

Program för uppföljning och insyn

AV VERKSAMHET SOM UTFÖRS AV PRIVATA UTFÖRARE



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Program för uppföljning och insyn

AV VERKSAMHET SOM UTFÖRS AV PRIVATA UTFÖRARE



Upplysningar om innehållet:

Lena Svensson lena.svensson@skl.se och Karin Tengdelius
karin.tengdelius@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015

ISBN: 978-91-7585-215-7

Text: Lena Svensson, Karin Tengdelius

Foto: Maskot

Produktion: EO

Förord

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Detta gäller enligt kommunallagen från 1 januari 2015.

Syftet med förändringarna i kommunallagen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet. Kommuner, landsting och regioner behöver ha ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas.

I den av SKL prioriterade frågan Kvalitetssäkrad välfärd finns ett uppdrag att ta fram ett kunskapsmaterial som stöd till kommuner, landsting och regioners framtagande av egna program för mål, uppföljning och insyn. I detta arbete har det funnits en referensgrupp med representanter för kommuner, landsting och regioner.

Referensgruppen har i arbetet varit mycket tydlig med att programmen i princip bör gälla för all verksamhet, även för den offentligt drivna verksamheten. Troligtvis kommer också reglerna i kommunallagen om krav på program för uppföljning i framtiden att gälla för all verksamhet, oavsett om den bedrivs av offentliga eller privata utförare. Frågan utreds för närvarande inom ramen för en ny kommunallag.

Materialet innehåller bakgrund och förutsättningar utifrån kraven i lagstiftningen, kommentarer och frågeställningar kring vad programmet kan innehålla och hur man kan gå tillväga samt en bildserie för presentation.

Förhoppningen är att materialet ska vara ett stöd och ge inspiration i arbetet med att i stor frihet utforma lokala program.

Vi vill särskilt tacka de personer från kommuner, landsting och regioner som medverkat i detta arbete.

Frågor om rapporten besvaras av Lena Svensson och Karin Tengdelius.

Stockholm i januari 2015

Lennart Hansson
Sektionen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

6	Kapitel 1	Bakgrund och förutsättningar
7		Förändringarna i sammanfattning
7		Fullmäktiges program
8		Privata utförare
8		Ansvar
9		Allmänhetens insyn
9		Informationsskyldighet
10		Kommunala företag
11	Kapitel 2	Innehåll i programmet
11		Programmet
11		Mål och riktlinjer
12		Ansvar
12		Uppföljning
13		Allmänhetens insyn
14	Kapitel 3	Att arbeta fram ett program
14		Form
14		Process
15		Olika angreppssätt i arbetet med att ta fram programmet
16		Implementering och uppföljning
16		Sammanfattande reflektioner
18	Kapitel 4	Lagtext
18		Kommunallagens nya regler

Bakgrund och förutsättningar

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. De nya reglerna gäller från 1 januari 2015.¹

Lagstiftarens mål är att

- › förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare
- › öka allmänhetens insyn i privata utförare verksamhet
- › stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas.

Kommunallagen definierar ett generellt krav på att kommuner, landsting och regioner ska kontrollera och följa upp verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare samt att genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Samma krav gäller för kommunalförbund.

Detta grundkrav vilar på förhållandet att kommuner, landsting och regioner är ansvariga även för verksamheter som genom avtal överlämnas till privata utförare. I ansvaret ligger också att följa upp och kontrollera. Omfattningen på kontrollen och uppföljningen kan dock se olika ut beroende på hur angelägen verksamheten är ur ett allmänintresse. Ju mer beroende invånarna är av verksamheten desto större är kravet på uppföljning och kontroll och att identifiera vilka risker som kan finnas.

För att åstadkomma struktur och styrning på uppföljningen och kontrollen har fullmäktige fått i uppdrag att för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för hela verksamheter som upphandlats och som

Not 1

Proposition 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet.

utförs av privata utförare på uppdrag av kommuner, landsting och regioner. Programmet ska också ange hur uppföljningen ska ske och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Förändringarna i sammanfattning

Kommuner, landsting och regioner

- › ska kontrollera och följa upp verksamhet som enligt avtal drivs av en privat utförare, och detta arbete ska vara strategiskt och systematiskt
- › ska genom avtal tillförsäkra information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn
- › ska se till att kommunala företag ger allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare
- › ska i fullmäktige besluta om ett program för varje mandatperiod med generella mål och riktlinjer när verksamheter drivs av privata utförare
- › har en generell informationsskyldighet när enskilda personer kan välja mellan olika utförare.

