



Samhällsbyggnadsförvaltningen
Frida Magnusson
0171-627076
frida.magnusson@enkoping.se

Tekniska nämnden

Svar på remiss av förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare

Förslag till beslut

Förslag till nämnden

Tekniska nämnden beslutar att:

1. Anta samhällsbyggnadsförvaltningens remissvar som sitt eget.

Beskrivning av ärendet

Tekniska nämnden har fått ett förslag till program med mål och riktlinjer för de tjänster som utförs av privata utförare. Dokumentet är på remiss och svaren förväntas vara inkomna till kommunstyrelsen senast 2024-09-31. Programmet bygger på det ansvar som kommunen har enligt kommunallagen i de fall man lämnar över kommunal verksamhet att bedrivas av privata utförare.

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 uppföljning ska ske samt hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Samhällsbyggnadsförvaltningens bedömning

Att våra medborgare ska känna trygghet med kommunens service oavsett utförare är viktigt. Därför är det bra att en genomlysning av behov och effektiva arbetssätt genomförs för att säkerställa kontroll och uppföljning.

Förvaltningen har analyserat förslaget på program och vill göra några medskick till det fortsatta arbetet.

En riktlinje istället för ett program

Lagen säger att ett program ska tas fram men benämningen stämmer inte helt överens med hur vi brukar namnge styrdokument av denna kategori. Detta styrdokument heter både program och riktlinjer vilket skapar otydlighet.

I Uppsala kommun har man valt att namnge dokumentet som en riktlinje för att förtydliga vilken typ av styrdokument detta är och var i hierarkin det hör hemma. En riktlinje anger på övergripande nivå hur arbetet ska bedrivas eller uppnås inom organisationen enligt uppsatta principer.

Vårt förslag är att följa Uppsalas exempel och namnge styrdokumentet som en riktlinje vilket innebär att denna då stämmer bättre överens med tidigare beslutade styrdokument i kommunen.

Utveckling av avtalsuppföljning för beslutade Regler för inköp och upphandling

Genom att koppla samman detta förslag på styrdokument till reglerna för inköp och upphandling kan en bra systematik säkerställas. Vid inköp och upphandling ställs krav på utföraren som sedan ska följas upp genom avtalsuppföljningen. Genom att länka samman dessa två behöver bara en plan tas fram som täcker och stärker avtalsuppföljning men även tillgodoser behovet av anvisningar. Både Uppsala och Eskilstuna kommun har valt att göra denna integration där man utvecklat avtalsuppföljningen. Det skulle både effektivisera administrationen och förstärka avtalsuppföljningen. Alternativet är att förvaltningen måste ta fram och administrera flera separata dokument som vill nå samma effekt och kontroll.

Nytt krav i regler för intern styrning och kontroll

Förslaget ställer ett krav på att nämndens plan för intern styrning och kontroll ska innehålla en bedömning om risk finns att en privat utförare planerat avvecklar sin verksamhet. Det är ett bra scenario för riskbedömning men denna punkt finns idag inte i styrdokumentet som krav utan en uppdatering behöver genomföras i nästa steg.

Bilaga 1: Remiss av förslag till program för mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare, KS2023/215.

Danielle Littlewood Larsson
TF förvaltningschef
Enköpings kommun

Frida Magnusson
Stabschef
Enköpings kommun

Kopia till:
Kommunstyrelsen för åtgärd



Paragraf 99

Ärendenummer KS2023/215

Remiss av förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att:

- skicka förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare, daterad 2024-04-08, på remiss till socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, upplevelsenämnden, tekniska nämnden samt miljö- och byggnadsnämnden,
- remissvar ska ha inkommit till kommunstyrelsen senast 31 september 2024.

Reservationer

Jesper Englundh (S) reserverar sig mot beslutet till förmån för egna yrkanden.

Sverker Scheutz (V) reserverar sig mot beslutet.

