

Ekonomi och styrning  
Karin Tengdelius

## Fullmäktiges program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare

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.<sup>1</sup> Det samma gäller för kommunalförbund.

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. Omfattningen och inriktningen på kontrollen och uppföljningen ser olika ut beroende på verksamhetens art och hur angelägen den är ur ett allmänintresse. Ju mer beroende medborgarna är av verksamheten desto större krav på uppföljning och kontroll och insyn.

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 kommuner och regioner.<sup>2</sup> Programmet ska även ange hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Syftet med att fullmäktige ska lägga fast ett program är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politiskt strategisk nivå, för att där lägga fast grundkrav och omfattning, struktur och ansvar samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet. Fullmäktiges program blir därmed vägledande för hur arbetet ska genomföras och vad det ska innehålla. Genomförd uppföljning ger också fakta-baserade underlag till strategiska diskussioner om privata utförares roll i produktionen.

Som ägare till kommunala företag ska kommunen eller regionen även se till att företagen i sin tur ger allmänheten insyn i verksamhet, som de överlämnar till privata utförare.<sup>3</sup> 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. För stiftelser och ekonomiska föreningar får regleringen ske i respektive grunddokument – stiftelseförordnande eller stadga.

---

<sup>1</sup> Kommunallagen 10 kap 8-9 §§, se bilaga

<sup>2</sup> Kommunallagen 5 kap 3 §, se bilaga

<sup>3</sup> Kommunallagen 10 kap 3 §, se bilaga

## Vad är privata utförare

Privata utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet.<sup>4</sup> 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 företag inkluderas inte i begreppet privata utförare.

## Vad ska fullmäktiges program omfatta

Programmet ska omfatta verksamhet som kommuner och regioner 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 etc.

Formellt överlämnas verksamheten genom avtal, efter en offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) eller lagen om valfrihetssystem (LOV). Andra upplåtelseformer kan förekomma t ex föreningsdrift av idrottsanläggningar eller partnerskap med civilsamhället.

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

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.

Det finns inget som hindrar att programmet utvidgas till att omfatta såväl verksamhet som utförs i egen regi som av privata utförare. I denna PM behandlas dock inte ett sådant utvidgat program.

## Vad ska programmet innehålla

### Mål och riktlinjer

Programmet ska lägga fast övergripande mål för vad verksamheten ska leda till och vilka resultat den ska ge t ex ur kvalitets- och effektivitetssynpunkt. Det kan även handla om andra målsättningar t ex för miljö, jämställdhet och integration. Ett vanligt

---

<sup>4</sup> Kommunallagen 10 kap 7 §, se bilaga

sätt att göra detta är att koppla programmet till befintliga styrdokument, styrprocesser och beslut som innehåller mål, kvalitetskrav mm.

Programmet kan även innehålla särskilda krav eller riktlinjer som avser själva förhållandet att kommunen eller regionen arbetar med privata utförare, alltså vad som ska gälla när privata utförare är involverade och verksamheter konkurrensutsätts. Det kan t ex 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 eller regionen 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 eller regionens 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/vilka. En tydlig avsikt med programmen är att fullmäktige ska ta ansvar för att det finns resurser för uppföljning. Ofta finns riktlinjer för uppföljning och kontroll i befintliga styrdokument som programmet kan koppla till. En vanlig modell är att ansvariga nämnder får i uppdrag att upprätta en uppföljningsplan, som också kan återredovisas till fullmäktige.

Programmet kan också definiera särskilda krav på uppföljningen utifrån förhållandet att det är privata utförare som anlitas t ex särskilda risker som behöver beaktas i uppföljningen.

### **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 eller regionens ansvar att säkerställa tillgången till information och därför reglera möjligheten till detta i avtalen t ex 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/kompetens, resultat och avvikelser, ekonomi samt miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete om sådana krav har ställts i upphandlingen.

### **Utformning av programmet**

Programmet utformas utifrån lokala förhållanden och bör utgå från gällande styrprinciper, styrdokument och beslut som finns i kommunen eller regionen. Den inbördes relationen mellan olika styrande dokument bör klargöras och hur dessa förhåller sig till och kopplas samman med programmet.

Att ha vetskap om vilka verksamheter som utförs av privata utförare är en väsentlig uppgift. Det kan behövas en bred inventering av detta i organisationen, en inventering som kan vara av stor betydelse för förankringen av programmet och dess avsikt.

Formen på programmet är inte det viktiga. Det är innehållet som ska lägga grunden för en strukturerad och systematisk uppföljning och kontroll i praktiken samt för allmänhetens insyn. Därför är förankringen i arbetet med att ta fram programmet och senare i det praktiska arbetet mycket viktig – såväl i den politiska organisationen som i verksamheten.

Kommunallagen ställer inte heller några formella krav på programmet, mer än att fullmäktige själva ska besluta, något som inte kan delegeras.

### **Implementering och uppföljning av programmet**

Varje mandatperiod ska ha sitt eget program, för att den rådande politiska majoriteten ska kunna sätta sin prägel på det. Arbetet med att ta fram programmet kan behöva tid för diskussion och förankring varför programmet inte givet kan vara beslutat i början av mandatperioden.