Se aktuella lagparagrafer i avsnittet Lagtext på sidan 18.

Fullmäktiges program

Syftet med att fullmäktige ska lägga fast ett program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politisk strategisk nivå för att där lägga fast grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet.

Kravet på program gäller specifikt när verksamheter upphandlas, men kan i praktiken också innehålla strategier för den egna verksamheten, särskilt om den agerar i konkurrens med privata utförare.

Programmet ska gälla all den verksamhet som kommuner, landsting och regioner upphandlar, det vill säga inom alla verksamhetsområden – vård och omsorg, kultur och fritid, hälso- och sjukvård, gator och parker, fastighetsförvaltning, kommunikationer och annan infrastruktur etc. Programmet bör omfatta de kommunala verksamheter som tydligt riktar sig till och rör medborgarna. Det kan handla om såväl hela verksamheter (t ex särskilda boenden för äldre) som delar av en verksamhet med stor betydelse för medborgaren/brukaren (t ex måltidsverksamhet och städning i skolan).

Programmet omfattar inte fristående skolor och förskolor eftersom de är egna huvudmän för verksamheten och alltså inte är upphandlad verksamhet utan reglerad genom tillståndsgivning.

Fullmäktige ska i programmet för varje mandatperiod fastställa generella mål och riktlinjer för verksamheter som upphandlas och drivs av privata utförare. Fullmäktiges beslut blir vägledande för hur arbetet ska genomföras och vad det ska innehålla. Med programmet som grund är avsikten att uppföljningen ska bli mer strukturerad och systematisk.

Det är fullmäktige som fattar beslut om programmet. Beslutet kan inte delegeras till styrelse eller nämnd.

Programmet ska gälla för en mandatperiod, men det är inte specificerat när under mandatperioden programmet ska antas.

Eftersom programmet gäller upphandlad verksamhet är det viktigt att påpeka att krav på uppföljning, insyn med mera, som läggs fast i programmet, generellt inte kan få genomslag på gällande avtalsrelationer, där villkoren redan är reglerade. De avtal som löper är också ofta fleråriga. Krav som programmet lägger fast kan påverka förfrågningsunderlag och avtal i upphandlingar som ligger framåt i tiden.

Privata utförare

Privata utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare är en helt privat aktör utan kommunalt ägande. Det handlar om företagsformer som aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, enskilda firmor men också om idéburna organisationer och kooperativa föreningar. Kommunala företag inkluderas inte i detta begrepp.

Formellt överlämnas verksamheten oftast efter en offentlig upphandling, enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) eller att valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem, (LOV) införs samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

Ansvar

Fullmäktige har det övergripande ansvaret och styrelsen och nämnderna ges uppdrag att ansvara för att tillhandahålla verksamheterna genom reglementen, delegation eller andra beslut. Ansvaret för verksamheterna är reglerat i lagstiftning och av beslut som fattas i kommuner, landsting och regioner. Detta ansvar gäller för verksamheter som drivs i såväl egen regi som verksamheter som upphandlas enligt LOU, LUF eller LOV.

Nämnderna är ansvariga inför fullmäktige för att verksamheterna drivs enligt lagar, föreskrifter och kommunala mål och riktlinjer, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheterna drivs på ett i övrigt tillfreds-

ställande sätt. För tjänster inom socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen gäller föreskriften om kvalitetsledningssystem (SOSFS 2011:9). När verksamhet upphandlas har styrelsen och nämnderna ansvaret att se till att regler, mål och krav omsätts i förfrågningsunderlag och kontrakt och beaktas i system och rutiner för uppföljning och kontroll.

Styrelsen har därtill ett särskilt ansvar för att leda och samordna och ha uppsikt över nämnder och kommunala företag.

Allmänhetens insyn

Programmet ska ange hur organisationen ska agera för att se till att allmänheten får skälig insyn i verksamheterna. Andemeningen är som tidigare att det är kommunen, landstinget och regionen som ska tillhandahålla informationen och reglera möjligheten till detta i avtalen.

Informationen som begärs in från privata utförare ska ha en koppling till upphandlingen och den verksamhet som upphandlas och ska inte ställa högre krav än vad som är rimligt.

I utredningen² som föregick lagförändringen nämns följande områden som informationen skulle kunna handla om

- › verksamhetens kvalitet
- › avvikelser i verksamheten
- › personalen och deras villkor
- › miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete
- › privata utförares ekonomi
- › ägarförhållanden och företrädare.

Informationsskyldighet

En nyhet i kommunallagen är att när enskilda personer kan välja mellan olika utförare ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar och lättillgänglig. Reglerna om informationsskyldigheten gäller från 1 juli 2015. Motsvarande regel finns sedan tidigare i lagen om valfrihetssystem (LOV).

Denna informationsskyldighet behandlas inte vidare i detta material.

Not 2
SOU 2013:53, Privata utförare – kontroll och insyn.

Kommunala företag

Kommunen, landstinget eller regionen ska som ägare även se till att de kommunala företagen ger allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare. Det sker genom ägardirektiv till företagen. En möjlighet är att i direktiven lägga fast att det program som fullmäktige antar i tillämpliga delar även ska gälla för de kommunala företagen, främst vad avser allmänhetens insyn.

Innehåll i programmet

Programmet

Hur programmet ska vara utformat och med vilken detaljeringsgrad är inte fastlagt i lag eller förarbeten. Det öppnar för lokala anpassningar.

Programmet kan vara sammanhållet och övergripande eller uppdelat på olika verksamhetsområden. Det kan vara fristående eller integrerat i andra befintliga styrdokument.

Programmets innehåll blir starkt påverkat av vilka styrprocesser, styrdokument och beslut som finns i kommunen, landstinget eller regionen och som programmet kopplar till.

Det viktiga är inte formen på programmet. Det är innehållet som ska lägga grunden för en strukturerad och systematisk uppföljning och kontroll i praktiken samt allmänhetens insyn.

Mål och riktlinjer

Krav på uppföljning och kontroll förutsätter att det finns något att följa upp mot. Fullmäktige måste då ha formulerat övergripande mål till exempel ur kvalitets- och effektivitetssynpunkt. Dessa mål kan sedan brytas ner på nämndnivå, per verksamhetsområde och enskild upphandling. Ett sådant målarbete finns oftast redan på övergripande nivå och på nämndnivå.

Här avses målen för vad verksamheten ska leda till och vilka resultat som den ska ge. Programarbetet innebär därför rimligen inte att nya målformuleringar för verksamheterna ska tas fram. Istället kan en koppling/integrering ske med befintliga styrdokument, styrprocesser och beslut. Referensgruppen har varit mycket tydlig med att mål och riktlinjer för verksamheten ska kunna hämtas från befintliga mål- och budgetdokument.

Utöver mål för verksamheterna kan programmet innehålla särskilda krav eller riktlinjer som avser själva förhållandet att kommunen arbetar med privata utförare, vad som ska gälla när privata utförare är involverade och verksamheter konkurrensutsätts. Det kan till exempel handla om särskilda krav på och uppföljning av själva utföraren, det vill säga företaget. Sådana särskilda mål och riktlinjer kan behöva arbetas fram övergripande om de inte redan finns till exempel i ett konkurrensutsettningsprogram, i en policy för alternativa driftformer eller upphandlingspolicy och kan hämtas därifrån.

Ansvar

Fullmäktige kan i programmet på en generell nivå lägga fast en struktur över hur styrningen, uppföljningen och kontrollen samt allmänhetens möjlighet till insyn ska organiseras och hanteras. Ansvarsfördelningen bygger rimligen på den grundläggande strukturen som kommunallagen lägger fast, med styrelsen och nämnderna som operativt ansvariga för att organisera, genomföra och kontrollera.

Fullmäktige kan också definiera särskilda uppdrag till någon styrelse eller nämnd beroende på hur den lokala organisationen ser ut.

För tydlighetens skull kan programmet också lägga fast att kraven gäller lika för kommunens, landstingets eller regionens företag vad gäller allmänhetens insyn (eller vidare) och att detta ska regleras via ägardirektiv.

Fullmäktige kan också i programmet ange krav på återkoppling från styrelse, nämnder och företag till fullmäktige.

Uppföljning

Programmet kan på övergripande nivå definiera kraven på strukturerad uppföljning och kontroll. Det kan handla om allmänna och särskilda krav på inriktning och omfattning, vem som gör vad samt tidsaspekter. Kraven kan vara olika för skilda verksamheter och över tid.

