



Datum
2021-03-18
Vår referens
Daniel Svartek
Stadsjurist
daniel.svartek@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Program för uppföljning och insyn i verksamhet som utförs av privata utförare i Malmö stad STK-2021-384

Sammanfattning

Malmö stad tillhandahåller ett varierat utbud av tjänster vilka utförs såväl av offentliga som privata utförare. Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Syftet är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet. Programmet ska även ange hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Kommunstyrelsen har tagit fram ett förslag till ett kommungemensamt program för verksamhet som utförs av privata utförare som utformats utifrån lokala förhållanden och utgår från gällande styrprinciper, styrdokument och beslut som finns i kommunen.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige antar Program för uppföljning och insyn i verksamhet som utförs av privata utförare i Malmö stad att gälla från och med 1 juni 2021.
2. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att, i samråd med nämnderna/bolagen, fastställa närmare riktlinjer för uppföljningarna.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 210322 Program för uppföljning och insyn i verksamhet som utförs av privata utförare i Malmö stad
- Program för uppföljning och insyn i verksamhet som utförs av privata utförare i Malmö stad

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-03-22

Kommunstyrelsen 2021-04-07

Kommunfullmäktige 2021-04-29

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder och helägda bolag i Malmö stad

Ärendet

Bakgrund

Kommuner och regioner ska 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. Det samma gäller för kommunalförbund.¹ Dessa grundkrav vilar på förhållandet att kommuner och regioner är ansvariga även för verksamhet som genom avtal överlämnas till privata utförare. I ansvaret ligger då också att följa upp och kontrollera.

För att stärka styrningen och strukturen på uppföljningen och kontrollen ska fullmäktige varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare på uppdrag av kommunen.² Programmet ska även ange hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Som ägare till kommunala företag ska kommunen även se till att företagen i sin tur ger allmänheten insyn i verksamhet, som de överlämnar till privata utförare.³ För aktiebolag sker detta lämpligen med ägardirektiv som lägger fast att fullmäktiges program i tillämpliga delar även ska gälla för de kommunala företagen, främst vad avser allmänhetens insyn.

Bestämmelserna gäller välfärdstjänster såväl som de tekniska verksamheterna. Programmet omfattar verksamheter som tydligt riktar sig till och rör invånarna. Det kan handla om såväl hela verksamheter (till exempel särskilda boenden för äldre), som delar av en verksamhet med stor betydelse för invånaren/brukaren (till exempel måltidsverksamhet och städning i skolan).

Lagstiftarens mål är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare, öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet och stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas. 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.

Förslaget är framtaget med vägledning från Sveriges kommuner och regioners rapport om vad programmet ska omfatta och innehålla.⁴

Privata utförare

Privata utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet.⁵ En juridisk person är ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk eller ideell förening eller stiftelse. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Med privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag. Med privat utförare avses inte heller stiftelse som kommunen bildat ensam eller tillsammans med någon annan eller förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan. Inom Malmö stad finns privata utförare framförallt inom områdena vård och omsorg samt individ- och familjeomsorg genom exempelvis Skånes Kommuners ramavtal och individuella placeringsavtal.

¹ 10 kap. 8 - 9 §§ kommunallagen (2017:725).

² 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725).

³ 10 kap. 3 § kommunallagen (2017:725).

⁴ Stödmaterial för programarbete med mål och riktlinjer samt uppföljning och insyn, utgivet av SKR i augusti 2019. <https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/fullmaktigesprogram-for-verksamhet-som-utfors-av-privata-utforare.html>

⁵ 10 kap. 7 § kommunallagen (2017:725).

Vad ska fullmäktiges program omfatta

Programmet ska omfatta verksamhet som kommunen lämnat över för att utföras av privata utförare. Programmet ska omfatta alla verksamhetsområden – vård och omsorg, hälso- och sjukvård, kultur och fritid, gator, parker och fastigheter, kommunikationer och annan infrastruktur etcetera.

Programmet ska framförallt inriktas på de verksamheter som tydligt riktar sig till och rör medborgarna. Det kan handla om hela verksamheter (till exempel särskilda boenden för äldre eller medicinsk vård) eller delar av en verksamhet med stor betydelse för medborgaren/brukaren (till exempel måltidsverksamhet, städning i skolan eller telefonistjänster).

Formellt överlämnas verksamheten efter en offentlig upphandling genomförs, främst enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), eller ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Kommunen är huvudman för en verksamhet både då verksamheten bedrivs av en upphandlad entreprenör och då verksamheten bedrivs av entreprenörer i ett valfrihetssystem.

En tydlig avgränsning är att programmet inte omfattar fristående skolor och förskolor eftersom de är egna huvudmän för verksamheten och alltså inte är upphandlad verksamhet utan reglerad genom tillståndsgivning.

Mål och riktlinjer

Programmet ska lägga fast övergripande mål för vad verksamheten ska leda till och vilka resultat den ska ge till exempel ur kvalitets- och effektivitetssynpunkt. Det kan även handla om andra målsättningar till exempel för miljö, jämställdhet och integration. Ett vanligt sätt att göra detta är att koppla programmet till befintliga styrdokument, styrprocesser och beslut som innehåller mål, kvalitetskrav med mera.

