

Fullmäktiges program för uppföljning av privata utförare



Seminarium 2016 11 24

Lena Svensson, lena.svensson@skl.se
Karin Tengdelius, karin.tengdelius@skl.se

Köp av verksamhet 2015

KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER 2006-2015



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Sveriges
Kommuner
och Landsting

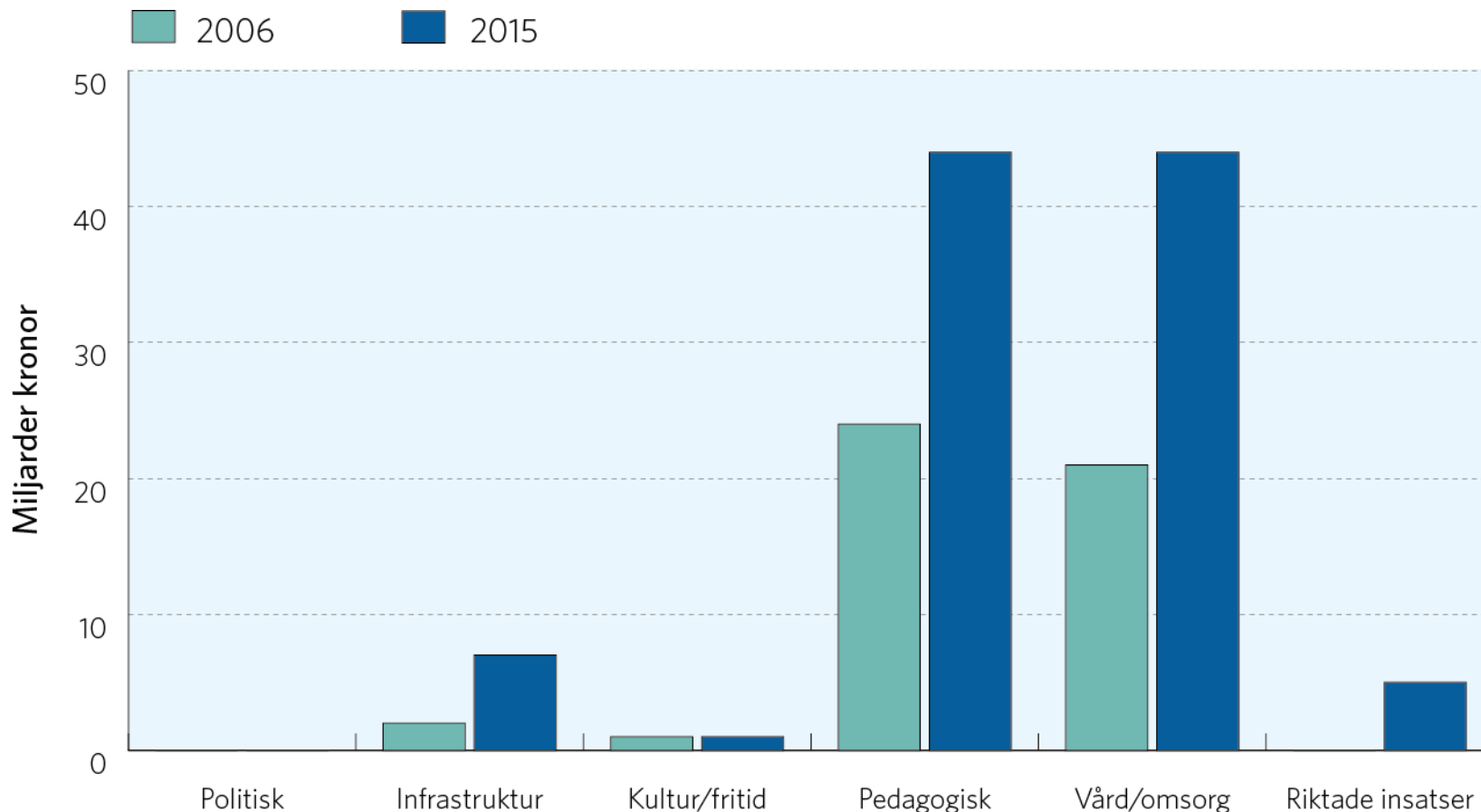
Verksamheternas totala kostnader, 2015, miljoner, fördelat på olika typer av kostnader

	Kommuner		Landsting och regioner	
Totala kostnader	572 165	100 %	324 674	100 %
Köp av verksamhet	101 354	18 %	59 320	18 %
Externa varor	22 938	4 %	48 937	15 %
Tjänster och bidrag	76 141	13 %	61 291	19 %
Övriga kostnader	371 732	65 %	155 126	48 %

