



Datum
2023-05-23
Vår referens
Jörgen Dehlin
Verksamhetscontroller
jorgen.dehlin@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Finansdepartementet - Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet STK-2023-458

Sammanfattning

Finansdepartementet föreslår i en promemoria att kommunfullmäktiges program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare ska gälla såväl privata utförare som verksamhet som bedrivs i egen regi. Syftet med förslaget är att det ska råda likvärdiga villkor oavsett utförare. Stadskontoret delar Finansdepartementets bedömning i sak: det saknas anledning att ställa olika krav på kommunal verksamhet beroende på vem som är utförare. Stadskontoret tycker dock inte att detta motiverar förslaget till lagändring. Förslaget är inte ändamålsenligt eftersom ansvaret för den kommunala verksamheten (och styrning och uppföljning av densamma) redan regleras i kommunallagen. Om en lagändring kommer till stånd (vilket stadskontoret alltså inte förespråkar) är det viktigt att Sveriges kommuner kan beskriva styrningen och uppföljningen av verksamheten på en tämligen övergripande nivå. Skälen är behovet av ett betydande handlingsutrymme och principen om kommunal självstyrelse. Förslaget är att godkänna förslaget till yttrande och skicka det till Finansdepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet

Beslutsunderlag

- Remiss från Finansdepartementet - Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet
- Promemoria - Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230529 Remiss från Finansdepartementet - Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet
- Förslag till yttrande KSAU 230529 Remiss från Finansdepartementet - Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-05-29

Kommunstyrelsen 2023-06-07

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Ärendet

Enligt kommunallagen ska kommuner kontrollera och följa upp verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare (till exempel aktiebolag, stiftelser eller kooperativa föreningar men inte kommunala bolag eller fristående skolor) och i avtalen också säkra allmänhetens insyn. För att möta dessa krav ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Efter beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott 13 februari (*STK-2022-1448*) är ett uppdaterat sådant program på remiss hos Malmö stads nämnder och helägda bolag med sista svarsdag 30 maj.

I samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag (prop. 2016/17:161) tillkännagav riksdagen för regeringen att fullmäktiges skyldighet att anta program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare även bör omfatta verksamhet som bedrivs i egen regi. Vidare angavs att regeringen bör göra en analys av avgränsningarna och därefter återkomma till riksdagen med nödvändiga lagförslag.

Från Finansdepartementet föreligger nu en promemoria med ett förslag i linje med riksdagens tillkännagivande. Finansdepartementet har nu bjudit in ett antal intressenter – däribland ett flertal kommuner – att inkomma med synpunkter. I beredningen av ärendet och förslaget till yttrande har stadskontoret använt sig av kompetenser inom styrning, uppföljning och juridik.

Finansdepartementets promemoria: en sammanfattning

I promemorian föreslår Finansdepartementet att kommunfullmäktiges program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare ska gälla såväl privata utförare som verksamhet som bedrivs i egen regi. Syftet med förslaget är att det ska råda likvärdiga villkor oavsett utförare. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Det nuvarande kravet på att anta ett program för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare gäller inte sådana angelägenheter som kommuner och regioner sköter i egen regi eller genom vissa andra juridiska personer (exempelvis kommunala bolag eller fristående skolor). Även om det finns bestämmelser i kommunallagen som reglerar kommuners och regioners ansvar för att följa upp den egna verksamheten saknas en reglering som på liknande sätt uppställer ett krav på kommuner och regioner att formulera riktlinjer för den egna verksamheten. Det saknas emellertid anledning att ställa olika krav på kommunal verksamhet beroende på vem som är utförare. Sett ur ett medborgarperspektiv är det vidare viktigt att medborgarna kan förvänta sig att kommuner och regioner bedriver ett aktivt uppföljningsarbete av all kommunal verksamhet. På så sätt ökar medborgarnas tillgång till tjänster av god kvalitet.

Uppföljningen av målen och riktlinjerna bör enligt Finansdepartementet vara så lika som möjligt för all verksamhet som omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Samtidigt ser departementet att uppföljningen i vissa fall kan behöva skilja sig åt mellan verksamhet i egen regi och privata utförare, eftersom styrningen av privata utförare utgår från ett avtalsförhållande.

Finansdepartementet noterar att det redan finns ett stort antal styrande dokument i kommuner

och regioner som innehåller mål och riktlinjer av olika slag. Vissa av dessa tas fram inom ramen för budgetprocessen, en del är av mer övergripande karaktär medan andra utarbetas på nämndnivå. Förslaget är inte avsett att innebära att kommuner och regioner ska ställa ytterligare krav om fullmäktige redan har formulerat mål och riktlinjer för den verksamhet som programmet ska omfatta. I sådana fall kan befintliga mål och riktlinjer ingå i programmet.

Finansdepartementets bedömning av konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer oavsett utförare innebär, liksom det nuvarande kravet som bara tar sikte på privata utförare, att ett program ska utarbetas. Bestämmelsen ställer inga krav på hur programmet ska utformas. Kravet innebär endast att fullmäktige måste ta ställning till hur uppföljningen ska ske men det säger inte någonting om nivån på uppföljningen. Om fullmäktige bedömer att nuvarande resurser är tillräckliga medför lagstiftningen inte något krav på att ytterligare resurser tillskjuts.

Som anføres ovan finns dessutom oftast redan styrande dokument med mål och riktlinjer i den kommunala verksamheten som kan fogas till programmet. För samtliga regioner och det stora flertalet kommuner som använder sig av privata utförare, och som därför redan har ett program, bör den egna verksamheten utan större anpassning kunna läggas till i det befintliga programmet. De kommuner som inte har privata utförare omfattas inte av förslaget och kommer därmed inte att behöva ta fram något program.

Förslaget innebär en ny skyldighet för kommuner och regioner och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Den föreslagna lagändringen är nödvändig för att likvärdiga villkor ska gälla oavsett om verksamheten utförs av privata utförare eller av kommuner och regioner i egen regi. Vidare bedöms syftet inte kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i självstyrelsen som det medför.

Förslaget bedöms ha ingen eller marginell påverkan på kommunernas och regionernas kostnader. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras när nya uppgifter som innebär ökade kostnader läggs på kommunsektorn men eftersom den eventuella kostnadsökningen i detta fall bedöms bli marginell föranleder förslaget inte någon ekonomisk reglering.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret delar Finansdepartementets bedömning i sak: det saknas anledning att ställa olika krav på kommunal verksamhet beroende på vem som är utförare. Stadskontoret tycker dock inte att detta motiverar förslaget till lagändring. Förslaget är inte ändamålsenligt eftersom det samlade ansvaret för den kommunala verksamheten (och styrning och uppföljning av densamma) redan regleras i kommunallagen. En annan aspekt är att logikerna för styrning och uppföljning skiljer sig åt: privata utförare regleras under fasta former i avtal medan verksamheten i egen regi är föremål för politiskt och administrativt beslutsfattande vilket ger möjligheter till en större flexibilitet utifrån lokala förutsättningar.

Som Finansdepartementet noterar finns det redan ett stort antal styrande dokument i kommuner och regioner som innehåller mål och riktlinjer av olika slag. Om lagändringen skulle bli verklighet (vilket stadskontoret alltså inte förespråkar) ställer sig stadskontoret ändå positivt till att befintliga mål och riktlinjer från kommunfullmäktige kan ingå i programmet. En sådan möjlighet för landets kommuner ger förutsättningar att undvika dubbelarbete och onödig administration. Vidare anser stadskontoret att en beskrivning av styrning och uppföljning av den

kommunala verksamheten (återigen om lagändringen kommer till stånd) bör sammanfattas på en tämligen övergripande nivå. Ett skäl till detta är att Sveriges kommuner behöver ett betydande handlingsutrymme i en snabbt föränderlig värld. Ett annat är att principen om kommunal självstyrelse bör upprätthållas så långt som möjligt om det inte finns särskilda skäl för annat.

Stadskontorets förslag

Förslaget är att godkänna yttrandet och skicka yttrandet till Finansdepartementet.

Ansvariga

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör