

Mål och riktlinjer för privata utförare

Fullmäktiges program för mandatperioden 2018-2022



Förord

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av en privat utförare. Syftet med programmet är att ange *hur* fullmäktiges antagna mål och riktlinjer ska *följas upp* och *hur* allmänhetens *insyn* ska tillgodoses när en kommunal angelägenhet utförs av en privat utförare. Dessa grundförhållanden vilar på att kommunen är ansvarig för verksamhet som genom avtal överlämnats till en privat utförare. Kommunen är fortfarande huvudman och ansvaret åligger kommunen oaktat om verksamheten bedrivs i en nämnds egen förvaltning eller av en privat utförare. Omfattningen av och inriktningen på hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp varierar och beror på verksamhetens art och hur angelägenheten är ur ett allmänt intresse. Om kommunens invånare är väldigt beroende av en verksamhet som bedrivs av en privat utförare ställs större krav på uppföljning, kontroll och insyn. Det rör sig framförallt om verksamheter som på ett tydligt sätt riktar sig till medborgarna. I vissa fall handlar det om att hela verksamheter överlämnas till en privat utförare – exempelvis särskilda boenden för äldre eller att delar av en verksamhet med stor betydelse för medborgaren överförs till en privat utförare, exempelvis måltidsverksamhet, städning i skolan och telefonitjänster. En central del när det gäller programmets tillämpning är kravställning i upphandling, avtalsuppföljning och nämndernas interna kontroll.

Överlämnandet av en kommunal angelägenhet till en privat utförare sker genom avtal, efter en offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) eller lagen om valfrihetssystem (LOV).

1. Vad är en privat utförare?

Definitionen av en privat utförare finns i kommunallagen (nedan KL). Enligt 10 kap. 7 § KL är en privat utförare en *juridisk person* eller en *enskild individ* som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Kommunala företag omfattas dock inte av definitionen.

Exempel på juridiska personer:

- Aktiebolag
- Handelsbolag
- kommanditbolag
- Stiftelser
- Ekonomiska föreningar

Detta program omfattar inte sådan verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman enligt skollagen (2010:800), om inte 25 kap. i denna lag äger tillämplighet. Ett annat exempel är när socialtjänsten köper enstaka platser inom vård- och omsorgsboenden eller HVB-hem. I ett sådant ärende ankommer det på kommunen att följa upp den köpta platsen och inte verksamheten i sin helhet.

1.1 När får man använda privata utförare?

Kommunen får låta en privat utförare sköta en kommunal angelägenhet, om det inte i lag anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Det finns med andra ord en presumtion om att en kommun får lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en privat utförare, om det inte av annan lag framgår att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Det är kommunfullmäktige som beslutar om en kommunal angelägenhet överhuvudtaget ska lämnas över till en privat utförare. Om skötseln av angelägenheten innefattar

myndighetsutövning får den bara lämnas över om det finns stöd i lag för det.

Exempel på angelägenheter som kan lämnas över till en privat utförare

- Hälso- och sjukvård: 15 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- Socialtjänst: 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453)
- LSS: 17 § lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

2. Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar

När en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare *ska* kommunen kontrollera och följa upp verksamheten (Jfr 10 kap. 8 § KL). Det räcker inte att kommunen tillförsäkras sig möjligheten att kunna följa upp den angelägenhet som lämnats över till den privata utföraren, utan uppföljningen är tvingande. Varje nämnd ska inom sitt verksamhetsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt att de följer de bestämmelser som finns i lag eller annan författning. Varje nämnd ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och bedrivs på ett tillfredställande sätt. Samma sak gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare (Jfr 6 kap. 6 § 3 st. KL).

2.1. Mål och riktlinjer för privata utförare

Det finns i huvudsak tre uppföljningsområden som styr både kommunala och privata utförare. Varje nämnd ska i tillräcklig omfattning kontrollera att en av dem kontrakterad privat utförare;

(1) följer de lagar, förordning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten (legaluppföljning);

Kommentar: Denna parameter i uppföljningen handlar om att nämnden på ett lämpligt sätt hittar aktiviteter vars resultat ska visa hur den privata utföraren följer lagar, förordningar och andra föreskrifter.