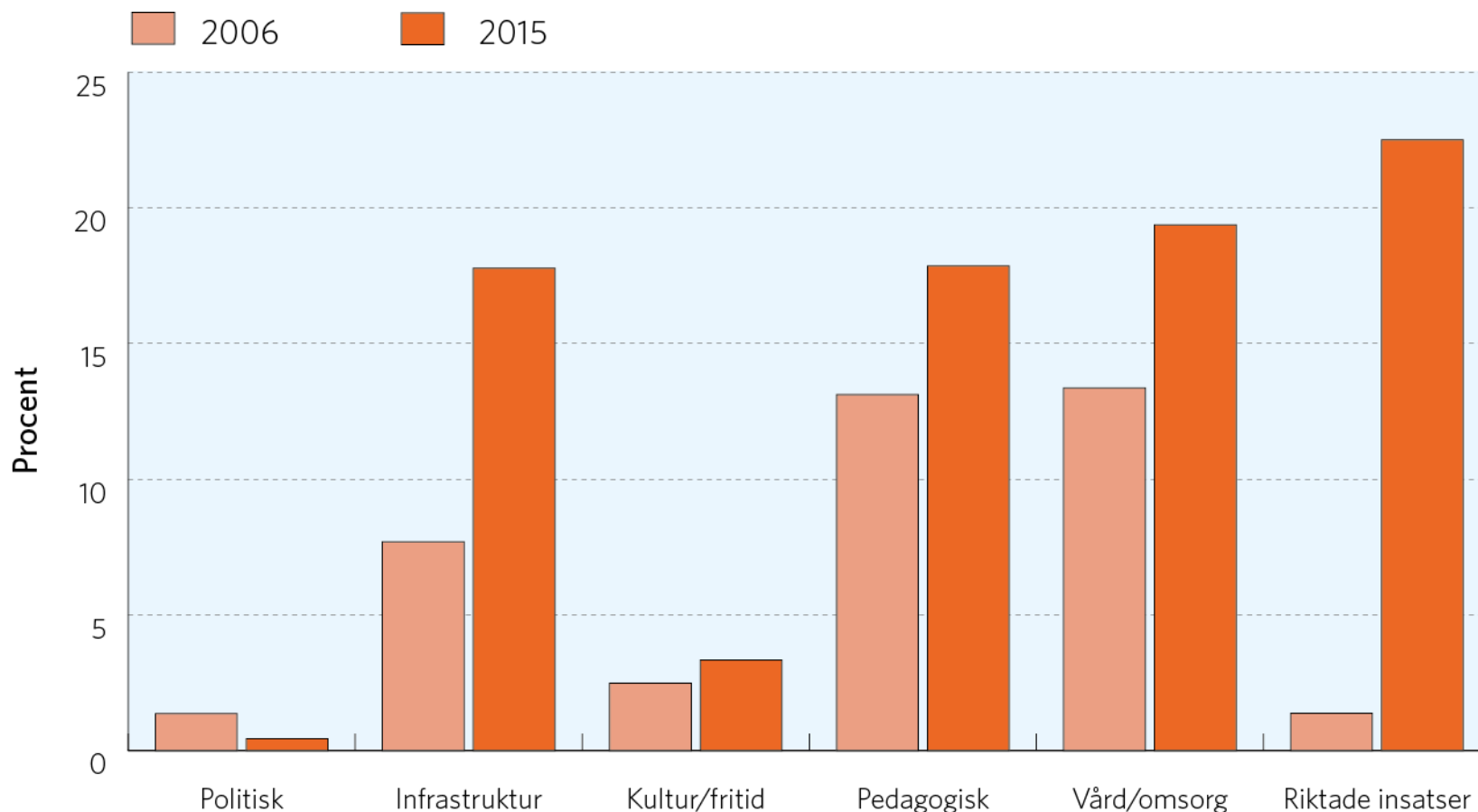
Köp av verksamhet 2015, andelar av verksamheternas totala kostnader, fördelat på olika typer av utförare

	Kommuner		Landsting och regioner	
Köp av verksamhet totalt	101 354	18 %	59 320	18 %
Köp från offentliga utförare	13 332	2 %	20 362	6 %
Köp från privata utförare	88 022	15 %	38 958	12 %
<i>varav köp från privata företag</i>	<i>74 033</i>	<i>13 %</i>	<i>37 856</i>	<i>12 %</i>
<i>varav köp från föreningar, stiftelser och enskilda</i>	<i>13 989</i>	<i>2%</i>	<i>1 102</i>	<i>0,3 %</i>

5 • Kommunernas köp av verksamhet 2006 och 2015 fördelat per verksamhet Miljarder kronor