Beskrivning av ärendet

Kommuner får enligt kommunallagen lämna över verksamhet till privata utförare. Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot invånarna 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 uppföljning ska ske samt hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-04-29 §67

Tjänsteskrivelse, daterad 2024-04-25

Program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare, daterad 2024-04-25

Yrkanden

Jesper Englundh (S) yrkar på återremiss:

"2022-10-17 återremitterade kommunfullmäktige ärendet om Regler för inköp och upphandling för att arbeta in synpunkter från UAN. De viktigaste punkterna var dessa:

Nämnden önskar därför att dessa områden även beaktas i hanteringen av Regler för inköp och upphandling:

- Hur och när berörda fackförbund ska involveras inför och i samband med en upphandling
- Rutin för att beslut ska fattas om en förnyad upphandling eller återtagande i egen regi
- Standardskrivningar om krav på insyn och meddelarfrihet som ska ingå i avtal.
- Krav på arbetsvillkor, exempelvis krav på kollektivavtal så långt som lagstiftningen medger.
- Upphandlade leverantörers användning av underleverantörer
- Verksamhetsövergångar, det vill säga kravställande när en ny leverantör tar över personalansvar från befintlig leverantör så att inga förlorar sina jobb.
- Uppsägningstid i de fall upphandling sker enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV), anpassad till kommunens åtagande att klara verksamheten i det fall en leverantör drar sig ur

Se också nämndens yttrande UAN2022/186:

2022-12-12 beslutade KF på nytt i ärendet Regler för inköp och upphandling utan att dessa synpunkter arbetats in och i tjänsteskrivelsen då motiverades detta med:

"Enligt 5 kap. 3 § kommunallagen ska fullmäktige 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 ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Det programmet är ett lämpligare dokument för de synpunkter minoriteten i fullmäktige har framfört jämfört med reglerna för inköp och upphandling. Det föreslås därför att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett förslag på ett sådant program."

Eftersom synpunkterna från UAN inte arbetats in i förslaget till program yrkar socialdemokraterna på att ärendet återremitteras så att de ovan nämnda synpunkterna från UAN (ärendenummer UAN2022/186) kan arbetas in."

Jesper Englundh (S) meddelar att om yrkandet om återremiss inte går igenom så lämnar han följande 3 ändringsyrkanden:

Yrkande 1:

Texten under Mål och riktlinjer för upphandling ändras till:

"Övergripande krav som alltid ska ställas vid upphandling framgår av kommunens policy och regler för inköp och upphandling. Utöver dessa krav ska samtliga avtal innehålla:

- reglering av krav på insyn och meddelarfrihet
- krav på arbetsvillkor, motsvarande kollektivavtal, så långt som lagstiftningen medger
- reglering av hur och i vilken utsträckning upphandlad leverantör tillåts använda underleverantörer
- reglering av verksamhetsövergångar, det vill säga krav på att en ny leverantör i normalfallet ska ta över personalansvar från befintlig leverantör så att inga förlorar sina jobb och så att kontinuiteten för medborgare och omsorgs användare inte skadas i onödan."

Yrkande 2:

En ny rubrik **Inför beslut om upphandling** införs före stycket om Beredskapsplan: "Varje nämnd ska inför varje beslut om att förlänga ett upphandlat avtal eller genomföra en förnyad upphandling i det fall ett avtal har löpt ut fatta ett beslut om verksamheten ska återtas i egen regi eller om den ska fortsätta att handlas upp. Inför varje sådant beslut, samt inför beslut om helt nya upphandlingar, ska samverkan ske med lokala arbetstagarorganisationer."

Yrkande 3:

Rubriken **Beredskapsplan vid oplanerad avveckling** ändras till **Beredskapsplan för återtagande i egen regi**, och det efterföljande stycket ändras till:

"Enligt kommunens regler för intern styrning och kontroll ska respektive nämnd besluta och följa upp en intern kontrollplan enligt kommunens tidplan. I planen ska det göras en bedömning om det finns någon risk att privat utförd verksamhet oplanerat kan komma att avvecklas. Om det finns risk för avveckling ska en beredskapsplan tas fram för att kunna hantera ett eventuellt oplanerat upphörande av bedriven verksamhet.

För att möjliggöra ett strukturerat återtagande ska uppsägningstiden i samtliga avtal där leverantören själv kan välja att avveckla sin verksamhet, exempelvis avtal enligt LOV, vara sex (6) månader om inte särskilda skäl föreligger.