(2) följer de av fullmäktige antagna mål och riktlinjer som fastställs i kommunens budget och andra kommunövergripande mål- och styrdokument samt sådana mål och riktlinjer som nämnden fastställt i internbudget och andra av nämnden antagna styrdokument (måluppföljning)

Kommentar: Denna parameter i uppföljningen syftar till att kontrollera att en privat utförare, i den mån det är lämpligt, följer fullmäktiges mål, riktlinjer och andra styrdokument. Det är upp till varje nämnd att bedöma vilka mål och riktlinjer som går att använda sig av vid uppföljningen av en privat utförare. Varje nämnd kan också i sin internbudget, verksamhetsplan och andra styrdokument ha utformat sådana mål och riktlinjer som också bör följas upp hos en privat utförare. Inom ramen för måluppföljningen är det rimligt att nämnden, beroende på verksamhetens art, genomför oanmälda besök samt brukar- och individuppföljning. Ett annat exempel är att nämnden i sin internkontrollplan upprättar en beredskapsplan för oplanerad avveckling avseende privata

utförare.

(3) följer ingånget avtal och särskilt sådana klausuler i avtalet som reglerar kommunens rätt till information och allmänhetens rätt till insyn (*avtalsuppföljning*)

Kommentar: Redan i upphandlingsprocessen ska den upphandlande myndigheten (nämnden) beakta kommunallagens krav att vid avtal med en privat utförare tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. Det är därför nödvändigt att det redan av upphandlingsunderlaget framgår vilken information som kommunen kommer kräva av den privata utföraren. Detta ska också framgå av det avtal som efter ett upphandlingsförfarande sluts med den privata utföraren.

Det är varje nämnd som ansvarar för att säkerställa att all verksamhet bedrivs i enlighet med gällande rätt samt antagna mål och riktlinjer. Sådana mål och riktlinjer ska framgå av upphandlingsunderlaget samt i lämplig omfattning ingå i de avtal som sluts med den privata utföraren. Varje nämnd ansvarar med andra ord för att formerna för uppföljningen regleras i de avtal som tecknas med varje utförare. Upphandlingsunderlaget och avtalet ska innehålla krav på att utföraren aktivt medverkar vid uppföljning av verksamheten. Det kan exempelvis handla om att bereda kommunen tillgång till den privata utförarens lokaler för oanmälda besök och inspektion eller att den privata utföraren/kommunen genomför brukarundersökningar och individuppföljning.

I avtalen med en privat utförare ska det alltid regleras vilken information som ska lämnas till kommunen. Den exakta informationen som ska lämnas beror på den överlämnade verksamhetens art, den ekonomiska ersättningens omfattning

och hur många som är beroende av den verksamhet som överlämnas. Det måste alltid göras en lämplig avvägning mellan kommunens och allmänhetens intresse till information å ena sidan och den privata utförarens skydd för affärsmässiga förhållanden å andra sidan.

Exempel på information som kan bli aktuellt att tillförsäkra sig uppgifter om är

- Personalen och dess kompetens
- Utbildningsnivå och kapacitet
- Information om antalet anställda omräknat till heltid
- Personalkontinuitet
- Brukarundersökningar och synpunktshantering
- Utförarens organisation
- Eventuella underleverantörer
- Viss ekonomisk räkenskapsinformation
- Meddelarfrihet för de som är anställda hos den privata utföraren

I ett upphandlingsförfarande ska sådan information som efterfrågas beaktas redan vid upprättande av förfrågningsunderlaget. Nämnden måste därför, inför en upphandling, noga överväga vilken information man anser sig behöva få från den privata utföraren.

Syftet med att tillförsäkra sig information från den privata utföraren är framförallt att kommunen ska kunna kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med förfrågningsunderlag, anbud och ingångna avtal.

Riktlinjer för nämndernas uppföljning

Det är nämndernas ansvar, att inom ramen för sin internkontroll, följa upp sådan verksamhet som bedrivs av en privat utförare.

Detta ska göras inom ramen för nämndernas årliga verksamhetsplanering och särskilt i arbetet med riskanalysen. Riskanalysen ska omfatta punkterna under avsnitt 2.1 (legal-, mål- och avtalsuppföljning). I riskanalysen skall framgå hur verksamheten säkerställer tillräcklig insyn, uppföljning och kontroll av privata utförare. Om nödvändigt identifieras risker som skall omfattas av internkontrollplan.

Kommunstyrelsen följer upp nämndernas arbete och deras uppföljning av privata utförare på två sätt. Det sker dels i samband med kommunens årsredovisning samt genom årlig uppföljning av nämndernas internkontrollplaner.