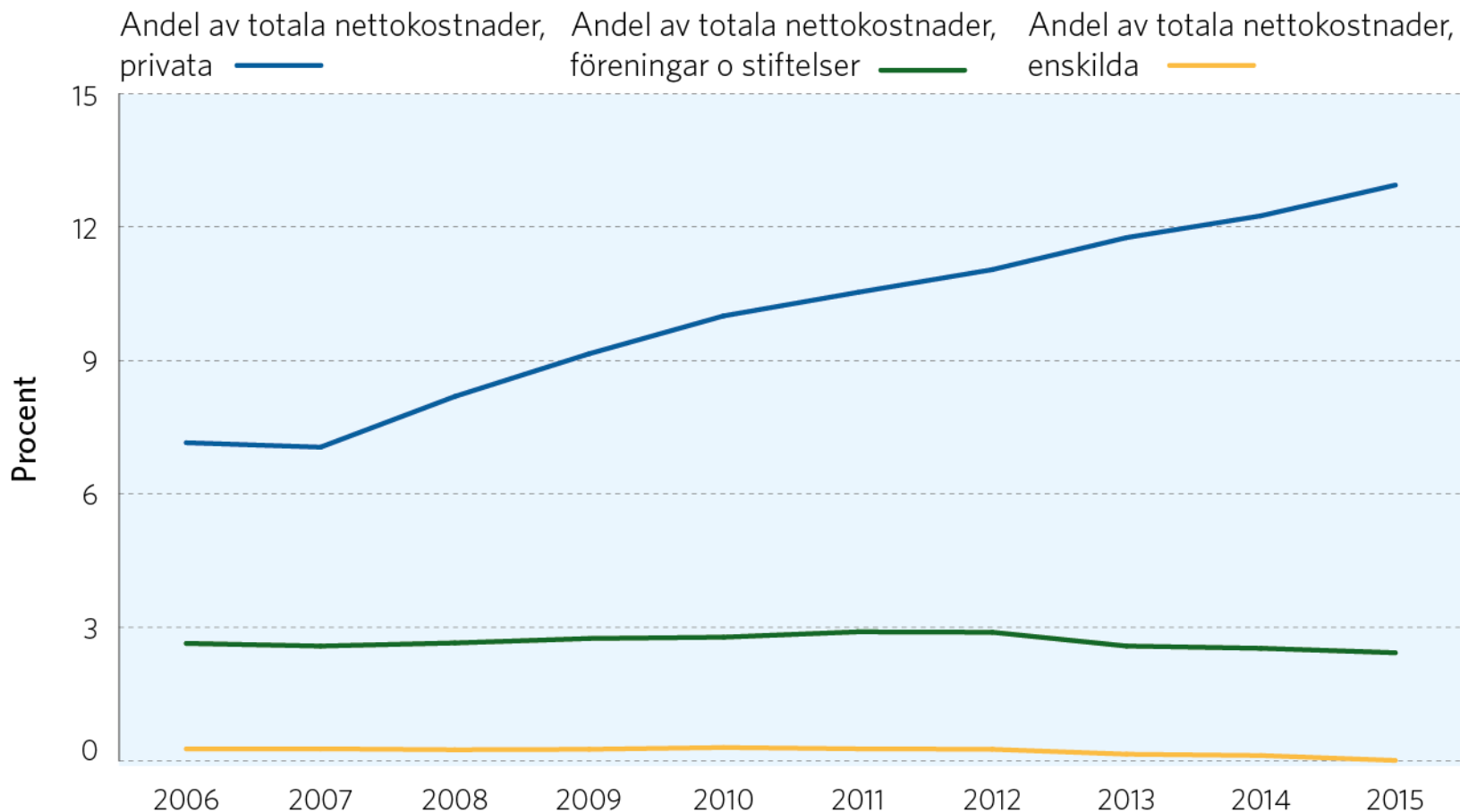


6 • Kommunernas köp av verksamhet 2006 och 2015 fördelat per verksamhet Procent



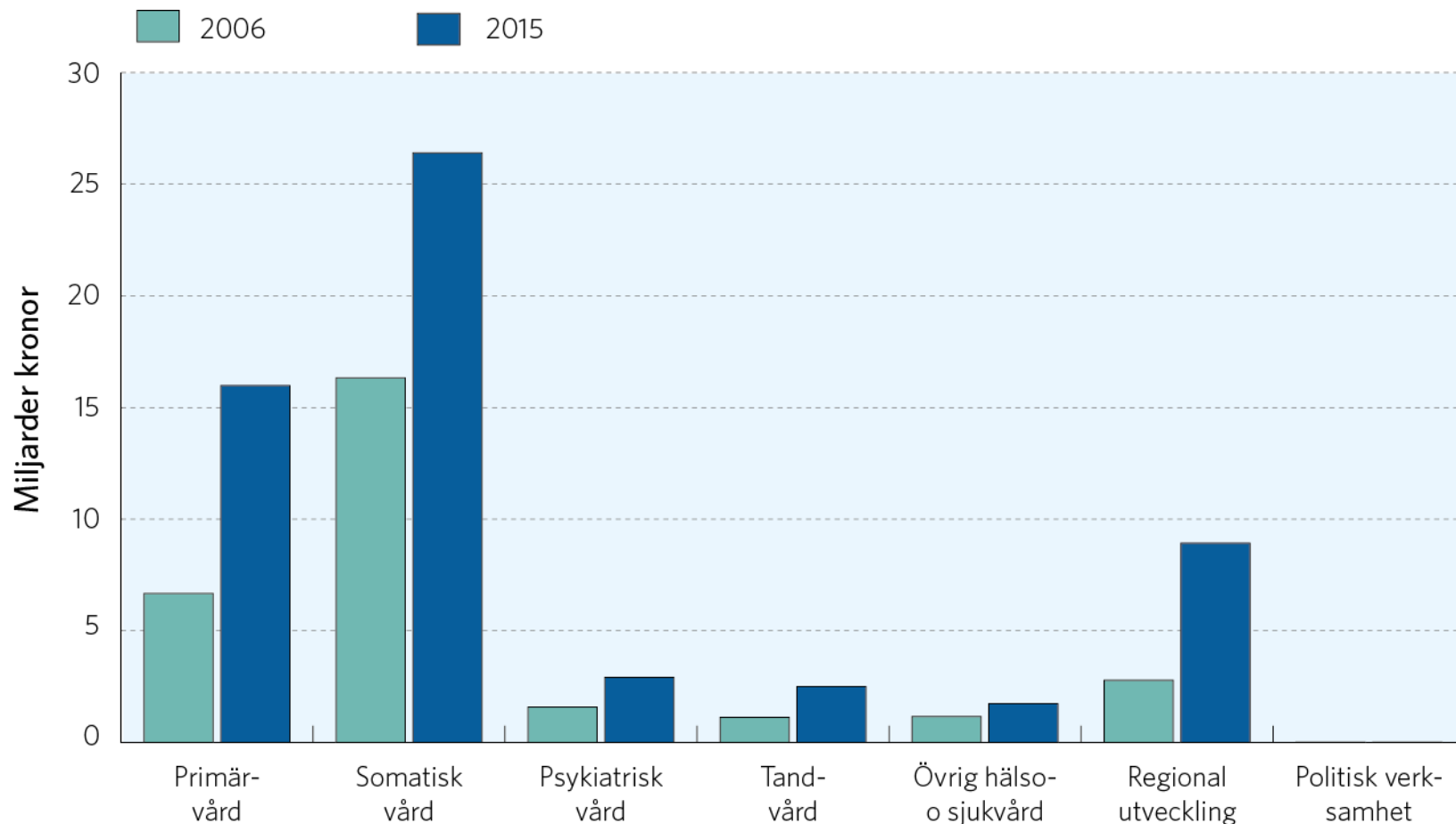
4 • Kommunernas köp från privata utförare 2006–2015

Procentuell andel per organisationsform i procent av nettokostnad



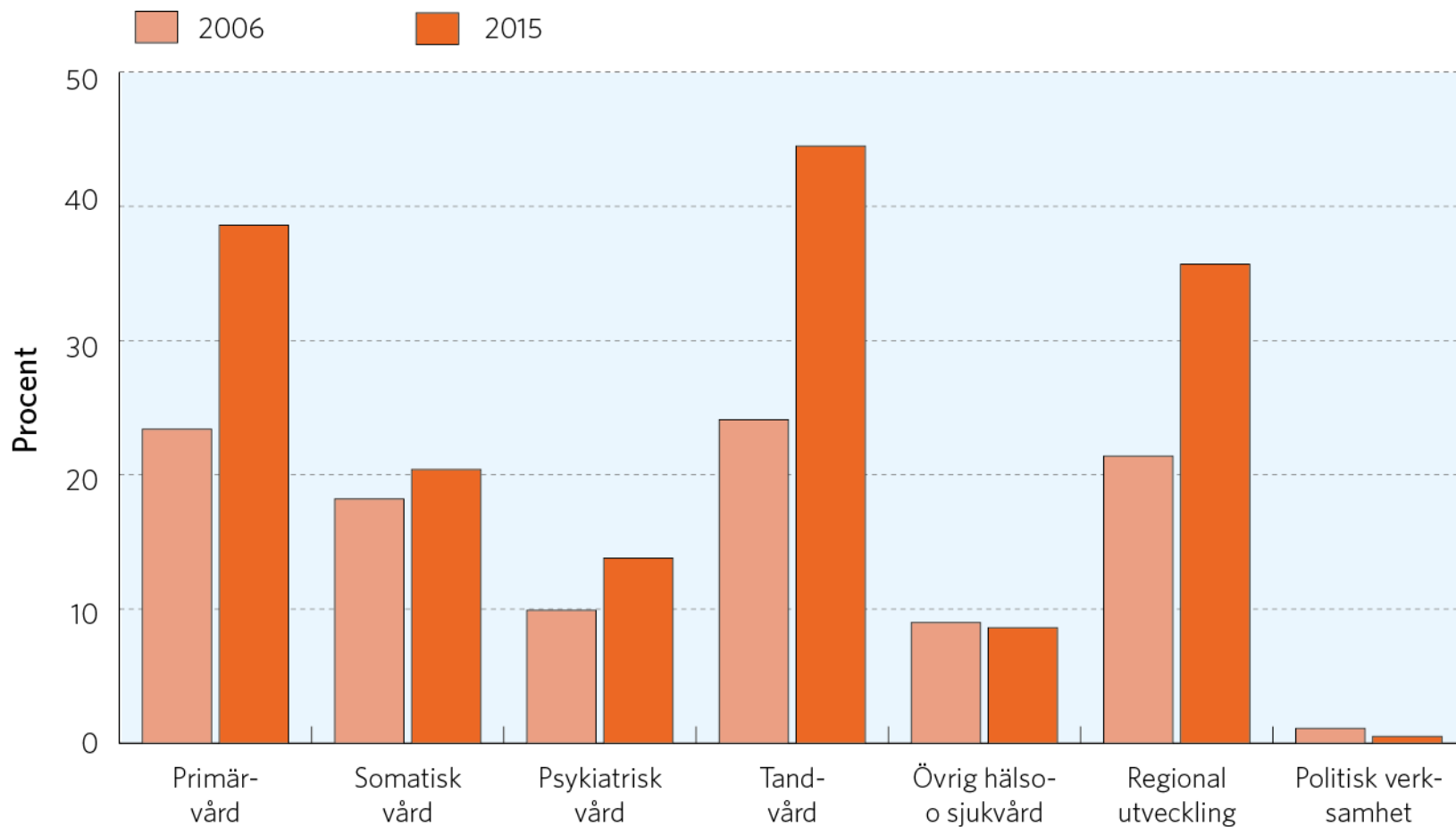
22 • Landstingens köp av verksamhet år 2006 och år 2015 fördelat på verksamhet

Miljarder kronor



23 • Landstingens köp av verksamhet år 2006 och år 2015 fördelat på verksamhet

Andel av nettokostnaderna

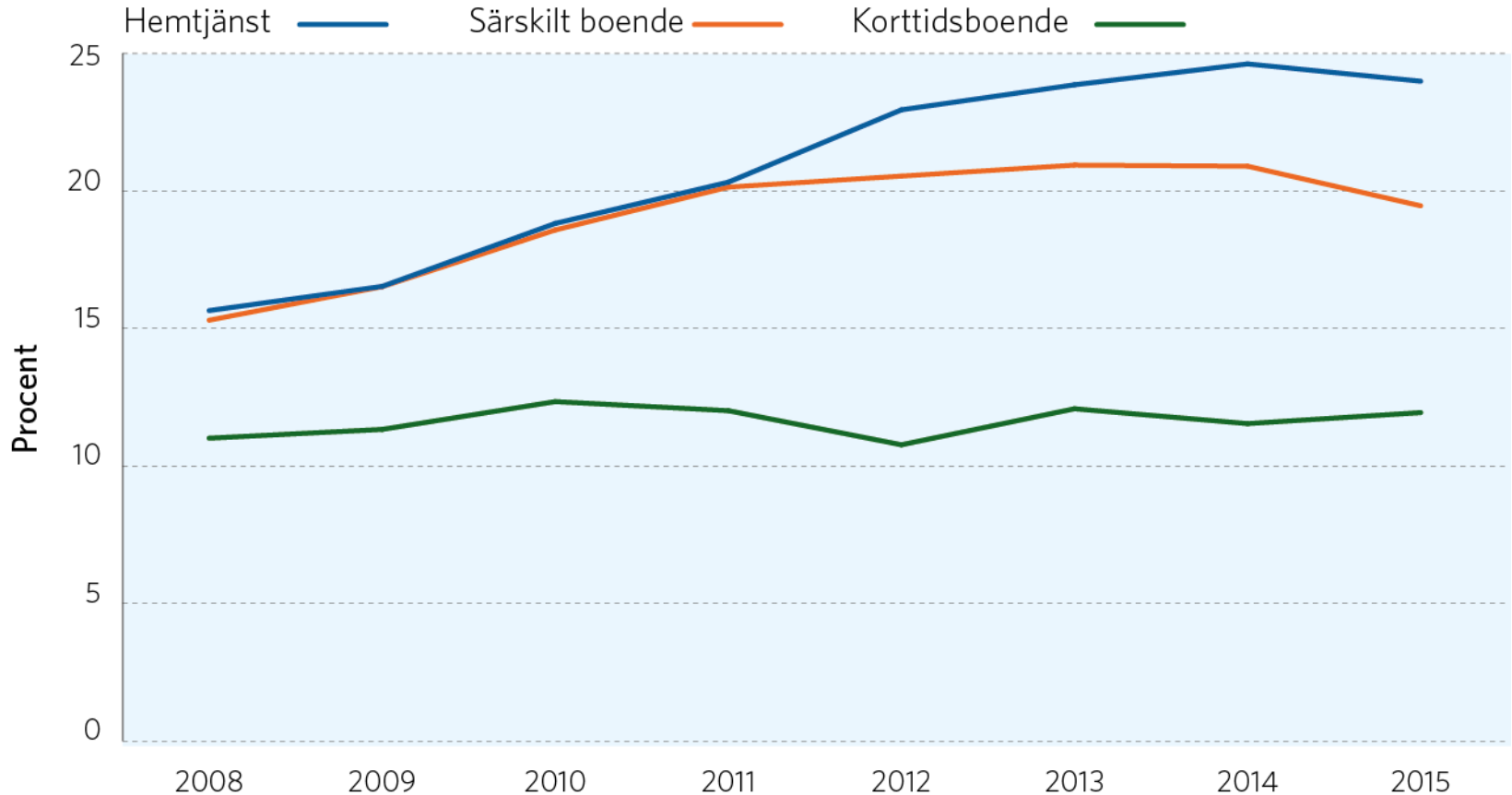


Många är berörda

Verksamhet	Procent
Förskola	20 %
Grundskola	15 %
Gymnasieskola	26 %
Hemtjänsttimmar *	24 %
Särskilt boende *	19 %
Korttidsboende *	12 %
Vårdcentraler	42 %
Läkarbesök i primärvård	43 %
Övriga besök i primärvård	46 %
Läkarbesök spec somatisk vård	25 %
Läkarbesök spec psykiatrisk vård	28 %

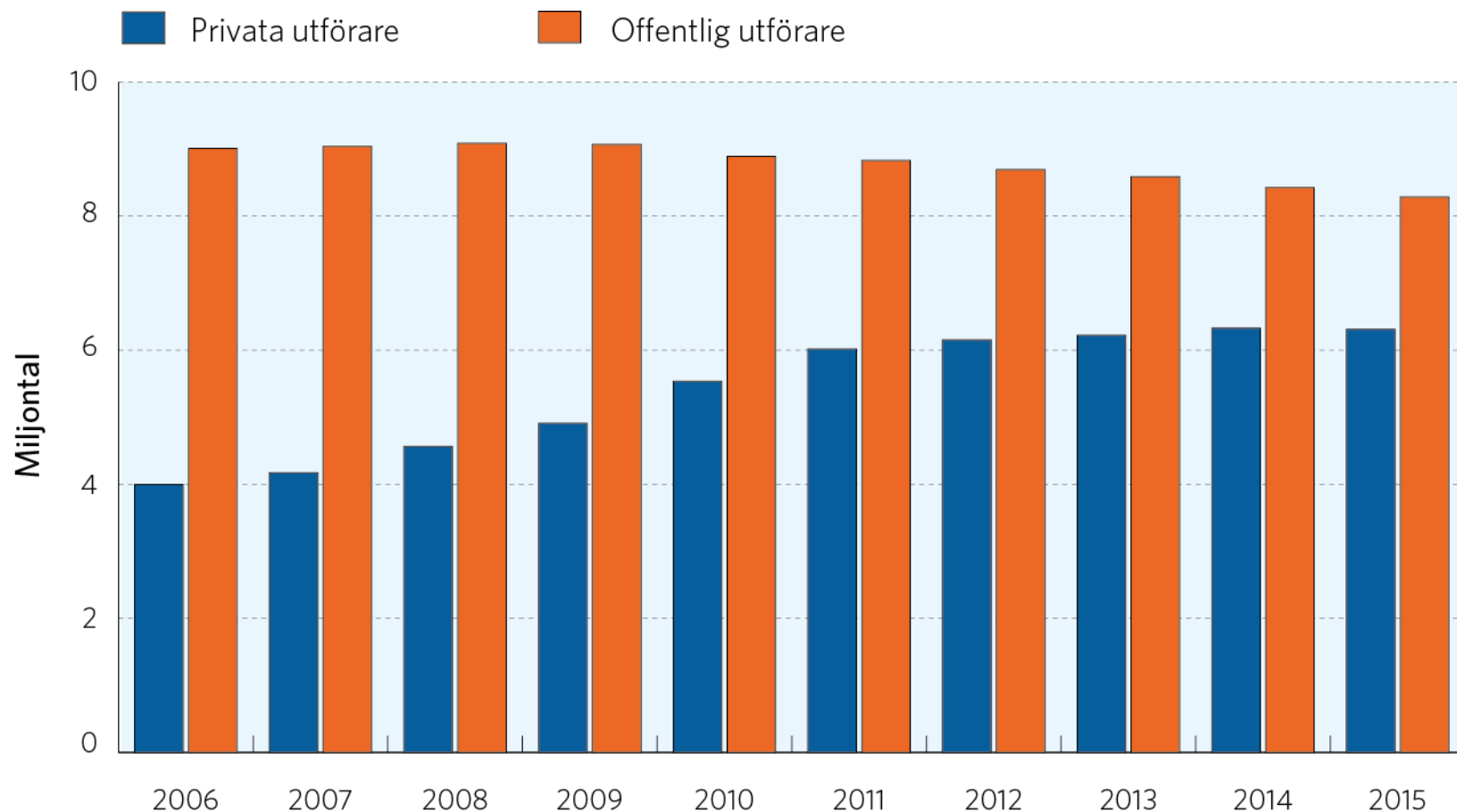


11 • Beviljade/beräknade hemtjänsttimmar för personer i särskilt boende samt dygn i korttidsboende, de privata utförarnas andel Procent



42 • Läkarbesök inom primärvården 2006–2015

Miljontal besök (antal)



Bakgrund och avsikt

Utredningen om en ny kommunallag – första etappen

SOU 2013:53 Privata utförare – kontroll och insyn och (delbetänkande)

Prop. 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet

Förändringar i Kommunallagen gäller från 1/1 2015

Lagstiftarens mål

- Förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare och öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet.
- Kommuner och landsting behöver ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas. Fullmäktige ska ta ställning.

Bakgrund och avsikt

– framtida förändring

Utredningen om en ny kommunallag - huvudutredningen

SOU 2015:24

En kommunallag för framtiden (remiss pågår)

Lagstiftarens mål

- Konkurrensneutralitet mellan egenregi och verksamhet som bedrivs med privata utförare. Kraven på uppföljning och kontroll bör vara lika.
- Förbättra styrning, uppföljning och kontroll av all verksamhet som kan drivas med privata utförare och öka allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet.
- Fullmäktige ska ta ställning.

Förändringar 2015 i sammanfattning

Kommuner, landsting och regioner

- ska *kontrollera och följa upp verksamhet* som enligt avtal drivs av en privat utförare; KL 3:19
- ska genom avtal tillförsäkra information som gör det möjligt för *allmänheten* att få *insyn*; KL 3:19 a
- ska se till att kommunala företag ger *allmänheten insyn* i verksamhet som de överlämnar till privata utförare; KL 3:17 b
- ska i fullmäktige besluta om ett *program* för varje mandatperiod med generella mål och riktlinjer när verksamheter drivs av privata utförare; KL 3:19 b
- har en generell *informationsskyldighet* när enskilda personer kan välja mellan olika utförare; KL 6:8 a

Det kommunala ansvaret

- Kommuner, landsting och regioner är **ansvariga** även för verksamheter som genom avtal överlämnas till privata utförare.
- I ansvaret ligger också att **följa upp och kontrollera**.
- Omfattningen på kontrollen och uppföljningen olika beroende på **hur angelägen** verksamheten är ur ett allmänintresse.
- **Ju mer beroende** invånarna är av verksamheten desto större är kravet på uppföljning och kontroll och att identifiera vilka risker som kan finnas.

Vad är privata utförare?

- Definieras i kommunallagen som en **juridisk person eller enskild individ** som har hand om vården av en kommunal angelägenhet.
- Kommunala företag inkluderas inte i detta begrepp.
- Formellt överlämnas verksamheten oftast efter en offentlig upphandling (LOU, LUF) eller att valfrihetssystem införs (LOV) samt att avtal tecknas med de privata utförarna.

KL 3:18c §

Kommunala företag

- Aktiebolag och handelsbolag, stiftelser och ekonomiska föreningar som kommunen, landstinget/regionen äger eller är delägare i; för ett kommunal ändamål.
- Kommunen, landstinget eller regionen ska som ägare se till att de kommunala företagen ger allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare.
- Ägardirektiven kan lägga fast att fullmäktiges program och riktlinjer mm även ska gälla för de kommunala företagen, t ex vad avser allmänhetens insyn.

KL 3:16 a – 18 b §§

Att tillgodose allmänhetens insyn

- Kommunen, landstinget och regionen ska tillhandahålla informationen.
- Reglera krav på vilken information som ska ställas till förfogande och hur uppföljningen ska gå till i avtalen.
- Information som begärs in från privata utförare ska ha en koppling till upphandlingen och den verksamhet som upphandlas; inte ställa högre krav än vad som är rimligt.
- Kvalitet, avvikelser, personal och villkor, miljö, integration, jämställdhet, ekonomi, ägarförhållanden nämns i utredningen.

KL 3:17 b

Informationsskyldighet

- När enskilda personer kan välja mellan olika utförare ska nämnden lämna information om samtliga utförare.
- Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar och lättillgänglig.
- Reglerna gäller från 1 juli 2015.
- Motsvarande regel finns sedan tidigare i lagen om valfrihets-system (LOV).

KL 6:8a §

Ny regel i kommunallagen

*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 föreskifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.*

KL 3 kap 19 b §

Varför i fullmäktige?

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.

Viktigt att fullmäktige tar ställning till vilka resurser som behövs.

Krav på fullmäktige

- Det är fullmäktige som fattar beslut om programmet. Beslutet kan *inte delegeras* till styrelse eller nämnd.
- Programmet ska gälla för en *mandatperiod*, men det är inte specificerat när under mandatperioden programmet ska antas.

Stor lokal frihet

- **Lokal anpassning**. Detaljeringsgrad är inte fastlagd i lag eller förarbeten.
- Sammanhållet och övergripande eller uppdelat på olika verksamhetsområden.
- Fristående eller integrerat i andra befintliga styrdokument.
- Påverkas av vilka styrprocesser, styrdokument och beslut som finns och som programmet kopplar till.
- Innehållet lägger grunden för en strukturerad och systematisk uppföljning och kontroll i praktiken samt allmänhetens insyn.

Vad ska programmet omfatta?

- Gäller specifikt när verksamheter *upphandlas*.
- Gäller *alla* verksamheter som kommuner, landsting och regioner upphandlar.
- Gäller särskilt för de verksamheter som tydligt riktar sig till och *rör medborgarna*; hela som delar.
- Omfattar inte fristående skolor och förskolor (egna huvudmän/tillståndsgivning).
- Kan redan nu omfatta egen verksamhet.

Vad ska programmet innehålla?

- ***Mål och riktlinjer*** för verksamheten
- Hur mål och riktlinjer ska ***följas upp***
- Hur ***allmänhetens insyn*** ska tillgodoses
- Eventuellt direktiv att krav gäller lika för kommunens, landstingets/regionens ***företag*** vad gäller allmänhetens insyn (ägardirektiv)
- Krav på ***återkoppling***

MER OM

Mål och riktlinjer för verksamheten

- **Mål** för verksamheten finns i allmänhet redan, nya målformuleringar behöver rimligen inte tas fram.
- **Koppla** till befintliga mål- och styrdokument, styrprocesser och beslut. Integrerat eller fristående.
- Utöver mål för verksamheterna kan programmet innehålla **särskilda krav eller riktlinjer** som avser själva förhållandet att kommunen arbetar med privata utförare. Krav på konkurrensutsättning, valfrihet etc.

MER OM

Riktlinjer för uppföljning (1)

- Fullmäktige kan uttala sig om uppföljningens **olika syften**, som
 - uppföljning för att säkra leverans enligt avtalet
 - kontroll för att förutse och upptäcka avvikelser
 - underlag för utvecklingsarbete
 - möjliggöra allmänhetens insyn.
- Definiera **kraven** på uppföljning och kontroll på övergripande nivå - struktur, allmänna krav.
- Precisera eventuella **särskilda krav** på uppföljning av privata utförare, t ex skatter och avgifter, oegentligheter mm.
- Ofta finns riktlinjer för uppföljningen i befintliga styrdokument, styrprocesser, gällande avtal och beslut. **Koppla** till dessa.

MER OM

Riktlinjer för uppföljning (2)

- Lägg fast **uppdrag och ansvar**.
- Definiera eventuella **särskilda uppdrag** till någon styrelse eller nämnd, beroende på hur den lokala organisationen ser ut.
- Krav på **återkoppling** till fullmäktige från styrelse, nämnder och företag.
- Krav på **uppföljning/revidering** av programmet.

