krav på insyn kan ställas.

I förfrågningsunderlag och avtal ska det tydligt formuleras vilken information som den privata utföraren ska lämna. Följande typer av information kan vara aktuella att begära in:

- Verksamhetens kvalitet,
- Avvikelser i verksamheten,
- Personalen och deras villkor,
- Miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete,
- Privata utförares ekonomi, samt
- Ägarförhållanden och företrädare.

Privata utförare ska kunna lämna information när kommunen begär det. Nämnden ska i sin begäran precisera vilken information som efterfrågas. Begäran ska i normalfallet vara skriftlig. Informationen tillbaka från den privata utföraren ska vara skriftlig om inte annat avtalats. Nämnderna avgör hur informationen praktiskt redovisas för allmänheten. Det kan till exempel handla om att rapporter över kontroller och uppföljning läggs ut på kommunens publika hemsida.

Ytterligare en ändring i kommunallagen är att när enskilda kan välja mellan olika utförare av en nämnds tjänster ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Bestämmelsen ska enbart tillämpas om annat inte är särskilt föreskrivet, exempelvis när nämnden inrättat ett valfrihetsystem enligt LOV. Däremot gäller bestämmelsen om nämnden upphandlat en tjänst enligt LOU och den enskilde kan välja mellan den upphandlade tjänsten eller att få tjänsten utförd i kommunens egen regi. Bestämmelsen gäller också när den enskilde får välja enbart mellan olika kommunala tjänster.