I samband med varje förnyad upphandling av ett tidsbegränsat åtagande enligt LOU finns per definition en risk att verksamhet som utförts i privat regi inte kommer

att kunna fortsätta. Detta eftersom det inte är säkert att upphandlingen resulterar i några anbud som uppfyller kraven. En plan för återtagande i egen regi ska därför tas fram i samband med varje förnyad upphandling av verksamhet som upphandlas enligt LOU."

Sverker Scheutz (V) yrkar bifall till Jesper Englundh (S) 3 st ändringsyrkanden.

Beslutsgång

Ordföranden meddelar kommunstyrelsen att det finns ett yrkande om återremiss. Han ställer yrkandet om återremiss mot att ärendet ska avgöras idag och finner att kommunstyrelsen beslutar att ärendet ska avgöras idag.

Ordföranden finner att det finns 3 ändringsyrkanden från Jesper Englundh (S) Han meddelar att kommunstyrelsen först ska besluta om dokumentet i sin helhet och sedan om ändringsyrkanden, ett i taget.

Kommunstyrelsen godkänner propositionsordningen.

Ordföranden frågar kommunstyrelsen om den kan besluta att:

1. skicka förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare, daterad 2024-04-08, på remiss till socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, upplevelsenämnden, tekniska nämnden samt miljö- och byggnadsnämnden,
2. remissvar ska ha inkommit till kommunstyrelsen senast 31 september 2024.

Ordföranden finner att kommunstyrelsen beslutar så.

Ordföranden ber kommunstyrelsen bifalla eller avslå ändringsyrkande 1 från Jesper Englundh (S). Han finner att kommunstyrelsen avslår detsamma.

Ordföranden ber kommunstyrelsen bifalla eller avslå ändringsyrkande 2 från Jesper Englundh (S). Han finner att kommunstyrelsen avslår detsamma.

Ordföranden ber kommunstyrelsen bifalla eller avslå ändringsyrkande 3 från Jesper Englundh (S). Han finner att kommunstyrelsen avslår detsamma.

Beslutet skickas till:

Socialnämnden, för åtgärd

Vård- och omsorgsnämnden, för åtgärd

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, för åtgärd



Upplevelsenämnden, för åtgärd
Tekniska nämnden, för åtgärd
Miljö- och byggnadsnämnden, för åtgärd

Program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare

Innehåll

Bakgrund	3
Kommunallagens krav på program.....	3
Definition av privata utförare	3
Kommunstyrelsen och nämndernas ansvar	3
Mål och riktlinjer för privata utförare	4
Mål och riktlinjer för verksamheten	4
Mål och riktlinjer för upphandling.....	4
Uppföljning och kontroll.....	4
Ansvar för uppföljning	4
Riktlinjer för nämndernas uppföljning.....	5
Riktlinjer för kommunstyrelsens uppföljning.....	5
Former för nämndernas uppföljning.....	5
Beredskapsplan vid oplanerad avveckling.....	6
Allmänhetens insyn	6

Bakgrund

Kommunallagens krav på program

Kommuner får enligt kommunallagen lämna över verksamhet till privata utförare. Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot invånarna 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 uppföljning ska ske samt hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

I Enköpings kommun omfattar programmet i tillämpliga delar även verksamhet utförd i kommunal regi och följer riktlinjerna för uppföljning som finns i kommunens styrmodell.

Definition av privata utförare

Med privat utförare avses, enligt 10 kap. 7 § kommunallagen, 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. 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 utförare¹ och då verksamheten bedrivs av utförare i ett valfrihetssystem². Fristående förskolor och skolor är inte privata utförare utan är sina egna huvudmän och omfattas inte av 10 kap. 7 § kommunallagen.

Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen och nämnderna ansvar att verksamheterna bedrivs enligt lagar, föreskrifter, mål och riktlinjer, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt inom sitt verksamhetsområde. 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 i nämnder och kommunala företag, vilket även omfattar verksamhet som lämnats över till privata utförare.

¹ Enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

² Enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Mål och riktlinjer för privata utförare

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 årsplaner och styrdokument
- De mål och riktlinjer som nämnden fastställer för verksamheten genom budget och internkontrollplan

Det är respektive nämnds ansvar att säkerställa att all verksamhet bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer.

Mål och riktlinjer för upphandling

Övergripande krav som alltid ska ställas vid upphandling framgår av kommunens policy och regler för inköp och upphandling. Utöver dessa krav ska villkor om meddelandefrihet skrivas in i relevanta upphandlingsförfaranden.