Nämndernas ansvar

Nämnderna ansvarar inför fullmäktige

att verksamheterna drivs enligt lagar, föreskrifter, mål och riktlinjer

att den interna kontrollen är tillräcklig

att verksamheterna drivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt

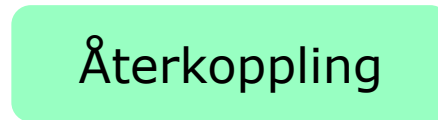
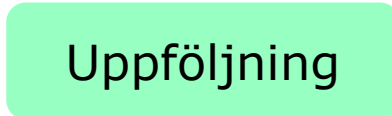
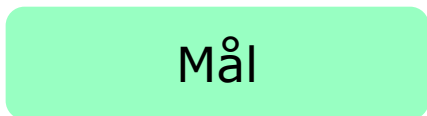
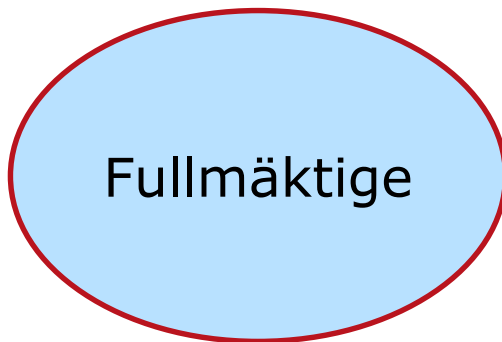
att redovisa hur de fullgjort uppdrag som fullmäktige lämnat till dem

Styrelsen har ett särskilt ansvar för att leda och samordna förvaltningen och att ha uppsikt över övriga nämnder samt de kommunala företagen.

KL 6:7 §, 3:15 §, 6:1 §

Lagar

Föreskrifter

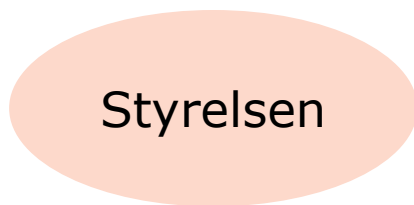


Reglementen

Delegation

Riktlinjer/Program

Beslut



Riktlinjer för hur allmänhetens insyn ska tillgodoses

- Hur organisationen ska *agera* för att se till att allmänheten får skälig insyn i verksamheterna.
- Vad som ska tillhandahållas till medborgarna, dvs. vilken typ av *information* som ska och kan vara möjlig att tillhandahålla.
- Hur informationen praktiskt ska redovisas för allmänheten. *Former*, kanaler, omfattning, tillgänglighet mm.

Hur kan programmet arbetas fram?

Varje kommun, landsting, region väljer sitt arbetssätt och sin struktur

Några kärnfrågor:

- Syfte med och krav på programmet
- Inventering av verksamheter som omfattas
- Struktur och systematik för att få styrkraft
- Koppling till befintliga mål- och styrdokument
- Särskilda mål och/eller riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare
- Förankring och implementering
- Återkoppling till fullmäktige – vad och hur
- Uppföljning/revidering av programmet

Syfte och krav

Tankar och syfte kring programmet behöver ventileras.

De övergripande frågorna kan sammanfattas i

- vårt syfte med programmet, ***vad vill vi*** att det ska vara
- eventuella krav som ska gälla ***specifikt för de privata utförarna*** utifrån att verksamhet och utförare regleras genom ett avtal
- ***krav på uppföljning*** – vår egen och utförarens
- ***krav på insyn*** för att garantera allmänhetens insyn.

Struktur och systematik

För att uppnå struktur och systematik behöver ansvarsfördelningen hanteras och krav preciseras:

- övergripande **ansvarsstruktur** för uppföljning och kontroll
- krav på styrelse och nämnder, eventuella **särskilda uppdrag**
- krav som ska ställas i **upphandlingsprocessen**
- krav på **system och rutiner**
- krav på **kompetens och resurser**
- krav på hur uppföljningen ska **redovisas och återkopplas**.

Tänk på att syftet med programmet är att lyfta frågorna till en politisk strategisk nivå, förbättra uppföljningen och kontrollen samt att öka allmänhetens insyn!

Balansen

KONTROLL

- System
- Rutiner
- Motpart

- Tillsyn
- Sanktioner

UTVECKLING

- Flexibilitet
- Förtroende
- Samarbetspart

- Dialog
- Tillit



LAGTEXT

Nya regler i kommunallagen

KL 3 kap 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.*

KL 3 kap 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.*

LAGTEXT

Ny regel i kommunallagen

KL 6 kap 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 och lättillgänglig.

LAGTEXT

Ny regel i kommunallagen

KL 3 kap 17 § p 6

*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.

Förslag ny regel i kommunallagen

KL 5 kap 2 §

*Fullmäktige **ska** för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för skötseln av sådan verksamhet som bedrivs av kommunen, landstinget eller privata utförare.*

I programmet ska också anges

- 1. hur sådana mål och riktlinjer samt föreskrifter i lag eller annan författning ska följas upp, och*
- 2. hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.*

Vad gäller kommunens eller landstingets egen verksamhet ska programmet omfatta endast sådan verksamhet som enligt 10 kap. 1 får utföras av privata utförare.