

Kommunstyrelsen

Revidering av riktlinje för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare för mandatperioden 2023 - 2026

Förslag till beslut

Förslag till kommunfullmäktige

Förslag till riktlinje för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare för mandatperioden 2023 - 2026 antas.

Sammanfattning

Inför kommunfullmäktiges beslut 2019 var lagen relativt ny.

Kommunledningskontoret gjorde då en grundlig utredning, vilken inkluderade remissvar från nämnder, styrelser och två företagarorganisationer. Föreslagen riktlinje är en revidering av den tidigare riktlinjen. Det efter avstämning med Sveriges kommuner och regioner, Serviceförvaltningens upphandlingsenhet och kommunkoncernens internkontrollsamordnare. En större justering har gjorts, vilken innebär att även bolagen ska arbeta utifrån riktlinjen när de upphandlar verksamhet som träffas av riktlinjen. Det kan exempelvis gälla Kommunfastigheter ABs badverksamhet. Verksamhetsansvariga får göra bedömningar om vilka upphandlingar som träffas av föreslagen riktlinje allt eftersom.

Arbetet utifrån föreslagen riktlinje integreras i ordinarie upphandlings- och uppföljningsarbete. Nämnder och styrelser behöver inte besluta om en särskild anvisning. Resultaten återkopplas som en del i övrig rapportering till berörda nämnder och styrelser, summeras i verksamhetsberättelsen och slutrapporten i sin helhet biläggs så som tidigare till verksamhetsberättelsen. Kommunfullmäktige får återkoppling i samband med årsredovisningen.

Ärendebeskrivning

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod besluta om en riktlinje för uppföljning och insyn av privata utförares verksamhet enligt kommunallagen. Syftet är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare till en politisk nivå för att där lägga fast grundkrav, omfattning och ansvar.

Riktlinjen gäller alla verksamheter som kommunen genom upphandling lämnar över till privata utförare utom fristående förskolor och skolor eftersom de är egna huvudmän för verksamheten och regleras genom tillståndsgivning.

Bestämmelserna i kommunallagen lämnar frihet för kommunkoncernen att utforma innehåll och arbetsformer.

Finansiering

Kostnader hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Säkrar leverans av upphandlad verksamhet och därmed verksamhetens kvalitet.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Pia Järnkvist
Ekonomidirektör

Beslutet skickas till:

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Gymnasienämnden

Kultur- och fritidsnämnden

Miljö- och räddningstjänstnämnden

Servicenämnden

Socialnämnden

Överförmyndarnämnden

Torshälla stads nämnd

Vård- och omsorgsnämnden

Eskilstuna Kommunföretag AB

STYRDOKUMENT

Riktlinjer för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare 2023 - 2026

Beslutad när	
Beslutad av	Kommunfullmäktige
Diarienummer	KSKF/2022:392
Ersätter	Riktlinjer och anvisning för insyn och uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare mandatperioden 2019–2022/KSKF/2016:162
Gäller för	Alla nämnder utom valnämnden, Eskilstuna Kommunföretag AB, Eskilstuna Kommunfastigheter AB, Eskilstuna Energi och Miljö AB
Gäller fr o m	2023
Gäller t o m	2026
Dokumentansvarig	Ekonomidirektör
Uppföljning	2026, nytt beslut senast 2027

Program

Ett program är ett styrande dokument som ska visa en färdriktning genom att innehålla vad som ska uppnås inom ett visst område. Det tar inte ställning till utförande, prioriteringar och metoder. Program ska vara långsiktiga och ej tidsbegränsade. Om det ska vara kommun- och/eller koncernövergripande ska det beslutas av kommunfullmäktige i annat fall av berörd nämnd.

Plan

En plan är ett styrande dokument som ska visa en färdriktning genom att innehålla konkreta mål och riktlinjer. Om den ska vara kommun- och/eller koncernövergripande ska den beslutas av kommunfullmäktige, i annat fall av berörd nämnd.

Policy

En policy är ett styrande dokument som ska visa ett övergripande förhållningssätt och som ska tjäna som vägledning inom ett område, med angivande av övergripande mål och värden som ska eftersträvas. Policys ska vara långsiktiga, ej tidsbegränsade och beslutas av kommunfullmäktige.

Riktlinje

En riktlinje är ett styrande dokument som ska säkerställa ett korrekt agerande och god kvalitet i handläggning och utförande. Riktlinjer kan vara tidsbegränsade eller ej tidsbegränsade. Om den ska vara kommun- och/eller koncernövergripande ska den beslutas av kommunfullmäktige, i annat fall av berörd nämnd.

Ämnesområde och bakgrund

Enligt kommunallagen (KL) får en kommun lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot invånarna för sådan verksamhet på samma sätt som för verksamhet som bedrivs i egen regi.

Enligt kommunallagen ska fullmäktige för varje mandatperiod besluta om en riktlinje för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Allmänheten ska ha insyn i verksamhet som genom avtal lämnas över från en kommun eller ett helägt kommunalt bolag till en privat utförare. Nämnden eller styrelsen ska när enskilda kan välja mellan olika utförare av en tjänst lämna information om samtliga utförare. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Definition privat utförare

Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. En juridisk person är ett aktiebolag, enskild firma, handelsbolag, ekonomisk, 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. Inte heller avses stiftelse som kommunen ensam eller tillsammans med någon annan bildat eller förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan. Riktlinjen omfattar inte fristående förskolor och skolor eftersom de är egna huvudmän för verksamheten och alltså inte är upphandlad verksamhet utan reglerad genom tillståndsgivning.

Sammantaget innebär det att kommunkoncernen ska:

- Genom upphandlande avtal tillförsäkra möjligheten till uppföljning och information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i den överlämnade verksamheten. I avtal även tillförsäkra att utföraren hanterar personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen.
- Kontrollera och följa upp verksamheten som enligt avtal drivs av privat utförare. Arbetet ska vara systematiskt.
- Upprätthålla en generell informationsskyldighet i förhållande till enskilda som kan välja mellan olika utförare.
- I fullmäktige för varje mandatperiod anta riktlinjer för uppföljning och insyn av verksamheter som bedrivs av privata utförare.

Riktlinjer för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare 2023 - 2026

Syfte och mål

Syftet med att fullmäktige beslutar om riktlinjer varje mandatperiod är att lyfta frågorna om uppföljning och insyn som bedrivs av privata utförare till en politisk nivå för att där lägga fast grundkrav, omfattning, ansvar. Det med målen att:

- Förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare för att säkra leveranser enligt avtal, tidigt upptäcka och åtgärda avvikelser och oegentligheter.
- Stimulera till utveckling av verksamheten och ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas.
- Tillförsäkra allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet.

Riktlinjens krav gäller specifikt när verksamheter upphandlas, men kan i praktiken också innehålla strategier för den egna verksamheten, särskilt om den agerar i konkurrens med privata utförare.

Riktlinjen gäller för all den verksamhet som kommunen upphandlar, exempelvis inom vård och omsorg, kultur och fritid, hälso- och sjukvård, stadsbyggnad, fastighetsförvaltning, kommunikationer och annan infrastruktur med mera.

Särskild stor vikt bör läggas vid de kommunala verksamheter som tydligt riktar sig mot invånarna. Det kan handla om såväl hela verksamheter som delar av en verksamhet med stor betydelse för invånare, brukare och kunder.

Ansvar

Enligt kommunallagen ska nämnder och styrelser var och en inom sitt ansvarsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Varje nämnd och styrelse ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare.

Avtal och uppföljning

Avtal och uppföljning ska vara kopplade till Riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun.

Avtal

Avtal ska utformas på så sätt att verksamheten hos de privata utförarna kvalitetsmässigt bedrivs i enlighet med kommunens krav. Kraven ska vara

tydliga och relevanta. Det ska tydligt framgå hur samverkan mellan beställaren och utföraren ska genomföras och hur brister i verksamheten ska hanteras. Kommunens möjligheter att besluta om sanktioner eller att häva ett avtal ska regleras i avtalet.

I avtalen ska krav ställas på att utföraren ska medverka vid uppföljningen, exempelvis genom att lämna statistik och verksamhetsmått till nämnd, styrelse eller delta vid kund- och brukarenkäter som nämnd, styrelse bestämmer. I avtalen ska allmänhetens insyn i verksamheten regleras. I avtalen ska tydligt framgå utförarens skyldighet att följa dataskyddsförordningen. Utföraren ska också åläggas att, i förekommande fall, lämna nödvändiga statistikuppgifter till nationella register.

Uppföljning

Varje nämnd och styrelse ska genom sin förvaltning eller sitt bolag utifrån riktlinjen säkerställa på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp. Uppföljningsansvar gäller även för köp av enstaka platser hos privata utförare. Exempelvis kan det gälla enstaka vårdplatser.

Uppföljningen ska genomföras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt, där resultat dokumenteras och redovisas till nämnd eller styrelse i samband med övrig verksamhetsuppföljning. Nämnder och styrelser ska återkoppla till kommunfullmäktige genom en kort sammanfattning i verksamhetsberättelsen samt i sin helhet i en slutrapport som biläggs verksamhetsberättelsen. I bilagan ska framgå:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens eller styrelsens uppföljningsansvar utifrån tecknat avtal.
- Planen för och genomförandet av uppföljningen: Vad som följts upp till exempel nyckeltal, mål, personaltätthet med mera. Former för uppföljningen, se beskrivningen i nästa rubrik. Vem och när uppföljningen genomfördes. Resultaten av uppföljningen, avvikelser och åtgärder, om möjligt resultaten av åtgärderna.
- Former för återkoppling av resultaten till nämnd eller styrelse, utförare och allmänhet.

Kommunstyrelsen genom kommunledningskontoret sammanställer nämnders och styrelsers återkopplingar till kommunfullmäktige.

Stödmaterial finns framtaget för uppföljningsarbetet, se bilaga 1 Stödmaterial för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Former för uppföljning

Uppföljningen av privat utförd verksamhet kan ha olika utgångspunkter beroende på vad det är för verksamhet som bedrivs. Uppföljningen behöver anpassas till den specifika verksamheten. Det innebär att förvaltningen eller bolaget måste ta ställning till vilken/vilka typer av uppföljning som ska användas, liksom frekvens och omfattning. I de fall där uppföljning och tillsyn är reglerat i lag styr detta vilka typer av uppföljning som är möjlig att

göra. Nedan ges exempel på uppföljningsformer som även kan omfatta verksamhet i egen regi.

- Regelbunden och riktad uppföljning inklusive avtalsuppföljning, vilken syftar till att kontrollera att verksamheten arbetar utifrån upphandlings-/uppdragsavtalet, lagar och regler.
- Uppföljning av kommunkoncernens måldokument, vilken syftar till att följa upp om verksamheten bedrivs och utvecklas i linje med fastställda mål. Uppföljningen görs i enlighet med nämndens eller styrelsens uppföljning i samband med delårsrapporter och årsredovisning.
- Kund- och brukaruppföljningar, vilka syftar till att följa upp kundernas och brukarnas upplevelse av den verksamhet som bedrivs och/eller kontrollera att den enskilde får rätt stöd i överensstämmelse med beslut.
- Oanmälda besök, vilka syftar till att ge en översiktlig bild av förhållandena i verksamheten.
- Uppföljning av ekonomisk status, vilka syftar till att identifiera utförare som riskerar att hamna på obestånd. Detta ger förvaltningen eller bolaget en möjlighet att ha beredskap för att hantera eventuella förändringar i verksamheten.

Allmänhetens insyn

Nämnder och styrelser ska genom sin förvaltning eller sitt bolag med stöd av kommunallagen tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över till den privata utföraren. Informationen kan till exempel handla om:

- Verksamhetens kvalitet
- Avvikelser i verksamheten
- Personalen och deras villkor
- Miljö-, jämställdhets – och integrationsarbete
- Privata utförares ekonomiska ställning
- Ägarförhållanden och företrädare

Det ska i avtalet skrivas in att utföraren ska lämna den information som kommunen begär. Utförarens skyldighet att lämna uppgifter begränsas till att omfatta sådant som kan lämnas utan omfattande merarbete i förhållande till att uppnå syftet med rätten till insyn. Uppgiftsskyldigheten omfattar inte uppgifter som strider mot lag, författningar eller anses utgöra företagshemligheter.

Allmänheten ges inte rätt att direkt få ut handlingar av utföraren utan det är endast kommun som kan begära ut uppgifter. De uppgifter som kommunen erhållit blir allmänna handlingar i kommunen.

Varje förvaltning och bolag ska på lämpligt sätt informera allmänheten om rätten till insyn och vilken information allmänheten kan ta del av.

Informationen ska vara möjlig att ta del av direkt på verksamhetens webbplats eller indirekt på begäran tillgängliggöras för allmänheten på lämpligt sätt.

Sammanfattning

Från att kommunfullmäktige fastställt riktlinjen, ska nämnder och styrelser genom sina förvaltningar och bolag planera för när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp. Uppföljningarna ska omfatta samtliga utförare oavsett driftform, det vill säga även verksamhet i kommunal regi som utförs i konkurrens med privata utförare. Förvaltningar och bolag ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över till utföraren.

Kraven på uppföljning och insyn ska inkluderas i upphandlingsdokumentet och regleras i avtalet när utförandet av en kommunal angelägenhet lämnats över till en privat utförare.

Återkoppling på riktlinjen lämnas i samband med nämnders och styrelser övriga verksamhetsuppföljning till kommunfullmäktige. Riktlinjen gäller för mandatperioden 2023 - 2026. Riktlinjen ska omprövas och vid behov revideras senast 2027.

Gällande lagstiftning och annan rättslig reglering

Kommunallagen (2017:725) 3 kap 12§, 5 kap 3§, 6kap 6§ och 10 kap 3§, 7§, 8§, 9§.

Dataskyddsförordningen GDPR (EU 2016/679).

Lag (2018:558) om företagshemligheter.

Förhållande till redan fattade politiska beslut

Riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun; KSKF 2019:67.

Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Eskilstuna kommunkoncern; KSKF 2021:161.

Riktlinjer för behandling av personuppgifter; KSKF 2018:47.

Kort beskrivning av det rättsliga handlingsutrymmet, i de fall området är reglerat.

Bilaga 1 Stödmaterial för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare

Inledning

Enligt kommunallagen (KL) får en kommun lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Det kan handla om såväl hela verksamheter till som delar av en verksamhet med stor betydelse för invånare, brukare eller kunder. Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot invånarna för sådan verksamhet på samma sätt som för verksamhet som bedrivs i egen regi.

Bilagan är ett stödmaterial i arbetet med uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare. Ett arbete som ska genomföras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt, där resultat dokumenteras och redovisas till nämnd eller styrelse i samband med övrig verksamhetsuppföljning.

Säkra underlag till upphandlingsdokument och avtal

Kraven på uppföljning och insyn ska säkras i upphandlingsdokumentet och regleras i avtalet när utförandet av en kommunal angelägenhet lämnats över till en privat utförare. Följande underlag behöver tas fram:

Uppföljning

- En sammanfattande kort beskrivning av nämndens eller styrelsens uppföljningsansvar utifrån tecknat avtal.
- Vad som ska följas upp, till exempel nyckeltal, mål, personaltäthet med mera.
- Vilka former av uppföljning som ska användas, frekvens och omfattning. Exempel på former för uppföljning:
 - Regelbunden och riktad uppföljning inklusive avtalsuppföljning, för att kontrollera att verksamheten arbetar utifrån upphandlings-/uppdragsavtalet, lagar och regler.
 - Kommunens måldokument för att följa upp om verksamheten bedrivs och utvecklas i linje med fastställda mål.
 - Kund- och brukaruppföljningar för att följa upp kundernas och brukarnas upplevelse och om den enskilde får rätt stöd i överensstämmelse med beslut.
 - Oanmälda besök för att ge en översiktlig bild av förhållandena i verksamheten.
 - Kontroll av ekonomisk status för att identifiera utförare som riskerar att hamna på obestånd.

I de fall där uppföljning och tillsyn är reglerat i lag styr detta vilka typer av uppföljning som är möjlig att göra.

- Hur brister i verksamhet ska hanteras, samt i vilka fall sanktioner eller uppsägning av avtal kan bli aktuellt.
- Var det operativa ansvaret för uppföljningen ligger.
- Tidplan.