Uppföljning och kontroll

Ansvar för uppföljning

När en kommunal angelägenhet överlämnas till en privat utförare ska kommunen följa upp och kontrollera verksamheten (10 kap. 8 § kommunallagen). Det är respektive nämnd som ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt verksamhetsområde. 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 uppföljning och kontroll inom sitt verksamhetsområde och att uppföljningen regleras i de avtal som tecknas med varje utförare. Detta innebär att upphandlingsdokument och/eller 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.

Riktlinjer för nämndernas uppföljning

Respektive 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, det vill säga även verksamhet i kommunal regi. Anvisningarna ska innehålla:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar
- Vad som ska följas upp, exempelvis nyckeltal och mål
- Vilka former av uppföljning som ska användas
- Vem som ansvarar för att genomföra uppföljningen
- Tidplan/årshjul
- Former för återkoppling av resultat till nämnd, utförare och allmänhet

Uppföljning av verksamheten ska genomföras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Resultaten av genomförd uppföljning dokumenteras och redovisas till förvaltningsledning och ansvarig nämnd på det sätt som nämnden beslutar om i sina anvisningar. En samlad uppföljning av den totala verksamheten utförd av privata utförare redovisas i nämndens årliga verksamhetsberättelse.

Riktlinjer för kommunstyrelsens uppföljning

Kommunstyrelsen ska följa upp nämndernas arbete och kontroller genom en årlig sammanställning över privata utförare. Sammanställning görs utifrån nämndernas verksamhetsberättelser och ska omfatta antal och omfattning av privata utförare. Vidare ska rapporteringen innehålla en sammanfattning av nämndernas uppföljning under året.

Former för nämndernas uppföljning

Uppföljning av privat utförd verksamhet kan behöva anpassas till den verksamhet som bedrivs. Det innebär att nämnden måste ta ställning till vilken/vilka typer av uppföljning som ska användas, såsom frekvens och omfattning. I de fall där uppföljning och frekvens är reglerat i lag, styr detta vilka typer av uppföljning som är möjlig. Nedan beskrivs 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 egen regi med avseende på uppdrag, lagar och regler.
- *Uppföljning av kommunens mål* syftar till att följa upp om verksamheten bedrivs och utvecklas i linje med fastställda mål och nyckeltal. Uppföljningen görs i enlighet med kommunens uppföljning i samband med delårsrapporter och årsredovisningar.
- *Brukaruppföljning/individuppföljning* syftar sammanfattningsvis till att följa upp brukarnas upplevelser av den verksamhet som bedrivs och/eller kontrollera att en enskild som får någon insats från kommunen får rätt stöd i överensstämmelse med eventuella beslut. Brukarundersökningar kan vara en del av brukaruppföljningen.
- *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. Det ger nämnden en möjlighet att ha beredskap för att hantera eventuella förändringar i verksamheten. Varje nämnd ska utifrån nämndens ansvarsområde och en riskanalys ta ställning till behovet av kontroller av ekonomisk status under löpande avtalsperiod.

Beredskapsplan vid oplanerad avveckling

Enligt kommunens regler för intern styrning och kontroll ska respektive nämnd besluta och följa upp en intern kontrollplan enligt kommunens tidplan. I planen ska det göras en bedömning om det finns någon risk att privat utförd verksamhet oplanerat kan komma att avvecklas. Om det finns risk för avveckling ska en beredskapsplan tas fram för att kunna hantera ett eventuellt oplanerat upphörande av bedriven verksamhet.

Allmänhetens insyn

Respektive nämnd ska i avtal med privata utförare garantera information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över till en privat utförare (10 kap. 9 § kommunallagen). Det sker genom att ett villkor om allmänhetens insyn finns med i upphandlingsdokument och/eller avtal. Utföraren är skyldig att lämna information som möjliggör för allmänheten att få insyn i hur verksamheten utförs efter begäran av kommunen. Kommunens begäran ska i normalfallet vara skriftlig. Kommunen ska precisera vilken information som efterfrågas. Informationen ska, om inte annat avtalats, lämnas i skriftlig form. Informationen ska ha koppling till upphandlingen och den verksamhet som upphandlas och inte ställa högre krav än vad som är rimligt. 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.