

Styrdokument

Dokumentets namn:

Program med mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Typ av dokument:

Program

Beslutad av:

Framtagen av:

Stadskontoret

Ansvarig för uppföljning/revidering:

Stadskontoret

Diarienummer:

STK-2024-1462

Version:

Remissversion

Datum för beslut:

Organisation/område

Alla nämnder och styrelser

Följs upp:

I samband med kommande mandatperiod (2026-2030)

Program med mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Innehåll

Om programmet	3
Mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet	3
Samma mål, riktlinjer och andra styr signaler omfattar alla utförare av kommunal verksamhet.....	4
Ansvarsfördelningen enligt kommunallagen är grunden för utförare av kommunal verksamhet.....	4
Utförare av kommunal verksamhet ska agera inom ramen för grunduppdraget och kommunfullmäktiges styrning.....	6
Särskilt om privata utförare.....	7
Vad är en privat utförare och vilken verksamhet gäller det?	7
Avtalet: grunden för insyn och uppföljning	8
Uppföljning av privata utförare: riktlinjer för nämnder och styrelser	9

Om programmet

Malmö stad tillhandahåller ett varierat utbud av tjänster som utförs av såväl offentliga som privata utförare. Ur ett medborgarperspektiv är det väsentligt att de tjänster som kommunen tillhandahåller håller en likvärdig kvalitet oavsett om dessa utförs i egen regi eller av en privat utförare. Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet. Det här är Malmö stads program för mandatperioden 2022–2026.

Sveriges kommuner verkar i en komplex och föränderlig värld där mål, riktlinjer och andra styrsignaler förändras över tid. Detta kräver flexibilitet och anpassningsförmåga vilket öppnar för att styrningen ofta får en dynamisk karaktär. Därför har Malmö stads mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet en övergripande prägel.

När medborgare kan välja mellan olika utförare ska kommunen tillgodose en generell informationsskyldighet. Enligt kommunallagen ska kommuner därför kontrollera och följa upp verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare och i avtalen tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn. Programmet innehåller därför särskilda mål och riktlinjer för uppföljning av privata utförare.

Mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Riktlinjerna innefattar tre punkter utifrån likriktade krav på alla utförare, ansvarsfördelning enligt kommunallagen och övergripande principer för styrningen i kommunen:

- Samma mål, riktlinjer och andra styrsignaler omfattar alla utförare av kommunal verksamhet
- Ansvarsfördelningen enligt kommunallagen är grunden för utförare av kommunal verksamhet
- Utförare av kommunal verksamhet ska agera inom ramen för grunduppdraget och kommunfullmäktiges styrning

Samma mål, riktlinjer och andra styrsignaler omfattar alla utförare av kommunal verksamhet

De lagar, förordningar, föreskrifter, mål, riktlinjer och andra styrsignaler som är relevanta inom ett ansvarsområde gäller för alla utförare av kommunal verksamhet. Detta innebär att samma styrsignaler omfattar såväl verksamhet som utförs i egen regi och verksamhet som utförs av en privat utförare. När det gäller privata utförare ska detta framgå i avtalen.

Ansvarsfördelningen enligt kommunallagen är grunden för utförare av kommunal verksamhet

I kommunallagen (KL) finns bestämmelser som reglerar ansvar inom den kommunala verksamheten. Regleringen utgör en ram för styrningen i Malmö stad och kan sammanfattas i punkterna nedan.

Kommunfullmäktige

- Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet och större vikt för kommunen. Exempel är mål och riktlinjer för verksamheten, budget, årsredovisning och ansvarsfrihet. (5 kap. 1 § KL)
- Kommunfullmäktige ska, om inte något annat anges i lag eller annan författning, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. (6 kap. 2 § KL)
- Kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom privata utförare. Kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. (11 kap. 1 § KL)
- I samband med att kommunfullmäktige fastställer budgeten eller beviljar anslag får fullmäktige ge uppdrag till nämnderna. Detta får kommunfullmäktige göra inom ramen för de riktlinjer om verksamheten som fullmäktige har fastställt och om inte något annat följer av lag eller annan författning. (5 kap. 4 § KL)

Kommunstyrelsen

- Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över helägda bolag, delägda bolag och kommunalförbund samt över

kommunala stiftelser och föreningar. (6 kap. 1 § KL, 9 kap. 37 § KL, 10 kap. 2-6 §§ KL)

Nämnderna

- Malmö stads nämnder beslutar i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om och i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. (6 kap. 3 § KL)
- Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort uppdrag som kommunfullmäktige har lämnat till dem. Fullmäktige ska besluta om omfattningen av och formerna för redovisningen. (6 kap. 5 § KL)
- Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämndernas ansvar gäller även när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare. (6 kap. 6 § KL)
- När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. (10 kap. 8 § KL). Detta ankommer på nämnden som upphandlande myndighet.