En strukturerad uppföljning och kontroll kan innebära att den finns en tydlig kedja för styrning, uppföljning och återkoppling med ansvar och befogenheter.

Många gånger finns det riktlinjer i befintliga styrdokument, styrprocesser, gällande avtal och beslut, för hur uppföljningen ska handhas.

Fullmäktige kan också uttala sig om uppföljningens olika syften, som

- › uppföljning för att säkra leverans enligt avtalet
- › kontroll för att förutse och upptäcka avvikelser
- › underlag för utvecklingsarbete
- › möjliggöra allmänhetens insyn.

Allmänhetens insyn

Programmet ska ange hur organisationen ska se till att allmänheten får skälig insyn i verksamheterna. Det är kommunen, landstinget och regionen som ska tillhandahålla informationen och därför reglera krav i avtalen vilken information som ska ställas till förfogande och hur uppföljningen ska gå till.

Fullmäktige kan också uttrycka sitt ställningstagande till vad som ska tillhandahållas till medborgarna, dvs. vilken typ av information som ska vara möjlig att tillhandahålla. Vägledning kan vara de områden som nämndes i utredningen.

Programmet kan ge närmare riktlinjer för hur informationen praktiskt ska redovisas för allmänheten. Det kan handla om krav på att rapporter över uppföljning och granskning läggs ut på hemsidan eller att system erbjuds där de olika utförarna kan jämföras ur olika aspekter. Det kan också handla om aspekter på omfattning, form, tydlighet och tillgänglighet.

Att arbeta fram ett program

Form

Det finns som nämnts inga bestämda formkrav på programmen. Den lokala friheten att utforma programmen är därmed stor.

Givet att kraven på innehåll beaktas, med mål och riktlinjer när privata utförare anlitas och för hur uppföljningen och allmänhetens insyn ska arrangeras, kan programmen se olika ut. Detta påverkar också arbetsprocessen för att ta fram programmen.

Process

En given utgångspunkt i arbetet med programmen är att identifiera vad som redan finns i den befintliga styrningen och organisationen. Vad uttrycker fullmäktiges mål och riktlinjer, budget- och styrdokument med bäring på dessa frågor? Programarbetet handlar mycket om att koppla ihop dessa mål och riktlinjer med programmets övriga innehåll.

En annan väsentlig utgångspunkt är att ta reda på vilka verksamheter inom kommunen, landstinget eller regionen som utförs av privata utförare med stöd av avtal. Det är viktigt för att få en bild av vilka olika aspekter som kan behöva vägas in och vilka som behöver vara delaktiga i programarbetet.

En tredje utgångspunkt är hur man vill se på programmet lokalt i kommunen, landstinget eller regionen. Vilket är syftet med programmet, vad ska det uppnå och så vidare? Detta har betydelse för hur arbetet ska drivas.

Varje kommun, landsting och region väljer sitt sätt att arbeta utifrån sin situation, tradition och organisation, hur det ska integreras i övrigt planerings- och programarbete, hur det ska implementeras, följas upp etcetera.

Omfattningen på arbetet beror på vad som redan finns av mål och riktlinjer, system och rutiner för uppföljning med mera. Det avgör också hur lång tid det tar att nå fram till att programmet fastställs. De delar i programmet som handlar om riktlinjer för uppföljning och kontroll samt för allmänhetens insyn är sannolikt kärnan i det som kan behöva arbetas fram.

Referensgruppen har i sina diskussioner liknat programmet vid ett paraplå, under vilket man synliggör och bekräftar sådant som redan finns och sedan kompletterar med det som saknas.

Olika angreppssätt i arbetet med att ta fram programmet

Programmet kan tas fram genom ett övergripande projekt av ledningen i kommunen, landstinget eller regionen. Värde med det är att olika aspekter vägs samman under gång. I ett sådant arbete är en dialog med de olika nämnderna av betydelse för att ta tillvara deras kunskap och synpunkter och att starta förankringsprocessen.

Ett annat eller kompletterande arbetsätt kan vara att ge alla nämnder i uppdrag att utifrån sin verksamhet och sina förutsättningar föreslå riktlinjer för uppföljning, kontroll och insyn som de menar är lämpliga för sin verksamhet. Arbetet samlas sedan upp i ett gemensamt arbete under styrelsen.