Programmet bör lägga fast vilken och hur återkopplingen till fullmäktige ska ske. Återkopplingen ger underlag till strategiska diskussioner t ex om förändrad inriktning utifrån vad uppföljningen visar.

### **Praxis och erfarenheter**

Sveriges Kommuner och Landsting genomförde i slutet av förra mandatperioden en mindre praxisstudie av programmens förekomst, deras innehåll, styrkraft mm. Här redovisas några resultat av studien.

Kommunallagen definierar tre krav på programmets innehåll – mål och riktlinjer, uppföljning och insyn. Praxis visade är programmen framförallt är inriktade på uppföljningen. Mål och riktlinjer kopplas generellt till andra måldokument. Den del som avser allmänhetens insyn är generellt den svagast reglerade i programmen.

Det är vanligt att programmen lägger fast att verksamhet som utförs av privata utförare ska följas upp på samma sätt som den egna verksamheten. Dock är uppföljningen av ekonomin ett område som skiljer sig mellan egen och upphandlad verksamhet. Den egna verksamheten följs upp på ett mera detaljerat sätt.

Programmen utformas ofta så att fullmäktige lämnar uppdrag till nämnderna att upprätta en plan för sin uppföljning. Återkopplingen till den politiska nivån i såväl ansvarig nämnd som fullmäktige ser dock mycket olika ut. Framförallt är återkopplingen till fullmäktige ofta svag eller obefintlig, kanske främst för att programmen inte lagt fast en sådan ordning.

Studien visar att programmen inte alltid har en verklig styrkraft utan blir ett sorts "måste-dokument", vid sidan av andra styrdokument/system. Uppföljningen och kontrollen av verksamheten fortsätter enligt de styrmodeller som redan finns och är definierade på annat sätt. Det behöver inte vara ett problem om inte programmet därtill lagt fast något som i praktiken inte får genomslag.

Ofta har programmen en starkare koppling och styrkraft gentemot sociala verksamheter än t ex de tekniska. Det kan också finnas föreställningar om att programmet endast avser den s.k. "mjuka" verksamheten.

Tillgången till information för uppföljning från de privata utförarna säkerställs generellt i de avtal som tecknas. Däremot är det inte lika tydligt hur fakta och resultat på ett bra sätt kan tillgängliggöras för medborgarna.

Resultatet av praxisstudien understryker:

- att programmet gör tydligt att det omfattar alla upphandlade/avtalade tjänster som riktar sig till och rör medborgarna, och att programmet ska tillämpas i alla verksamheter,
- att återkopplingen till fullmäktige är viktig för att få till stånd den strategiska diskussion som avses,
- att praktiska former behöver utvecklas/förbättras för att säkra medborgarnas insyn och tillgång till fakta, resultat, kvalitet, jämförelser mm på ett lättillgängligt och tydligt sätt,
- att krav på utveckling och förbättring kan ges större plats i programmen och därmed förstärka kopplingen mellan programmen och arbetet med ständiga förbättringar.

## Bilaga

### Programmet steg för steg

#### Implementering

1. Inventera i hela organisationen vilka verksamheter som utförs av privata utförare, i synnerhet verksamhet som tydligt riktar sig till och rör medborgarna.
2. Analysera befintliga styrprinciper och styrdokument. Vad finns redan i dessa och hur kan det kopplas samman med programmets avsikt och inriktning?
3. Ta ställning till vad som ska omfattas av programmet och i vilken omfattning
  - a. Kommunal verksamhet som utförs av privata utförare
  - b. Verksamhet som överlåtits från kommunens/regionens företag till privata utförare
  - c. Kommunal verksamhet i egen regi<sup>5</sup>
  - d. Verksamhet i kommunens/regionens företag<sup>6</sup>
4. Upprätta förslag till program
5. Diskutera/förankra i politiska grupperingar och i verksamhetens olika delar
6. Besluta om programmet i fullmäktige, med en varaktighet under innevarande mandatperiod
7. Omsätt programmets mål/uppdrag mm i nämnderna t ex genom nedbrytning av mål, upprättande av uppföljningsplan, framtagning av rutin för allmänhetens insyn
8. Omsätt vidare i varje enskild upphandling t ex genom krav på hur allmänhetens insyn ska tillförsäkras genom uppgiftslämnande

#### Uppföljning

9. Återkoppla uppföljningen till respektive nämnd
10. Återkoppla sammantaget till fullmäktige, i ett ärende som möjliggör en strategisk diskussion om programmet har fått avsedd effekt och kanske även om privata utförares roll i verksamheten.

---

<sup>5</sup> Om programmet utvidgas till att gälla all verksamhet

<sup>6</sup> Om programmet utvidgas till att gälla all verksamhet

Bilaga

### **Aktuella lagregler i kommunallagen**

5 kap 3 §

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 ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

10 kap 7 §

Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 1 § (10 kap). Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunal bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förenings som avses i 6 § (10 kap).

10 kap 8 §

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller landstinget kontrollera och följa upp verksamheten.

10 kap 9 §

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamheten.

10 kap 3 §

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 1 § lämnar över skötseln 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.