

Program med mål och riktlinjer för uppföljning och insyn av verksamheter som utförs av privata utförare

Program

(Strategi, Plan, Riktlinje eller Regel)

Fastställt av	Kommunfullmäktige
Datum för fastställande	2019-09-30
Giltighetstid	Under mandatperioden tom 2022-12-31
Ansvarig funktion	Ekonomidirektör
Diarienummer	KS-2019-00085
Målgrupp	Alla nämnder samt kommunala bolag inom Stadsbackenkonserten

Innehållsförteckning

1	<i>Sammanfattning</i>	3
2	<i>Bakgrund</i>	3
2.1	<i>Överlämnande av kommunala angelägenheter</i>	3
2.2	<i>Kommunal angelägenhet – kommunens huvudverksamhet</i>	3
2.3	<i>Kommunallagens krav på program</i>	4
2.4	<i>Definition av privat utförare</i>	5
2.5	<i>Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar</i>	5
3	<i>Mål och riktlinjer för privata utförare</i>	6
3.1	<i>Mål och riktlinjer för verksamheten</i>	6
3.2	<i>Mål och riktlinjer för upphandling</i>	6
4	<i>Uppföljning och kontroll</i>	6
4.1	<i>Uppföljningsansvar</i>	6
4.2	<i>Riktlinjer för nämndernas uppföljning</i>	7
4.3	<i>Former för uppföljning</i>	8
5	<i>Allmänhetens insyn</i>	9

1 Sammanfattning

Riksdagen har beslutat om förändringar i kommunallagen med syfte att uppföljningen och kontrollen av privata utförare som bedriver verksamhet på uppdrag av kommuner, landsting och regioner ska bli bättre.

Som stöd för detta arbete har kommunstyrelsekontoret tagit fram ett program med mål och riktlinjer för uppföljning och insyn av verksamheter som utförs av privata utförare.

2 Bakgrund

2.1 Överlämnande av kommunala angelägenheter

Fullmäktige i kommuner får enligt kommunallagen 10 kap 1 §, lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

2.2 Kommunal angelägenhet – kommunens huvudverksamhet

Sveriges kommuner och landsting ger ut en normalkontoplan för kommunernas externredovisning, Kommun - Bas. I den så uppdelas verksamheter i huvudverksamhet och stödverksamhet. Inom ramen för detta regelverk så tolkas den kommunala angelägenheten som kommunens huvudverksamhet. Närmare beskrivning enligt Kommun-Bas 13 är som följer:

med **huvudverksamhet** avses verksamhet/tjänster som:

1. Kommunen har ett huvudansvar för att de erbjuds kommuninvånarna. Detta innebär bland annat att om verksamheten inte utförs *i egen regi* så måste den köpas in.

Att kommunen har ett huvudansvar för att tjänsterna erbjuds kommuninvånarna är inte begränsat till så kallad speciallagsreglerad verksamhet. Här avses även verksamhet inom till exempel kultur- och fritidsområdet som normalt drivs av kommunen.

2. Direkt berör kommuninnevånarna.

Nedan redovisas exempel på huvudverksamhet:

- räddningstjänst
- förskoleverksamhet
- barnomsorgs- och utbildningsplatser
- vårdplatser

- färdtjänst
- avfallshantering
- skötsel av allmänna gator, allmänna vägar, gång- och cykelvägar och dylikt, exempelvis snöröjning och sandning (ej fastighetskötsel)
- skötsel av kommunens parker
- drift av sporthall
- turistverksamhet

För att klassas som **köp** av verksamhet och redovisas i denna kontoundergrupp ska följande villkor samtidigt vara uppfyllda:

1. Köpet ska *inte vara av tillfällig art*.

2. *Avtal eller liknande överenskommelse* om att bedriva viss verksamhet finns med *annan producent*. Som avtal/överenskommelse räknas även verksamhet med annan producent grundat på peng- eller checksystem liksom köp från annan kommun, landsting eller staten.

Den ersättning som lämnas ska motsvara utförd prestation.

Vid behov kan kontot indelas i underkonton för köp av plats, fasta avgifter, rörliga avgifter, grundpris, tilläggspris, köp av huvudverksamhet avseende lokalkostnader 18 % moms (lokalkostnader inom köp av huvudverksamhet för vilka momsersättning ska sökas motsvarande 18 %).

Köp av plats kan underindelas i exempelvis förskoleplats, pedagogiskomsorg, fritidshem, grundskola, gymnasium, vård och omsorg, även om detta i första hand bör följas upp via andra koddelar, exempelvis verksamhet.

