



Fastställ av kommunfullmäktige 2019-02-25, § 16

Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare

Innehållsförteckning

BAKGRUND	3
Lagstiftarens mål	3
Ett förtydligt ansvar	3
Program för uppföljning och insyn	3
GENERELLA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH VILLKOR	4
Kommunens ansvar oavsett utförare	4
Definition av privata utförare	4
Ansvarsfördelning vid överlämning av verksamhet	4
Programmets omfattning	4
Avgränsningar.....	5
VÄGLEDANDE PRINCIPER FÖR TIMRÅ KOMMUN	6
Kommunens syfte med programmet.....	6
Likabehandling för uppföljning av verksamhet	6
En sammanhållen struktur för uppföljning.....	6
MÅL OCH RIKTLINJER FÖR VERKSAMHET SOM UTFÖRS	7
Styrande dokument i Timrå kommun.....	7
Mål för verksamheten enligt regelverk.....	7
Riktlinjer och anvisningar	8
Policy för den sociala ekonomin och socialt företagande i Timrå kommun	8
Upphandlingspolicy för Timrå kommun.....	8
Vägledande råd och bestämmelser för upphandling.....	8
UPPFÖLJNING OCH KONTROLL AV VERKSAMHET SOM UTFÖRS AV PRIVATA UTFÖRARE	9
Hur uppföljning och kontroll ska genomföras.....	9
Innehåll i upphandlingsdokument och avtal	10
ALLMÄNHETENS INSYN OCH TILLGÅNG TILL INFORMATION	11
Tillgodose allmänhetens insyn.....	11
Helägda kommunala bolag	11
Information vid val av utförare	11
ÅTERRAPPORTERING OCH UTVÄRDERING AV PROGRAMMET	12
Åtterrapporering till kommunfullmäktige.....	12
Utvärdering av programmet	12
Ett löpande utvecklingsarbete.....	12

BAKGRUND

När verksamhet lämnas över till en privat utförare kvarstår kommunens ansvar för att följa upp verksamheten. Det är en viktig princip för att garantera demokratisk kontroll, god kvalitet och efterlevnad i den kommunala verksamheten. För att synliggöra detta ansvar har Riksdagen beslutat om förändringar i kommunallagen gällande uppföljning och insyn av verksamhet som utförs i privat regi. De nya reglerna gäller från den 1 januari 2015.¹

Lagstiftarens mål

I förarbeten till den nya kommunallagen² är en av slutsatserna att det ur ett medborgarperspektiv är centralt att kommuner, landsting och regioner bedriver ett strategiskt och systematiskt arbete kring hur de följer upp och i praktiken kontrollerar verksamhet som överlämnas till privata utförare.

Lagstiftarens mål med de nya reglerna kring överlämning av kommunal verksamhet är att:

- förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare,
- öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet, och
- främja ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas.

Ett förtydligt ansvar

Förändringarna i lagen innebär i korthet att kommuner, landsting och regioner ska:

- kontrollera och följa upp verksamhet som enligt avtal drivs av en privat utförare,
- tillförsäkra sig information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn,
- se till att kommunala företag ger allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare,
- besluta om ett program med generella mål och riktlinjer när verksamhet bedrivs av privata utförare,
- ha en generell informationsskyldighet när medborgare kan välja mellan olika utförare.

Program för uppföljning och insyn

En av lagbestämmelserna ger fullmäktige i uppdrag att för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare. Syftet är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till politisk strategisk nivå.

Programmet ska säkerställa ett strukturerat och systematiskt arbete med uppföljning och insyn av verksamhet som överlämnas. Fullmäktiges beslut ska vara vägledande för inriktning och innehåll samt hur arbetet ska genomföras i kommunen. Här ingår även krav på återkoppling till brukare och allmänhet.

Detta underlag utgör Timrå kommuns program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare.

¹ Proposition 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet.

² Ny kommunallag (SFS 2017:725).



GENERELLA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH VILLKOR

Med privat utförare avses en juridisk eller enskild individ, som genom avtal med kommunen har hand om en kommunal angelägenhet. Av kommunfullmäktige beslutat program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare anges mål och riktlinjer för arbetet. Programmet gäller för alla verksamhetsområden.

Kommunens ansvar oavsett utförare

Timrå kommun är huvudman för kommunal verksamhet oavsett om den drivs i egen regi eller om den lämnas över till en privat utförare. Kommunen är skyldig att följa upp och kontrollera dels de egna verksamheterna, och dels verksamheter som bedrivs i privat regi. Ju mer beroende medborgare är av en verksamhet, desto större är kravet på uppföljning och kontroll.

Definition av privata utförare

Privata utförare definieras som en juridisk eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare är en helt privat aktör utan kommunalt ägande. Det handlar om företagsformer som aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, enskilda firmor men också om idéburna organisationer och kooperativa föreningar. Kommunala bolag samt kommunala stiftelser och föreningar inkluderas inte i denna definition.

Ansvarsfördelning vid överlämning av verksamhet

Fullmäktige får besluta om att lämna över kommunal verksamhet till privata utförare. Det gäller dock inte om det i lag eller annan författning anges att verksamheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Om verksamheten innefattar myndighetsutövning, får den endast lämnas över om det finns ett lagstöd för det.

De kommunala nämnderna ska inom sina områden se till att verksamheten bedrivs enligt mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Nämnderna ska redovisa hur de har fullgjort uppdrag som fullmäktige lämnat till dem. Detsamma gäller för verksamhet som lämnas över till privata utförare.

Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för att leda och samordna förvaltningen och har uppsiktsplikt över övriga nämnders verksamheter.

Programmets omfattning

Programmet för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare gäller för alla verksamhetsområden generellt, och det som tydligt riktar sig till och rör medborgaren specifikt. Exempel på områden är infrastruktur, vård och omsorg, pedagogisk verksamhet samt kultur och fritid. Det kan handla om såväl hela verksamheter (t.ex. särskilda boenden för äldre), som delar av verksamheter (t.ex. måltidsverksamhet, vuxenutbildning, skolskjutsar och leverans av mat samt lokalvård i skolan).

Formellt överlämnas kommunal verksamhet till privata utförare oftast efter att:

- offentlig upphandling görs enligt Lag om offentlig upphandling (LOU) och Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF),
- valfrihetssystem enligt Lag om valfrihetssystem (LOV) införs,
- avtal tecknas med de privata utförarna.

För Timrå kommun gäller överlämning av kommunal verksamhet till privata utförare även när överenskommelse tecknas med idéburen sektor och organisation om idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Avgränsningar

Det är fullmäktige som fattar beslut om programmet för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare. Beslutet kan inte delegeras till kommunstyrelse eller nämnd. Programmet gäller för en mandatperiod, och kan antas under den aktuella perioden.

Innehållet i programmet påverkar endast framtida upphandlingar, d.v.s. upphandlingar som görs efter att programmet antagits och inte redan gällande avtalsrelationer. Arbetet med uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare införs därmed successivt allt eftersom nya avtal tecknas.

Programmet omfattar inte fristående skolor och förskolor eftersom de är sina egna huvudmän med bidragsfinansiering för verksamheten. Dessa verksamheter regleras istället via tillståndsgivning.

Kommunens köp av enstaka platser, exempelvis köp av hem för vård eller boende (HVB), omfattas inte heller av programmet. Det beror på att kommunen bär ansvaret för den individuella insatsen, men inte för verksamheten som helhet med rimliga krav på uppföljning och kontroll. Här åligger tillsynsansvaret andra myndigheter.

VÄGLEDANDE PRINCIPER FÖR TIMRÅ KOMMUN

Timrå kommun ansvarar för att följa upp och kontrollera att verksamheter bedrivs enligt gällande mål och riktlinjer. Uppföljningskrav som kommunen ställer på privata utförare ska vara enhetliga med de som ställs på verksamhet i egen regi. Till grund för uppföljning och insyn ligger kommunens styrmodell och rutiner för åiterrapportering i syfte att ha en sammanhållen struktur.

Kommunens syfte med programmet

Det specifika syftet med Timrå kommuns program för uppföljning är att skapa en tydligare, mer stödjande och transparent struktur som kvalitetssäkrar en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Och som säkerställer tillförlitlig insyn och information om verksamheter.