Bolagen

- Om en kommun lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten. Fullmäktige ska se till att det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna anges i bolagsordningen (10 kap. 2-3 §§ KL)
- Innan en kommun lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett delägt kommunalt bolag ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av villkoren (10 kap. 3 § KL) i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. (10 kap. 4 § KL)

Utförare av kommunal verksamhet ska agera inom ramen för grunduppdraget och kommunfullmäktiges styrning

Enligt kommunallagen utgår styrningen i en kommun från kommunfullmäktige som är kommunens högsta beslutande organ. I svenska kommuner är reglementet ett sätt för kommunfullmäktige att fördela ansvar och befogenheter mellan nämnderna. Reglementet kan ses som grunden i kommunfullmäktiges styrning av den organisation som den skapar för att verkställa besluten. Motsvarande styrning av kommunala bolag finns i respektive bolags bolagsordning och ägardirektiv. Reglementet, bolagsordningarna och ägardirektiven bottenar i lagstiftning och utgör en beskrivning av nämndernas och bolagens **grunduppdrag**. Om inte kommunfullmäktige eller ny lagstiftning bestämmer något annat är det inom ramen för detta grunduppdrag som utförare av kommunal verksamhet ska agera.

Från nationell nivå styrs Sveriges kommuner via lagstiftning, förordningar, tillsyn och specialdestinerade statsbidrag. I flera fall påverkas styrningen från den nationella nivån av beslut på EU-nivå och internationell nivå. Med botten i den statliga styrningen av kommunerna sker **kommunfullmäktiges styrning** genom exempelvis kommunens budget, kommunfullmäktiges mål, planer och program, reglementen, ägardirektiv och uppföljningar. I hela den kommunala organisationen hittar vi också styrmedel som rekrytering, kompetensutveckling och information.

Sammantaget är styrningen i Malmö stad mångsidig och kommunfullmäktige, nämnder och styrelser har en bred palett av olika styrformer och styrmedel till sitt förfogande. Oavsett vilken styrning som används är dock syftet att utförare av kommunal verksamhet ska agera i linje med demokratiskt fattade beslut.

Särskilt om privata utförare

Som tidigare angetts omfattas alla utförare av kommunal verksamhet av samma lagar, mål och andra styrsignaler. När det gäller privata utförare ska detta framgå i de dokument som utgör underlag för upphandling och i de avtal som tecknas. Den privata utföraren och dess personal ska ha kunskap om och följa vid var tid gällande och relevanta lagar, förordningar, föreskrifter, regler, anvisningar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten och för fullgörande av uppdraget.

I det här avsnittet visas viktiga aspekter av avtal med privat utförare och ingångsvärden för uppföljning i nämnder och styrelser.

Vad är en privat utförare och vilken verksamhet gäller det?

En privat utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. En privat utförare är en helt privat aktör utan kommunalt ägande. Det handlar om:

- aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar,
- enskilda firmor,
- idéburna organisationer och kooperativa föreningar.

Kommunala bolag inkluderas inte i begreppet privata utförare. Här ingår inte heller fristående skolor och förskolor eftersom dessa är egna huvudmän och reglerade genom tillståndsgivning.

I övrigt gäller det här programmet all den verksamhet som kommunen upphandlat och omfattar framför allt verksamheter som tydligt riktar sig till kommunmedlemmarna. Det kan handla om såväl hela verksamheter som delar av en verksamhet. Illustrerande exempel kan vara snöröjning, öppenvårdsinsatser och särskilt boende, inklusive sådan verksamhet som avropas från ramavtal. Kommunen är dock huvudman för verksamheten och ansvarig gentemot kommunmedlemmarna oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller av privata utförare. Vid köp av enstaka platser har kommunen ansvaret för den individuella insatsen men inte för verksamheten som helhet.

Avtalet: grunden för insyn och uppföljning

Formellt överlämnas verksamheten oftast efter en offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller – i förekommande fall – genom valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) varpå avtal tecknas med de privata utförarna.

Malmö stads inköspolicy utgör en vägledning för stadens nämnder och helägda bolag vad gäller upphandling och inköp. Som komplement till inköspolicyn finns riktlinjer med övergripande metodbeskrivningar för hur inköpsverksamheten ska bedrivas. För privata utförare kan särskilt följande bestämmelser i kommunallagen betonas:

- kommunen ska kontrollera och följa upp verksamhet som enligt avtal drivs av en privat utförare
- kommunen ska genom avtal tillförsäkra information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn
- kommunen ska se till att kommunala bolag ger allmänheten insyn i verksamhet som de lämnar till privata utförare
- kommunen ska tillgodose en generell informationsskyldighet när enskilda personer kan välja mellan olika utförare

Allmänt om avtal med privata utförare

Avtal med privata utförare ska utformas så att verksamheten hos de privata utförarna kvalitetsmässigt bedrivs i enlighet med kommunens krav. Kraven ska vara tydliga, relevanta och tillräckliga. Det ska tydligt framgå hur beställaren och utföraren ska samverka, hur brister i verksamheten ska hanteras och vilka möjligheter den kommunala huvudmannen har att besluta om sanktioner eller häva ett avtal.

Om avtalens roll i insyn och uppföljning

Bestämmelserna i kommunallagen innebär att kommunen i avtalet med den privata utföraren behöver reglera vilken information som ska lämnas och vilken omfattning denna information ska ha. Informationen ska göra det möjligt för allmänheten att få insyn i hur uppdraget utförs.

Omfattningen på informationen är beroende av bland annat den överlämnade verksamhetens art, hur många av kommunmedlemmarna som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till verksamheten. Leverantörens informationsskyldighet regleras övergripande vid avtalets utformning. Under pågående avtalstid görs sedan en

bedömning kring vilka specifika uppgifter som har relevans för uppföljningen.

Exempel på vilken typ av information det kan röra sig om finns i avsnittet "Uppföljning av privata utförare: riktlinjer för nämnder och styrelser" nedan.

Genom att följa upp avtalen kontrollerar kommunen att privata utförare har hanterat uppdraget i enlighet med de styrsignaler som skulle styra även en kommunal utförare, uppdragsbeskrivningar, upphandlingsdokument, anbud och avtal. Uppföljningen utgör ett underlag för utveckling och förbättring av verksamheten och tjänsterna och ger kommunmedlemmarna insyn.

Kommunen ska i samband med upphandlingar reglera på vilket sätt avtal med privata utförare ska följas upp. I avtalen ska det också säkras att utföraren biträder kommunen när en begäran framställs, lämnar nödvändiga statistikuppgifter och rapporterar in andra uppgifter som är nödvändiga för uppföljningen.

De krav som anges i detta program gäller för upphandlingsdokument och avtal i upphandlingar som ligger framåt i tiden och kan inte få genomslag i gällande avtalsrelationer där villkoren redan är reglerade.

Uppföljning av privata utförare: riktlinjer för nämnder och styrelser

Kommunfullmäktige har i reglemente och ägardirektiv fördelat ansvaret för kommunens uppgifter till nämnder och styrelser. I detta ansvar ingår uppföljning av verksamheten innefattande även privata utförare. Utifrån kraven på allmänhetens insyn och utifrån kommunfullmäktiges intressen ska uppföljningen vila på följande principer:

Nämnder och styrelser ska säkerställa uppföljning och information i avtalen

Informationen och nämnders och styrelsers uppföljning ska vara baserad på det som framgår i avtal och upphandling (det räcker inte med allmän information om utföraren). Nämnder och styrelser ska därför säkerställa att avtal med privata utförare gör det möjligt att få information som ger insyn i verksamheten. Den privata utföraren är skyldig att lämna information när kommunen begär detta men nämnder och styrelser bör begränsa denna skyldighet till att omfatta sådant som kan lämnas utan omfattande merarbete, inte strider mot lag eller annan författning eller inte anses utgöra företagshemligheter enligt lag.

Nämnder och styrelser väljer själva uppföljningsmetodik utifrån tjänstens karaktär och innehåll i avtal

Nämnder och styrelser kan anlita privata utförare för många olika typer av tjänster. Vilken typ av uppföljningsmetodik och information som är aktuell kan därför komma att variera med avtalen men ska handla om sådant som är väsentligt för kvaliteten: exempel kan vara organisation, ägarförhållanden, ekonomi, personal, kompetens, resultat, avvikelser, brukarundersökningar och underleverantörer. Nämnder och styrelser väljer själva – utifrån tjänstens karaktär och innehåll i avtal – hur de tillgodoser informationsbehov och följer upp privata utförare under pågående verksamhetsår.

Nämnder och styrelser ska redovisa uppföljning av privata utförare i årsanalysen

I årsanalysen ska nämnder och styrelser göra en för året sammanfattande redogörelse för uppföljningen av privata utförare. Närmare instruktioner för uppföljningen ges i anvisningarna inom ramen för den ordinarie uppföljningen i årsanalysen. Rapporteringen i årsanalysen baseras på den information och den uppföljningsmetodik som nämnder och styrelser haft tillgång till och använt under verksamhetsåret.