2.3 Kommunallagens krav på program

Om kommunen lämnat över skötseln av kommunal angelägenhet till privata utförare¹, så är kommunen fortfarande ansvarig gentemot medborgarna för dessa verksamheter på samma sätt som för verksamhet som bedrivs i egen regi.

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod, enligt 5 kap 3 § kommunallagen, anta ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Programmet ska också ange hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

¹ Det gäller dock inte om det i lag eller förordning anges att verksamheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning (om det inte finns särskilt stöd för det i lag)

Programmet omfattar i tillämpliga delar även verksamhet utförd i kommunal regi och följer de regler för uppföljning som finns i kommunens styrsystem. Kommunallagens bestämmelser om allmänhetens insyn gäller även de kommunala företagen (jfr nedan under kapitel 4). I respektive bolagsordning ska det också framgå att de kommunala företagen ska ge allmänheten insyn i sådan verksamhet som bolaget genom avtal lämnar över till en privat utförare.

Innehållet i programmet i form av t.ex. uppföljningskrav och riktlinjer för allmänhetens insyn påverkar endast upphandlingsdokument och avtal i upphandlingar som ligger framåt i tiden.

2.4 Definition av privat utförare

Med privat utförare avses, enligt 10 kap. 7 § kommunallagen, en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln 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. Däremot avses inte hel eller delägda kommunala bolag eller kommunala stiftelser.

De aktuella lagbestämmelserna gäller då kommunen är att betrakta som huvudman för en angelägenhet. Kommunen är huvudman för en verksamhet både då verksamheten bedrivs av en upphandlad utförare² och då verksamheten bedrivs av utförare i ett valfrihetssystem³. Fristående förskolor och skolor är inte privata utförare utan är sina egna huvudmän och omfattas inte av 10 kap 7 § kommunallagen.

2.5 Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen och nämnderna inom sitt verksamhetsområde ansvar för att se till att verksamheterna drivs enligt lagar, föreskrifter, mål och riktlinjer, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten drivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta gäller oavsett om verksamheten utförs i egen regi eller utförs av en privat utförare. I ansvaret ingår att följa upp och kontrollera verksamheten.

Kommunstyrelsen har även ett särskilt ansvar för att leda, samordna och ha uppsikt över verksamheten både i nämnder och för kommunala företag. Uppsikten omfattar även verksamhet som lämnats över till privata utförare.

² Enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

³ Enligt Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)

3 Mål och riktlinjer för privata utförare

3.1 Mål och riktlinjer för verksamheten

De 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 kommunfullmäktige fastställer genom budget och planer⁴
- de mål och riktlinjer som nämnden fastställer för verksamheten genom internbudget (MRP eller motsvarande) och internkontrollplan

Det är varje nämnds ansvar att säkerställa att all verksamhet bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Dessa mål och riktlinjer ska framgå i de upphandlingsdokument som utgör underlag för upphandlingen samt i de avtal som tecknas med den privata utföraren.

3.2 Mål och riktlinjer för upphandling

Kommunen har beslutat om en inköpsstrategi⁵. Av strategin framgår vilka krav som alltid ska ställas vid upphandling. I strategin nämns den lagstiftning som kan bli tillämplig:

- Lag om offentlig upphandling, LOU
- Lag om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF
- Lag om valfrihetssystem, LOV
- Eventuell annan lagstiftning som också kan påverka kommunkoncernens upphandlingar och inköp.

4 Uppföljning och kontroll

4.1 Uppföljningsansvar

När en kommunal angelägenhet överlämnas till en privat utförare ska kommunen följa upp och kontrollera verksamheten (10 kap. 8 § KL). Det är varje nämnd som ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt

⁴ Med planer avses även policy, program, strategier osv. som fullmäktige antar

⁵ *Inköpsstrategi för Sundsvalls kommunkoncern* Kommunfullmäktige 2016-05-30 § 126 (KS-2015-00679)

ansvarsområde. Uppföljningen har två övergripande syften:

- Kontrollera att verksamheten utförs i enlighet med upphandlingsdokument, anbud och avtal.
- Utgöra ett underlag i kommunens förbättringsarbete för att utveckla och förbättra verksamhet och tjänster till medborgarna.

Varje nämnd ansvarar för att uppföljningen regleras i de avtal som tecknas med varje utförare.