Likabehandling för uppföljning av verksamhet

Timrå kommun ansvarar för att följa upp och kontrollera att verksamheter utförs och når resultat enligt gällande mål och riktlinjer. Det gäller oavsett vem som är utförare av kommunal verksamhet. Krav som kommunen ställer på uppföljning av verksamheter som utförs av privata utförare ska vara enhetliga med kraven som ställs på verksamheter i egen regi.

En sammanhållen struktur för uppföljning

Kommunen tar sin utgångspunkt från den grundläggande strukturen som kommunallagen lägger fast för programmet tillsammans med följande tillägg och förtydliganden:

- Nämnderna har inom sitt befintliga ansvar att organisera, genomföra och följa upp verksamheter, vilket inkluderar verksamheter som överlämnats till privata utförare.
- Timrå kommun har en styrmodell som hanterar mål och riktlinjer för verksamheten samt uppföljning. Programmets krav på att följa upp och kontrollera verksamhet som utförs av privata utförare ska sammanföras med de krav som kommunen följer för verksamhet i egen regi. Det innebär i praktiken att uppföljning och kontroll av privata utförares verksamheter utformas efter gällande system för styrning, eftersom det skapar bättre förutsättningar för samordnad utveckling i verksamheter som kommunen har ett huvudmannaskap för.
- Uppföljning och kontroll av verksamheter ska, både för kommunen som utförare och privata, redovisas via kommunens ordinarie struktur för åiterrapportering.
- För att programmet ska hållas aktuellt och integreras med ordinarie styrning ingår det som en del av kommunens budget och verksamhetsplan. För att underlätta kommunikation kvarstår dokumentets titel som program i enlighet med vad kommunallagen avser.

MÅL OCH RIKTLINJER FÖR VERKSAMHET

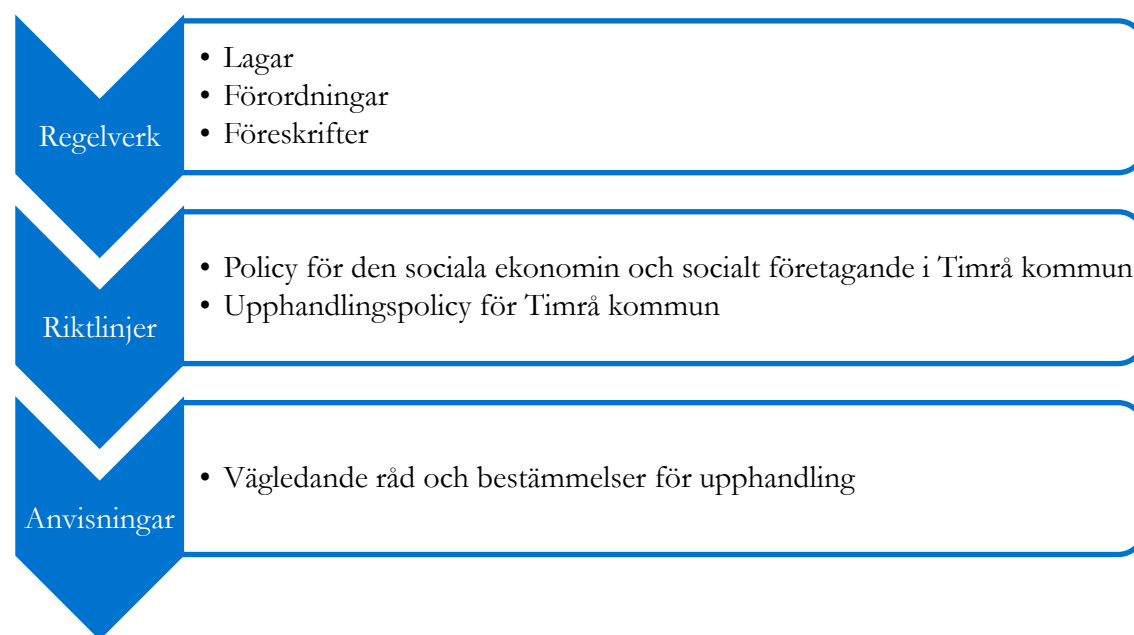
Uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare tar sin utgångspunkt från kommunens system för styrning, i syfte att säkra en samordnad och enhetlig hantering. Respektive nämnd har inom sitt ansvarsområde att organisera, genomföra och följa upp verksamhet oavsett vem som är utförare av den.

Styrande dokument i Timrå kommun

Programmet innehåller övergripande mål för verksamheter som utförs av privata utförare, och där kommunen är huvudman. Målen talar om vad verksamheter har att uppfylla, vad de ska leda till och vilka resultat som ska uppnås.

Riktlinjer och anvisningar reglerar själva förhållandet att kommunen arbetar med privata utförare, och vad som gäller i förfarandet och den avtalade tillika överenskomna relationen.

Den samlade strukturen för styrning med tillhörande uppföljning och ansvar av relevans för programmet illustreras i bilden nedan:



Mål för verksamhet enligt regelverk

Många av de uppgifter som kommunen ansvarar för regleras i lagar, förordningar och föreskrifter. Av lagstiftning framgår bland annat mål för verksamheten.

I enlighet med kommunallagen fastställer kommunfullmäktige övergripande mål för kommunens samtliga verksamheter. De övergripande målen ger vägledning för nämndernas verksamhetsområden. Nämnderna upprättar årliga verksamhetsplaner, som mer i detalj anger vad som ska åstadkommas och hur verksamheter ska bedrivas och utvecklas i linje med målen.

Mål som följer av lagstiftning och mål som kommunfullmäktige och nämnd fastställer gäller för kommunens samtliga verksamheter.

Dessa fastställda mål ska i tillämpliga delar även omfatta privata utförare som bedriver verksamhet åt kommunen. Nämnderna ansvarar för att bedöma vad som avses med tillämpliga delar och på vilket sätt det ska beaktas vid upphandling, tecknande av avtal och uppföljning.

Riktlinjer och anvisningar

Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer och anvisningar som är gällande när verksamheter ska överlämnas till privata utförare. Dessa utgör ett komplement till aktuell lagstiftning och andra styrande dokument för kommunen.

Policy för den sociala ekonomin och socialt företagande i Timrå kommun

Policyn definierar och anger kommunens förhållningssätt till den sociala ekonomin samt socialt företagande. Målsättningar är att främja det sociala företagandet och träffa överenskommelser med idéburet offentligt partnerskap.

Nämnderna ansvarar för att verksamheter som planeras och genomförs inom den sociala ekonomin i enlighet med policyn, utförs och följs upp på motsvarande sätt som för verksamhet i egen regi samt övriga privata utförare.

Upphandlingspolicy för Timrå kommun

Verksamheterna arbetar efter en upphandlingspolicy, som beskriver ramarna för kommunens upphandlingar och säkerställer att kommunens upphandling sker på ett kvalitetssäkrat, kostnadseffektivt och affärsmässigt sätt.

Nämnderna har vid upphandling av verksamhet från privata utförare att beakta upphandlingspolicyn och tillämpa dess kriterier, i den utsträckning de är relevanta för den aktuella verksamheten.

Utöver angivna kriterier ansvarar nämnderna för att identifiera ytterligare kriterier som kan behövas för att bidra till förbättrade och utvecklade verksamheter.

Vägledande råd och bestämmelser för upphandling

Vägledande råd och bestämmelser är ett komplement till kommunens upphandlingspolicy, och beskriver regelverket som ligger till grund för upphandling samt upphandlingsprocessen.

Nämnderna ansvarar för att krav och kriterier för upphandling enligt antagna riktlinjer, och att det som kan vara aktuellt för verksamheten, följs och uppfylls i samband med överlämning av verksamhet.

UPPFÖLJNING OCH KONTROLL AV VERKSAMHET SOM UTFÖRS AV PRIVATA UTFÖRARE

Med programmet som utgångspunkt ska en strukturerad och systematisk uppföljning av verksamheter bidra till att mål uppnås, brister åtgärdas, förbättringar sker och att leveranser uppfylls. Uppföljning sker inom kommunens ordinarie struktur och rutiner som stöd för det praktiska genomförandet.

Hur uppföljning och kontroll ska genomföras

Att följa upp och kontrollera verksamhet som överlämnas till en privat utförare sker inom kommunens struktur och rutiner för uppföljning, i linje med det som tillämpas för verksamhet i egen regi.

Det innebär att nämnderna inom sina verksamhetsområden och med detta program som utgångspunkt ansvarar för att följa upp och kontrollera följande:

- Att verksamhet utförs enligt lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla. Det genomförs i samband med:
 - Uppföljning och tillsyn som regleras i lag eller annan författning, och som styr vilken typ av uppföljning som görs.
- Att verksamhet bedrivs enligt de mål som fullmäktige och nämnd fastställer, vilket genomförs vid:
 - Kommunens uppföljning av budget och verksamhetsplanering.
- Att det utarbetas en årlig plan för när och på vilket sätt verksamhet ska följas upp:
 - Planen inkluderas i nämndens verksamhetsplan och följs upp och redovisas i samband med delårsrapportering och årsredovisning.

Planen ska innehålla:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar
- Vad som ska följas upp
- Vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas
- Vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna
- Om det finns särskilda granskningsområden under året
- Tidplan
- Former för återkoppling av resultat till nämnd, privat utförare och till allmänhet

Planen behöver anpassas efter den verksamhet som ska granskas. Olika typer av uppföljning kan bli aktuellt vid olika tidpunkter och beroende på verksamhet. Inom några av kommunens områden är uppföljning och tillsyn reglerat i lag, vilket styr vilken typ av uppföljning som är möjlig.

- Att verksamhet som lämnas över till privat utförare levereras i enlighet med uppställda krav, upphandlingsdokument, avtal och överenskommelser.
 - Sker enligt kommunens riktlinjer för uppföljning av avtal och överenskommelser.

Framtagna anvisningar och rutiner för ordinarie uppföljning ska följas och användas för ett systematiskt genomförande. I de fall det finns behov av att följa upp verksamhets-specifika mål och riktlinjer ansvarar nämnderna för att utifrån detta program säkerställa att anvisningar och rutiner tas fram. Respektive nämnd bestämmer själv form och tillvägagångssätt för framtagande i dessa fall.

Nämnderna ska ha en upprättad förteckning över avtal och överenskommelser som omfattas av detta program.

Innehåll i upphandlingsdokument och avtal

Kraven på privata utförare kommer att vara olika för skilda verksamheter och över tid. Dessa krav behöver tydliggöras i upphandlingsdokument, avtal och överenskommelser som upprättas. Programmet ska på lämpligt sätt beaktas vid utformningen för att kunna möjliggöra relevant uppföljning och kontroll. En privat utförare ska rimligen kunna få en tydlig bild av krav och förväntan på den verksamhet som ska utföras och följas upp.

För att möta krav på uppföljning och kontroll har nämnderna och förvaltningarna att beakta följande innehåll i upphandlingsdokument, avtal och överenskommelser:

- När kommunal angelägenhet överlämnas till annan utförare ska mål till följd av lagstiftning, kommunens övergripande mål och specifika verksamhetsmål i tillämpliga delar framgå för den verksamhet som överlämnas.
- Krav och kriterier som tas fram utifrån riktlinjer för upphandling av verksamheter ska framgå, i syfte att tydliggöra det som förväntas av en privat utförare. Dialog och samråd ska ske med kommunens funktion för upphandling i så tidigt skede som möjligt.
- Kommunens rättighet att följa upp verksamhet som utförs av privata utförare ska vara inskriven i avtal och överenskommelser. Där ska säkras att den privata utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga statistikuppgifter samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter.

ALLMÄNHETENS INSYN OCH TILLGÅNG TILL INFORMATION

Allmänheten ska ges insyn i verksamhet som kommunen eller kommunala bolag överlämnar till privata utförare. Med det följer ett ansvar att säkerställa tillgång till information som gör det möjligt att förverkliga. Kommunen ansvarar även för att lämna information om tjänster som erbjuds av olika utförare.

Tillgodose allmänhetens insyn

När kommunen anlitar en privat utförare ska allmänhetens insyn tillgodoses i den skattefinansierade verksamhet som lämnas över. Nämnderna ska därför genom avtalet eller överenskommelsen tillförsäkra sig tillgång till information som gör det möjligt att få skäligen insyn i hur verksamheten bedrivs. Bedömning av omfattning sker från fall till fall. I analysen som ska göras av vilken information som en privat utförare har att lämna ut ska följande beaktas:

- Informationen ska ha koppling till den verksamhet som upphandlas, d.v.s. det ska inte ställas högre krav än vad som är rimligt.
- Begränsningar av möjligheter till insyn som kan följa av lag eller annan författning.
- Ta hänsyn till den verksamhet som avses och utifrån de specifika förutsättningarna. En bedömningsgrund kan vara att utgå från vilka uppgifter som skulle ha varit offentliga om verksamheten bedrivits i kommunal regi.
- Relevans för allmänhetens behov av insyn. Information av generellt intresse för den enskilde kan vara kvalitet och avvikelser i verksamheten, personalen och deras villkor, ägarförhållanden och företrädare, miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete m.m. samt den privata utförarens ekonomi.
- Avvägning mellan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs.

Helägda kommunala bolag

Kommunen ska för helägda kommunala bolag³ se till att allmänheten får insyn i den verksamhet som bolagen genom avtal har lämnat över till privata utförare. De krav som gäller för allmänhetens insyn när kommunal verksamhet lämnats över (se ovan), ska också gälla de helägda bolagen och framgå av ägardirektiv.

Information vid val av utförare

Kommunen är via nämnderna informationsägare för sina verksamheter. När enskilda har möjlighet att välja mellan olika utförare av en nämnds tjänster är nämnden skyldig att lämna information om samtliga utförare, om inte annat framgår av lag eller annan författning. Respektive nämnd ansvarar för att ta fram saklig, relevant och jämförbar information samt göra den tillgänglig.

³ Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

ÅTERRAPPORTERING OCH UTVÄRDERING AV PROGRAMMET

Syftet med programmet är att lyfta frågor om uppföljning och insyn till politisk strategisk nivå. I det ingår att återrapportera uppfyllelse och resultat till kommunfullmäktige i samband med ordinarie uppföljning. Programmet är att betrakta som ett levande dokument som kontinuerligt utvärderas och förbättras.

Återrapportering till kommunfullmäktige

Återrapportering av programmets måluppfyllelse och resultat samt den årliga uppföljningsplanen till fullmäktige görs inom kommunens ordinarie uppföljning av nämndernas budget och verksamhetsplan. Redovisning av resultat sker i samband med delårsrapportering och årsredovisning, som även granskas av revisorerna och görs tillgängliga för allmänheten. Arbetet följs upp löpande vid de återkommande periodrapporterna.

För att få en mer samlad bild av verksamheter som bedrivs av privata utförare ska nämndernas förteckning över avtal och överenskommelser som omfattas av detta program redovisas till fullmäktige.

Utvärdering av programmet

Programmet för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare ska ses som ett levande dokument, som utvärderas kontinuerligt och inför varje mandatperiod. Kommunledningskontoret ansvarar för att stödja uppföljning och utvärdering av programmet tillsammans med berörda nämnder och förvaltningar, vilket ligger till grund för dess revidering och beslut i fullmäktige.

Ett löpande utvecklingsarbete

I samband med att programmet antas finns behov av att se över processer för uppföljning av verksamheter, i syfte att möjliggöra den praktiska integrationen av uppföljning för verksamheter som utförs i egen respektive privat regi.

Kommunledningskontoret har ett övergripande ansvar för att samordna kommunens arbete och sammankalla till utbyten kring programmets innehåll och genomförande. Utgångspunkten är att löpande identifiera tänkbara utvecklingsområden för uppföljning och kontroll av verksamhet som överlämnas till privata utförare. Exempel på utvecklingsområde är former för effektiv uppföljning av avtal. Ytterligare en utgångspunkt är att ha utbyten för att öka kunskaper inom området, samt öka kännedomen om programmet både internt och externt.