Allmänhetens rätt till insyn.

- Utförarens skyldighet att lämna uppgifter till nämnden eller styrelsen om till exempel:
 - Verksamhetens kvalitet
 - Avvikelser i verksamheten
 - Personalen och deras villkor
 - Miljö-, jämställdhets – och integrationsarbete
 - Privata utförarens ekonomiska ställning
 - Ägarförhållanden och företrädare

Informationen ska vara möjlig att för allmänheten ta del av direkt på verksamhetens webbplats eller indirekt på begäran tillgängliggöras för allmänheten på lämpligt sätt.

- Tydliggöra när enskilda kan välja mellan olika utförare av en nämnds tjänster lämna information om samtliga utförare. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.
- Hantering av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen.

Ta fram en plan, genomför och återkoppla resultat till nämnd, utförare och allmänhet.

Ta fram en plan för uppföljningen av privata utförare enligt föreslagen mall.

Exempel på plan för uppföljning

AVTAL avseende	VAD ska följas upp?	HUR sker uppföljning?	NÄR sker uppföljning?	VEM ansvarig för uppföljning?	ÅTERKOPPLING resultat, ev åtgärder och insyn
Ex Snöröjn.	*Att leverantören har påbörjat sin snöröjning inom en timme från avrop eller vid senare tidpunkt som kommunen specificerar *Att hela gatans bredd snöröjs Att alla gatukors är fria från plogvallar *Att avtalad maskin också används för att utföra arbetet *Betaling av skatter och sociala avgifter *Ekonomisk status *Möjlighet till insyn - uppgifter om vilka områden som prioriteras samt status på webb.	*Oanmälda besök/kontroll på plats *Uppföljningsmöten vid behov *Kontroll via skatteverket *Kontroll via Bussines Check	*Två gånger per år *Vid behov/klagomål *Skattekontroll och kontroll av ekonomisk status görs en gång per år	*Verksamhetschef	Rapporteras: En gång per år till nämnd i samband med Verksamhetsberättelse. Utförare efter gjord uppföljning. Allmänheten kan ta del av resultatet av uppföljningen genom nämndhandlingar. Allmänheten kan följa prio och status på snöröjning via webb.

Genomför uppföljningen och dokumentera med fokus på avvikelser och åtgärder.

Avtalsuppföljningen återrapporteras till nämnd eller styrelse i samband med övrig verksamhetsuppföljning. Delår 1 och delår 2 om det finns något att rapportera, annars i verksamhetsberättelse. I verksamhetsberättelsen under angiven rubrik sammanfattas arbetet, avvikelser, slutsatser och förslag till nämnden eller styrelsen på eventuella åtgärder eller strategier inför kommande avtal. Hela slutrapport som biläggs verksamhetsberättelsen. I bilagan ska framgå:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens eller styrelsens uppföljningsansvar utifrån tecknat avtal.
- Planen för och genomförandet av uppföljningen: Vad som följts upp till exempel nyckeltal, mål, personaltäthet med mera. Former för uppföljningen, vem och när uppföljningen genomfördes. Resultaten av uppföljningen, avvikelser så som krav som överträffats eller inte uppnåtts och förslag till åtgärder. Om åtgärder genomförts under innevarande år, resultaten av dessa.
- Former för återkoppling av resultaten till nämnd eller styrelse, utförare och allmänhet.

Nämnder och styrelser återkopplar till kommunfullmäktige genom en den korta sammanfattningen i sin verksamhetsberättelse samt slutrapport som biläggs verksamhetsberättelsen. Kommunstyrelsen genom kommunledningskontoret sammanställer nämnders och styrelsers återkopplingar till kommunfullmäktige.

Gällande lagstiftning och politiska beslut

- Kommunallagen (2017:725) 3 kap 12§, 5 kap 3§, 6kap 6§ och 10 kap 3§, 7§, 8§, 9§.
- Dataskyddsförordningen GDPR (EU 2016/679).
- Lag (2018:558) om företagshemligheter.
- Riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun; KSKF 2019:67.
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Eskilstuna kommunkoncern; KSKF 2021:161.
- Riktlinjer för behandling av personuppgifter; KSKF 2018:47.