Programmet kan också tas fram av en fullmäktigeberedning. Det innebär att övergripande politiska aspekter kommer med från start. Beredningens arbete stöts med personresurser som inhämtar information, skriver förslag och så vidare. Ett förslag från en fullmäktigeberedning kan sedan gå ut till olika nämnder och diskuteras och förankras innan det blir föremål för beslut i fullmäktige.

Referensgruppen har också diskuterat om och hur arbetet med programmet kan kopplas till den årliga budgetprocessen eller flerårsplaneringen. Eftersom det ska vara flerårigt och dessutom ge struktur och principer för uppföljning, kontroll och insyn kan det vara en fördel att skilja ut det från budgetprocessen. Samtidigt finns stora fördelar med att göra årliga justeringar just i samband med budgetprocessen eftersom denna är så central i styrningen. Ett program som uppfattas hänga vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen får svårigheter att få genomslag.

Oavsett var och hur programarbetet leds behöver bred kompetens tillföras om olika verksamhetsområden, upphandling samt uppföljnings- och kontrollrutiner. Kunskap om juridik kan också behövas, kring till exempel bedömning av vad som är möjligt och lämpligt när det gäller medborgarnas insyn.

Implementering och uppföljning

Programmet ska tas fram för varje mandatperiod men det är inte specificerat när under mandatperioden det måste antas.

Programmet ska ha en koppling till den politik som gäller under mandatperioden. En eventuell ny tillträdande majoritet efter ett allmänt val måste ha möjlighet att sätta sin prägel på programmet och kan därför behöva tid att arbeta fram det. I praktiken kan det innebära att programmet inte kan antas i starten av mandatperioden.

Fullmäktige kan i programmet lägga fast vilken återkoppling man önskar till fullmäktige under mandatperioden, hur ofta och med vad.

Inför en ny mandatperiod behöver programmet och dess innehåll följas upp.

Efterlevnaden av programmet säkras löpande med den interna kontrollen som varje nämnd ansvarar för och med styrelsens uppsikt liksom genom revisorernas granskning.

Sammanfattande reflektioner

Sammanfattningsvis kan olika delar och aspekter behöva undersökas och formuleras under tiden som programmet tas fram.

Inventering

Initialt behöver olika inventeringar av nuläget göras, av:

- › befintliga mål för verksamheterna
- › befintliga styr- och ledningsdokument för verksamheter som drivs av privata utförare (till exempel konkurrensprogram/policys, upphandlingsregler med mera)
- › verksamheter som omfattas.

Syfte och krav

Tankar och syfte kring programmet behöver ventileras. De övergripande frågorna kan sammanfattas i:

- › vårt syfte med programmet, vad vill vi att det ska vara
- › krav som ska gälla specifikt för de privata utförarna utifrån att verksamhet och utförare regleras genom ett avtal
- › krav på uppföljning – vår egen och utförarens
- › krav på insyn för att garantera allmänhetens insyn.

Struktur och systematik

För att uppnå struktur och systematik behöver ansvarsfördelningen hanteras och krav preciseras:

- › övergripande ansvarsstruktur för uppföljning och kontroll
- › krav på styrelse och nämnder, eventuella särskilda uppdrag
- › krav som ska ställas i upphandlingsprocessen
- › krav på riskanalys, system och rutiner
- › krav på kompetens och resurser
- › krav på hur uppföljningen ska redovisas och återkopplas.

Ha i åtanke att syftet med programmet är att lyfta frågorna till en politisk strategisk nivå, förbättra uppföljningen och kontrollen samt att öka allmänhetens insyn!

Lagtext

Kommunallagens nya regler

3 kapitlet

17 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

18 c § Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt 16 §. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 18 b §.

19 § När vården av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten.

19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

19 b § 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 samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

6 kapitlet

8 a § När enskilda kan välja mellan olika utförare av nämndens tjänster, ska nämnden lämna information om samtliga utförare om inte annat är särskilt föreskrivet.

Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. (Gäller från 1 juli 2015).

Program för uppföljning och insyn

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Troligtvis kommer detta krav enligt kommunallagen i framtiden även gälla för all verksamhet oavsett vem som driver den.

Sveriges Kommuner och Landsting har tillsammans med en referensgrupp bestående av representanter från kommuner, landsting och regioner tagit fram ett stödmaterial inför detta arbete.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-215-7



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se