Detta innebär att upphandlingsdokument och avtal ska innehålla krav på att utföraren medverkar vid uppföljning av verksamheten genom att exempelvis lämna statistik och verksamhetsmått till nämnden samt delta vid genomförande av brukarenkäter som nämnden bestämmer. Krav ska också finnas om att utföraren rapporterar nödvändiga uppgifter till nämnden, nationella register eller andra myndigheter samt kring synpunktshantering, där nämnden vid begäran ska få ta del av inkomna synpunkter från brukare.

Inom ramen för arbetet med intern kontroll och även den plan som fastställs sker en uppföljning och eller kontroll av att arbetet utförs i enlighet med de processer och rutiner som fastställts.

4.2 Riktlinjer för nämndernas uppföljning

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 verksamhet i kommunal regi. Anvisningarna ska innehålla:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar
- Vad är det som ska följas upp, t.ex. nyckeltal, mål (jämför upphandlingsdokumentet eller avtal)
- Vilka former av uppföljning som ska användas
- Vem som ansvarar för att genomföra uppföljningen
- Tidsplan/årshjul
- Former för återkoppling av resultat till nämnd, utförare och allmänhet

Uppföljningen av verksamheten ska genomföras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt och resultaten av genomförd uppföljning dokumenteras och redovisas till förvaltningsledning och ansvarig nämnd på det sätt som nämnden bestämmer i sina anvisningar. En samlad uppföljning av den totala verksamheten oavsett utförare redovisas i nämndens årsrapport.

4.3 Former för uppföljning

Uppföljning av privat utförd verksamhet kan ha olika utgångspunkter och uppföljningen behöver anpassas till den verksamhet som bedrivs. Detta innebär att nämnden måste ta ställning till vilken/vilka typer av uppföljning som ska användas, liksom frekvens och omfattning. I de fall där uppföljning och tillsyn är reglerat i lag, styr detta vilka typer av uppföljning som är möjlig. Nedan framgår generella uppföljningsformer som även bör omfatta verksamhet utförd i egen regi där det är lämpligt.

Regelbunden och riktad uppföljning inklusive avtalsuppföljning syftar till att kontrollera att verksamheten arbetar utifrån avtal, lagar och regler. Uppföljning bör även göras av verksamhet i egenregi med avseende på uppdrag, lagar och regler.

Uppföljning av kommunens måldokument syftar till att följa upp om verksamheten bedrivs och utvecklas i linje med fastställda mål. Kommunen har flera måldokument och i detta programs syfte att rapportera till kommunfullmäktige så är det en fördel om det samlas under mål- och resursplanens (MRP) uppföljning som är väl inarbetad och strukturerad. Uppföljningen görs därmed i samband med årsrapporten.

Brukaruppföljning/individuppföljning syftar sammanfattningsvis till att följa upp brukarnas upplevelser av den verksamhet som bedrivs och/eller kontrollera att enskild som får någon insats från kommunen får rätt stöd i överensstämmelse med eventuella beslut. Brukarundersökningar kan vara en del av brukaruppföljningen där uppföljningen exempelvis redovisas på kvinnor/män och- eller pojkar/flickor.

Oanmälda besök syftar till att ge en översiktlig bild av förhållandena i en verksamhet.

Uppföljning av ekonomisk status syftar till att identifiera utförare som riskerar att vara på ekonomiskt obestånd. Detta ger nämnden en möjlighet att ha beredskap för att hantera eventuella förändringar i verksamheten. Varje nämnd ska utifrån sina specifika verksamheter och en riskanalys ta ställning till behovet av kontroller av ekonomisk status under löpande avtalsperiod.

5 Allmänhetens insyn

Varje nämnd och styrelse ska i avtal med privata utförare tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över till en privat utförare (10 kap 3 § p 6 och 10 kap 9 § KL). Detta sker genom att en klausul om allmänhetens insyn finns med i upphandlingsdokument och avtal.

Utföraren är skyldig att lämna information som möjliggör för allmänheten att få insyn i hur verksamheten utförs när kommunen begär det. Kommunens begäran ska i normalfallet vara skriftlig. Kommunen ska precisera vilken information som efterfrågas. Informationen ska, om inte annat avtalats, lämnas i skriftlig form. Kravet på omfattningen av informationen ska inte vara högre än vad som framgår av upphandlingsdokumentet.

Utföraren behöver inte lämna uppgifter om utlämnandet strider mot lag eller annan författning eller om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos kommunen. Den information som lämnas till kommunen ska inte anses utgöra företagshemligheter enligt lag (2018:558) om företagshemligheter.