Programmet kan även innehålla särskilda krav eller riktlinjer som avser själva förhållandet att kommunen arbetar med privata utförare, alltså vad som ska gälla när privata utförare är involverade och verksamheter konkurrensutsätts. Det kan till exempel handla om särskilda krav på riskanalys och uppföljning av utförare. Sådana särskilda krav kan också finnas i policydokument för alternativa driftformer eller i en upphandlingspolicy, som kan kopplas samman med programmet. Generellt blir programmet vägledande för arbetet med att bryta ner de övergripande målen på nämndnivå, per verksamhetsområde eller i en enskild upphandling, inom den styrmodell som kommunen har.

Struktur och ansvar

Programmet kan lägga fast en struktur för styrning, uppföljning och kontroll samt hur allmänhetens möjlighet till insyn ska organiseras och hanteras. Struktur och ansvar bygger generellt på att styrelsen och nämnderna är ansvariga. Alternativt kan programmet hänvisa/koppla till befintliga styrdokument och styrprocesser. Programmet kan även definiera särskilda uppdrag till någon styrelse och nämnd, beroende på hur den lokala organisationen ser ut eller utifrån någon särskild fråga. Likaså kan programmet lägga fast att kraven gäller lika för kommunens företag, framförallt vad gäller allmänhetens insyn och sedan befästa detta i ägardirektiv till företagen.

Uppföljning

Programmet ska lägga fast hur mål och riktlinjer ska följas upp och av vem eller vilka. En tydlig avsikt med programmet är att fullmäktige ska ta ansvar för att det finns resurser för uppföljning. I programmet ska det finnas en koppling till befintliga styrdokument och budget samt riktlinjer

för uppföljning och kontroll. Ansvarsfördelning mellan avtalslutande nämnder och kommunstyrelsens uppföljning ska framgå av programmet.

Allmänhetens insyn

Programmet ska ange hur organisationen ska agera för att se till att allmänheten får skälig insyn i verksamheterna, hur det ska gå till i praktiken. Det är kommunens ansvar att säkerställa tillgången till information och därför reglera möjligheten till detta i avtalen till exempel genom att definiera vilka uppgifter som ska kunna tillhandahållas och hur. Hänvisningar till branschöverenskommelser kan vara möjliga.

I programmet kan fullmäktige lägga fast vad som ska kunna tillhandahållas, dvs vilken typ av information som ska vara möjlig att efterfråga. Informationen ska ha en koppling till upphandlingen och den verksamhet som upphandlas, alltså inte information om företagen i största allmänhet. Det kan handla om verksamhetens kvalitet, organisation och ägarförhållanden, personal och kompetens, resultat och avvikelser, ekonomi samt miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete om sådana krav har ställts i upphandlingen.

Styr- och uppföljningsprocess

Malmö stad tillämpar en styrmodell med mål- och uppdragsstyrning. Modellen utgår från kommunfullmäktiges övergripande mål och prioriterade områden. Nämnderna och bolagen har uppdraget att utifrån kommunfullmäktiges målområden formulera indikatorer för sina verksamhetsområden. Målarbetet omfattar all kommunalt finansierad verksamhet, oavsett regi.

Uppföljning av kommunens målarbete sker i samband med delårsbokslut och bokslut. Nämnderna och bolagen ansvarar för uppföljningen av måluppfyllelse för utförare i både privat och egen regi inom sitt ansvarsområde. Varje nämnd som enskilt eller tillsammans med annan nämnd tecknat avtal med privat utförare ska följa upp dessa avtal.

Kommunens målarbete med planering och uppföljning ska säkerställa att kommunfullmäktiges mål nås. Uppföljningen sker i samband med delårsbokslut och bokslut. Nämnderna ansvarar för uppföljningen av måluppfyllelse för utförare i både privat och egen regi inom sitt ansvarsområde. Utöver uppföljning av måluppfyllelse ska varje nämnd även följa upp de avtal som nämnden tecknat med privata utförare.

Kommunstyrelsen ansvarar för att uppföljning och helhetsbedömning av kommunfullmäktigemålen sker, samt uppföljning av centralt tecknade avtal.

Programmets utformning

Kommunallagen ställer inte några formella krav på programmet, mer än att fullmäktige inte kan delegera att fastställa programmet. Formen på programmet är inte det viktiga, utan det är innehållet som lägger grunden för en strukturerad och systematisk uppföljning och kontroll i praktiken samt för allmänhetens insyn. Programmet utformas utifrån lokala förhållanden och bör utgå från gällande styrprinciper, styrdokument och beslut som finns i kommunen. Fullmäktige kan i programmet lägga fast vilken återkoppling man önskar under mandatperioden, hur ofta och med vad. Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och respektive nämnd/bolags uppföljningar kan framgå av programmet.

Med beaktande av ovanstående har förslag till ett kommungemensamt program för verksamhet som utförs av privata utförare tagits fram. Av förslaget till program som bifogas till ärendet framgår hur detta kan regleras för Malmö stad.

Nämnder som tecknat avtal med privata utförare kan vid behov ta fram anvisningar för att förtydliga uppföljning, kontroll och insyn.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör