



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2016 -01- 18	
Dnr	Rnr

TJÄNSTESKRIVELSE

2016-01-04

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

Fullmäktiges program för mål och riktlinjer för privata utförare gällande 2016-2018

Dnr: KS 16/17

Sammanfattning av ärendet

Kommunernas ansvar för uppföljning av verksamhet som utförs av privata utförare, har stärkts. Enligt Kommunallagen ska fullmäktige anta ett särskilt program (se bilaga PM) med mål och riktlinjer samt hur uppföljning och kontroll ska ske när kommunal verksamhet utförs av privata utförare. Programmet ska beslutas och gälla för en mandatperiod i taget.

I förslaget till program för Södertälje kommun föreslås att uppföljningen av privata utförares verksamhet ska ske inom ramen för respektive nämnds redan befintliga ansvar för att följa upp sin verksamhet, oberoende av om den utförs i egen regi eller av privata utförare. Programmet har utformats i enlighet med kommunens styrmodell och reglementen som innebär att fullmäktige i "Mål och Budget" fastställer övergripande mål och fördelar resurser, medan nämnderna ansvarar för att styra, utföra och följa att verksamheten bedrivs i linje med fullmäktiges beslut.

All verksamhet där privata utförare anlitas, omfattas av programmets krav. Under programperioden för 2016-2018 ligger särskilt fokus på uppföljning av verksamhet inom vård- och omsorg.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse

PM-Bakgrund till Fullmäktiges program för privata utförare

Bilaga: Förslag till "Fullmäktiges program för mål och uppföljning av privata utförare gällande 2016-2018".

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Införandet av programmet får inga ekonomiska konsekvenser.

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen tillstyrker förvaltningens förslag till kommunfullmäktiges beslut.

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunfullmäktiges beslut:

1. Föreslaget program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare antas.
2. Kommunens generella ägardirektiv för Telge AB och dess dotterbolag ska omfatta fullmäktiges program för mål och riktlinjer för privata utförare 2016-2018 så att detta program är ett av de av kommunfullmäktige antagna styrdokument som bolagen har att tillämpa och följa.



Martin Andreac
Stadsdirektör

Roger Svanborg
Kommunstrateg

Handläggare: Roger Svanborg
Kommunstrateg
Kommunstyrelsens kontor
Telefon (direkt): 08 5230 1225
E-post: roger.svanborg@sodertalje.se



PM: BILAGA

2016-01-07

Kommunstyrelsens kontor

Dnr: KS 16/17

Bakgrund-Fullmäktiges program för privata utförare

Kommunallagens krav

Kommunerna har ett ansvar för att följa upp den verksamhet som kommunerna utför. De gör ingen skillnad i ansvaret att följa upp om man utför verksamheten i egen regi eller genom anlita av privata utförare.

Kommunernas ansvar för uppföljning har stärkts per den 1 jan 2015 genom att det i 3 kap 19 b § Kommunallagen (1991:900), (KL), har införts ett krav på att fullmäktige ska anta ett särskilt *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.

I kravet att ange mål ligger att tydliga mål ska fastställas utifrån exempelvis effektivitets- och kvalitetssynpunkt. I kravet på att anta riktlinjer ligger att ange tydliga kriterier för hur uppgiften ska utföras för att uppnå de mål som fullmäktige angivit. Programmet ska antas för varje mandatperiod. När värdet av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Enligt 6 kap 7 § KL är det nämnderna som har ansvar för att kontrollera och följa upp även verksamhet som bedrivs av privata utförare. Bestämmelsen innebär en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs att även aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten. Hur uppföljning ska ske får föreskrivas i avtalet med den privata utföraren. Ovanstående gäller även när kommunen genom av kommunen helägda bolag, kommunala föreningar eller kommunala stiftelser, väljer att anlita privat utförare.

När kommunen sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen enligt 3 kap 19 a § KL genom avtalet även tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Exakt hur långt insynen ska sträcka sig blir något som får bedömas i varje enskilt fall. För att bestämma insynens omfattning ska det vid avtalets utformning och tecknande göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs.

Vidare är kommunen via ansvarig nämnd enligt 6 kap 8 a § KL skyldig att informera om de utförare som erbjuds. Detta krav gäller för verksamhet där den enskilde har möjlighet att välja mellan olika utförare av nämndens tjänster och endast kan välja ett alternativ. Detta gäller även för situationen när kommunen driver all verksamhet i egen regi där brukarna kan välja en kommunal utförare.

Definitioner

Kommunen är *huvudman* för flertalet välfärdstjänster och har därigenom enligt lag ansvar för att tillhandahålla tjänster med tillfredsställande kvalitet till kommunens invånare. Kommunen är huvudman för alla sina angelägenheter oavsett vem som är utförare. Fristående förskolor och skolor är sina egna huvudmän.

Med en *privat utförare* avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 16 § KL. En privat utförare är en privat aktör utan kommunalt ägande. Ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 3 kap. 18 b § KL, utgör inte privata utförare.

Privata aktörer kan bli *utförare* av en kommunal angelägenhet genom att

- 1) vinna en offentlig upphandling enligt LOU
- 2) kvalificera sig för att ingå i ett valfrihetssystem (LOV)

Kommunen är huvudman för verksamhet som bedrivs enligt 1) och 2). Däremot är kommunen inte huvudman för privata utförare som driver förskola och skola.

Kommunallagens utgångspunkter och inramning

Skälet till att kravet på *program för mål och uppföljning av privata utförare* har införts i kommunallagen, är att klarlägga gällande principer för kommunernas ansvar när dessa anlitar privata utförare av verksamhet som kommunen är huvudman för. *Programmet* ska lägga fast grundkrav, omfattning, struktur och ansvar samt återkoppling till brukare och allmänhet. Kommunerna har redan skyldighet att bestämma verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt följa upp och utvärdera sin verksamhet såväl när man bedriver den själv eller anlitar privata utförare.

Kommunallagens princip för att åstadkomma ökad styrning från kommunerna är via avtal med de privata utförarna, inte via lagar. Att avkräva kommunerna ett särskilt *program för mål och uppföljning av privata utförare*, syftar till att stärka kommunens strategiska kvalitetsarbete.

Kraven i *programmet* berör inte den verksamhet som bedrivs i egen regi. Det görs redan i 6 kap. 7 § KL. Enligt bestämmelsen ska nämnderna inom sina respektive ansvarsområden se till att verksamhetens bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som gäller för verksamheten. Införande av krav på uppföljning av privata utförarens verksamhet, kan därför ses som en sammanföring med de krav som kommunen redan följer avseende den egna utförda verksamheten. Detta ger en indikation på hur ett uppföljnings- och kontrollsystem mot privata utförare bör utformas utifrån befintligt styrsystem och kvalitetsuppföljning.

Kommunallagen ger kommunerna stor frihet att utforma *programmet* och innehåll efter lokala förutsättningar, t.ex. att formulera mål kring miljö, jämställdhet och ägarkrav. *Programmet* måste innehålla riktlinjer om t.ex. LOV och LOU och ska reglera hur uppföljningen ska ske och hur allmänheten ska garanteras insyn.

Kravet på avtal utifrån kommunens *program med mål och riktlinjer för privata utförare*, gäller inte för förskole- grund- och gymnasieverksamhet. Dessa drivs via tillstånd, inte upphandling, är egna huvudmän och har ingen avtalsrelation med kommunerna. Vissa undantag finns inom

utbildningsområdet. T.ex. har kommunen möjlighet att anordna inslag i vuxenutbildningen på entreprenad. I dessa fall omfattas även detta av kraven enligt fullmäktiges *program*.

Principerna för Södertäljes utformning av programmet

En kommun har frihet att välja form för Fullmäktiges program för privata utförare. I praktiken bör utformningen anpassas till kommunens styrprinciper och det verksamhetsansvar som ligger på nämndnivå.

Södertälje kommun har sedan många år en inarbetad modell för styrning av verksamheten som hanterar mål och riktlinjer för nämndernas verksamheter, måldelning mellan de olika verksamhetsnivåerna och uppföljning av kommunens verksamhet.

Kommunfullmäktige fastställer i "Mål och Budget" inriktningsmål som gäller för kommunens samtliga nämnder och vid behov även för kommunens bolag via ägardirektiv. Målen gäller även för verksamhet när den drivs i privat regi på uppdrag av kommunen eller dess bolag. Utöver "Mål och Budget" fastställer fullmäktige olika program, policys och riktlinjer som nämnderna även har ansvar att följa.

Utifrån "Mål och Budget" fastställer nämnderna effektmål, indikatorer och nyckeltal i en årlig verksamhetsplan. Planen används för att styra och följa att verksamhet bedrivs och utvecklas i linje med fullmäktiges avsatta budget och formulerade mål, drivs enligt lagar, föreskrifter och kommunala mål och riktlinjer, är ändamålsenlig och effektiv, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheterna drivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Varje nämnd ansvarar för att löpande återrapportera måluppfyllelse och resultat kopplat till målen. Detta görs i delårsuppföljningar och årsredovisning.

Varje nämnd har ansvar för att följa upp både de avtal som nämnden tecknat med privata utförare och de uppdragsbeskrivningar som överenskommit med kommunens egen regi

Kommunallagens nya krav på att alla kommuner ska anta ett *Program för mål och uppföljning av privata utförare* stärker i praktiken befintliga krav på nämndernas ansvar att följa upp sin verksamhet, oberoende av om den utförs i egen regi eller av privata utförare.

Södertälje kommuns *program* är därför utformat för att vara anpassat till kommunens styrmodell och ett programs funktion i styrmodellen.

Kommunallagens nya regler 1 januari 2015

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).

Handläggare: Roger Svanborg
Kommunstrateg
Kommunstyrelsens kontor
Telefon (direkt): 08 5230 1225
E-post: roger.svanborg@sodertalje.se



Fullmäktiges program med mål och riktlinjer för privata utförare 2016-2018

Programmets inriktning

Fullmäktige uppdrar i enlighet med detta *program*, nämnderna att säkerställa att utförare som nämnden anlitar för att utföra kommunal angelägenhet:

- bedriver verksamheten enligt aktuella lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för verksamheten.
- bedriver verksamheten enligt mål och riktlinjer som fullmäktige, och respektive nämnd inom sitt ansvarsområde, fastställer för verksamheten.
- bidrar i utvärdering, uppföljning och statistiklämning till kommunen, nationella register eller andra myndigheter.
- tillgodoser allmänheten, via kommunen, möjlighet till insyn enligt kommunallagen 3 kap 19 a § Kommunallagen (KL)

En kommun får enligt 3 kap 19 § KL lämna över verksamhet till privata utförare. Kommunen är dock alltså ansvarig gentemot medborgarna på samma sätt som för verksamhet i som drivs i egen regi. Kommunen är också ansvarig för att, på samma sätt som för egen regi, följa upp verksamhet som drivs via privata utförare.

Utöver detta *program* har Kommunfullmäktige ålagt nämnderna enligt § 2 i respektive nämnds reglemente¹, att kontrollera och följa upp verksamheten respektive nämnd är ansvarig för.

Programmet för mål och uppföljning av privata utförare omfattar all den verksamhet som utförs av privata utförare där kommunen är huvudman. Det innebär att fristående förskolor och skolor inte ska omfattas av programmet eftersom de själva är huvudmän för sin verksamhet. Kommunen har dock insynsrett i dessa verksamheter.

Södertälje kommun kan välja att auktorisera privata utförare via:

1. ett kundval (LOV)
2. upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)

1

”Nämnden skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente. Nämnden skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när nämnden har överlämnat en kommunal uppgift till någon annan. Det som sagts i detta stycke framgår också av 6 kap 7 § kommunallagen.

Nämnden skall regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.”

(generella paragrafen i respektive reglemente för facknämnderna)

En nämnds ansvar vid upphandling och avtal

Nämnden ska vid upphandling av tjänst som är kommunal angelägenhet, utforma upphandlingen enligt fullmäktiges övergripande mål och riktlinjer. Redan i förfrågningsunderlag ska därför nämndens krav enligt detta program beskrivas. Kraven ska därefter återfinnas i de avtal nämnden sluter med den privata utföraren.

En nämnds ansvar för mål och mätetal

Verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet ska formuleras i avtal med den privata utföraren. Det ska vara enhetliga krav på privata utförare och egen regi. Förutom verksamhetsmål om kvalitet och effektivitet kan relevanta mål kring kommunens övergripande ambitioner t.ex. miljö, jämställdhet, integration etc. vara del av kravställandet.

En nämnds ansvar för uppföljning av avtal och tjänster

Kommunens rätt till att följa och inspektera verksamheten ska vara inskrivet i avtal med privata utförare i enlighet med kraven på uppföljning och kontroll som ställs på den egna regin. Kvaliteten enligt avtalet ska säkras genom olika typer av kontroll, uppföljning och val av tidpunkt för uppföljningen. Inom några av kommunens områden är uppföljning och tillsyn reglerat i lag, vilket styr vilken typ av uppföljning som är möjlig; struktur-, process- eller resultat-kvalitet.

Tillsynsformerna (se matris nedan) kan vara:

- Regelbunden tillsyn/insyn/uppföljning enligt plan
- Riktad tillsyn/uppföljning
- Händelsestyrd tillsyn/uppföljning
- Individuppföljning

En nämnds ansvar för redovisning av mål och resultat till fullmäktige

Verksamhetens måluppfyllelse ska i enlighet med kommunens styrmodell redovisas av nämnden för fullmäktige i delårs- och årsbokslut. Måluppfyllelse ska visa en total bild av uppnådda resultat i nämndens verksamhet oberoende av utförande.

En nämnds ansvar för information till brukare och allmänhet

Nämnden är informationsägare för sin verksamhet. När enskild kan välja mellan flera utförare ska nämnden tillgängliggöra möjlighet för brukare och allmänhet att få information om verksamheterna som ingår i valsystem. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

En nämnds ansvar för allmänhetens rätt till insyn

Nämnden ska i avtal med privata utförare tillförsäkra sig information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur uppdraget utförs. Nämnden ska i sin begäran precisera vilken information som efterfrågas. Information som begärs in från privata utförare ska ha en koppling till upphandlingen och avtalet med utföraren. Begäran kan omfatta t.ex. information om verksamheten, kvalitet, avvikelser, brukarundersökningar, personaltäthet, personalens utbildning, miljöarbete, integration, jämställdhet, ägaruppgifter, offentliga ekonomi - och företagsuppgifter.

Utförarens skyldighet att lämna information begränsas enbart till uppgifter som kan utföra företagshemlighet enligt lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Fullmäktiges strategiska ställningstagande under 2016-2018

Under programperioden 2016-2018 prioriterar fullmäktige kontroll och uppföljning av verksamhet inom vård- och omsorg. *Programmet* är även en viktig del i kommunens arbete med att gynna sund konkurrens när privata utförare anlitas för utförandet av vård- och omsorg.

Utvärdering av programmet

Programmet för mål och uppföljning av privata utförare kan vid behov uppdateras, men ska utvärderas senast i maj 2018 inför utformningen av programmets nästa period.

Exempel på Former för uppföljning

Vad?	Hur?	Kommentarer
Följande uppföljningsformer är generella och omfattar även verksamhet utförd i kommunens egen regi.		
Regelbunden och riktad tillsyn/insyn/uppföljning	Kontrollera att verksamheten arbetar utifrån avtal, lagar och regler.	<p><i>Tillsyn</i> utövas dels av kommunen, dels av tillsynsmyndigheter (t ex inspektionen för vård och omsorg för socialtjänst).</p> <p><i>Uppföljning</i> görs av kommunen utifrån uppdrag/avtal, lagar och regler.</p> <p>Kommunen har <i>insynsrätt</i> i fristående skolor. Kommunen har därigenom rätt att hålla sig informerad om den fristående skolans verksamhet, däremot inte att göra påpekanden eller utfärda förelägganden.</p> <p><i>Riktad tillsyn/ /uppföljning</i> görs på förekommen anledning utifrån behov av att granska ett specifikt område, en specifik fråga eller efter ett inkommet klagomål.</p> <p><i>Händelsestyrd tillsyn/uppföljning</i> görs t.ex. efter ett inkommet klagomål</p>
Oanmälda besök	Ge en översiktlig bild av förhållandena på ett stort antal verksamheter	
Individuppföljning	Kontroll av att enskild som får någon insats från kommunen får rätt stöd i överensstämmelse med eventuella beslut	Utövas av handläggare inom respektive verksamhet.