



**Göteborgs Stads program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare under perioden 2016–2018**

Till Göteborgs kommunfullmäktige

**Kommunstyrelsens förslag**

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 18 augusti 2016 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Göteborgs Stads program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande bilaga, för perioden 2016–2018, antas.

----

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen antecknade Lars Hansson (SD) som yttrande en skrivelse från den 21 september 2016.

Göteborg den 5 oktober 2016  
Göteborgs kommunstyrelse

Ann-Sofie Hermansson

Jonas André

## Göteborgs stads program för uppföljning och insyn av verksamheten som utförs av privata utförare perioden 2016-2018.

Programmet är bra i sin helhet, men vi har en del synpunkter på tjänsteutlåtandet.

Till följd av förändringar i kommunallagen som trädde i kraft 1 januari 2015 ställs nu krav på att kommuner anta ett program för uppföljning och insyn av kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Detta ställer sig sverigedemokraterna sig positiva till. Däremot kan vi inte stå bakom alla skrivelser i tjänsteutlåtandet.

Under rubriken **jämställdhetsperspektivet** står att läsa:

*”...en service där bemötandet och utförandet av servicen eller tjänsten inte baseras på könstereotypa föreställningar och normer”*

Under nästa rubriken **mångfaldsperspektivet** står dock följande:

*”Förutom att **kön ska beaktas** i de avtal som staden ingår med privata utförare, ska även övriga diskrimineringsgrunder beaktas såsom etnisk tillhörighet, ålder, funktionsnedsättning, religionstillhörighet, könsöverskridande identitet eller uttryck och sexuell läggning”*

Att ingen ska diskrimineras är för oss en självklarhet. Det har vi lagar som reglerar, och som alla lagar ska dessa följas. Görs inte detta ska det beivras. Vad vi ställer oss frågande till är vad som menas med ”kön ska beaktas”.

Det viktigaste parametrarna för Göteborgs stad borde vara att de avtal som ingås med privata utförare är pris kontra kvalitet på den servicen som tillhandahålls. De avtal som staden ingår ska bygga på kompetens, pris och kunnande. Inte pga utförarens kön..



# Göteborgs Stad

## **Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2016-08-18  
Diarienummer 1038/16

## **Ledningsstaben**

Strategisk samordning  
Bengt Vänerlöf  
Telefon 031-368 0378  
Helen Torstensson  
Telefon 031-368 0464  
E-post: [bengt.vanerlof@stadshuset.goteborg.se](mailto:bengt.vanerlof@stadshuset.goteborg.se)  
E-post: [helen.torstensson@stadshuset.goteborg.se](mailto:helen.torstensson@stadshuset.goteborg.se)

## **Göteborgs Stads program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare under perioden 2016–2018**

---

### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelse och kommunfullmäktige:

Göteborgs Stads program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande bilaga, för perioden 2016–2018, antas.

### **Sammanfattning**

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod, enligt 3 kap 19 b § kommunallagen (KL), anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter, som utförs av privata utförare. Programmet ska också ange hur uppföljningen ska ske och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. De nya bestämmelserna i KL syftar till att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt att öka allmänhetens insyn i den privata utförarens verksamhet. Med det avses att tydliggöra vad som redan följer av gällande rätt och att föra upp detta område till den strategiska nivån, kommunfullmäktige (KF).

Programmet ska omfatta all verksamhet som utförs av privata utförare där kommunen är huvudman, vilket exkluderar fristående förskolor respektive skolor eftersom de är egna huvudmän.

De avtal som redan är ingångna mellan kommunen och privata utförare gäller. Förändringen i KL syftar på tillkommande avtal efter att KF fattat beslut om programmet.

Ovanstående är de huvudsakliga förändringar som trädde i kraft den 1 januari 2015. Stadsledningskontoret lämnar i detta tjänsteutlåtande förslag på ett program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare.

### **Ekonomiska konsekvenser**

För att leva upp till lagens krav enligt programmet finns det behov av att utveckla arbetet och höja kompetensen när det gäller upphandling och uppföljning.

Stadsledningskontoret bedömer dock att det redan ingår i nämnders och styrelserns ansvar utifrån reglemente/ägardirektiv och riktlinje för planering, uppföljning och kontroll.

### **Barnperspektivet**

Att förtydliga och utveckla uppföljningen av verksamhet som utgörs av privata utförare kan bidra till kvalitetsutveckling av tjänster som barn och unga tar del av.

### **Jämställdhetsperspektivet**

Service och resurser som kommunen tillhandahåller kvinnor och män, flickor och pojkar ska vara jämställda och erbjudas på lika villkor oavsett utförare. Avtal som staden ingår med privata utförare där det klart anges hur jämställdhetsperspektivet ska beaktas och en uppföljning där en analys görs på hur jämställd servicen varit, skapar dessa förutsättningar. Det vill säga en service där bemötandet och utförandet av servicen eller tjänsten inte baseras på könsstereotypa föreställningar och normer.

### **Mångfaldsperspektivet**

I likhet med jämställdhetsperspektivet ska principen för en rättsäker och likvärdig service utan diskriminering tillhandahållas oavsett utförare. Det innebär att de privata utförare som staden anlitar ska garantera att de levererar en likvärdig service oavsett vem brukaren är och varifrån hen kommer. Förutom att kön ska beaktas i de avtal som staden ingår med privata utförare, ska även övriga diskrimineringsgrunder beaktas såsom etnisk tillhörighet, ålder, funktionsnedsättning, religionstillhörighet, könsöverskridande identitet eller uttryck och sexuell läggning. Samma grunder ska även beaktas då uppföljningen av en privat utförare görs för att säkra en likvärdig service.

### **Miljöperspektivet**

En utvecklad uppföljning kan leda till att de miljökrav som ställs vid upphandling av tjänster i större utsträckning och mer systematiskt följs upp.

### **Omvärldsperspektivet**

Stadsledningskontoret har i beredningen haft kontakt med andra kommuner och tagit del av deras program. Stadsledningskontoret har också deltagit i Sveriges kommuners och landstings arbete med att ta fram ett kunskapsmaterial i frågan som stöd till kommuner och landsting. Programmet kan bidra till att staden utvecklas i sin roll som avtalspart och bidrar till ett hållbart företagsklimat.

## ***Bilaga***

Förslag till Göteborgs Stads program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare under perioden 2016-2018.

## Ärendet

Förändringar i kommunallagen (KL 3 kap 19b §) som trädde i kraft den 1 januari 2015 ställer krav på kommunerna att anta ett program för uppföljning och insyn av kommunal angelägenhet som utförs av privata utförare. Programmet ska gälla för innevarande mandatperiod och revideras för varje ny mandatperiod.

## Bakgrund

Syftet med ändringen i KL 3 kap 19b § är att klarlägga det som följer av redan gällande rätt samt att tydliggöra det övergripande ansvaret som kvarstår för kommunen när *en kommunal angelägenhet* överlämnas till en privat utförare. Syftet är också att föra upp dessa frågor på en strategisk nivå till kommunfullmäktige.

Kommunen bestämmer om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet när den utförs av en privat utförare. Den privata utföraren tillhandahåller en *kommunal angelägenhet* och kommunen behåller det övergripande ansvaret som om verksamheten bedrivs i egen regi.

När en kommunal tjänst överlämnas till en privat utförare, krävs att kommunen noggrant i förväg har analyserat vilka mål och riktlinjer som ska gälla för den upphandlade verksamheten och hur uppföljningen ska göras.

Det ska vara enhetliga krav på verksamhet i egen regi och privata utförare. Det är genom förfrågningsunderlag och avtal som programmets krav kan bli giltiga.

I programmet ska anges hur KF:s mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoseas.

Konkret kan de olika verksamhetsområdena som blir föremål för upphandling hanteras i flera olika dokument som följer varje områdes logik för olika former av upphandling. Med det avses att de kan antas som separata delar av ett program.

I den nuvarande lagstiftningen med utgångspunkt i de förarbetena till förändringen (SOU 2013: 53/2015:24/2013/14: KU 41) förtydligas bestämmelserna om information till brukare eller enskilda. I vissa speciallagstiftningar som *i lagen om valfrihetssystem* (LOV), uppmärksammas vikten att regleringen av kommunens informationsskyldighet är både heltäckande och enhetlig. I lagen om offentlig upphandling (LOU) finns det inga sådana krav.

Väsentligt är att programmet också korrelerar med de av KF antagna *policy och riktlinjer för upphandling och inköp*. Det innebär att övergripande krav som alltid ska ställas vid upphandling, framgår av stadens policy och riktlinjer för upphandling och inköp.

Inom staden genomförs upphandlingar av Göteborgs Upphandlings AB och av enskilda nämnder och styrelser.

## Definition av privat utförare

Med privat utförare avses en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt KL kap 3 16 §. Kommunen är huvudman för en verksamhet både då verksamheten bedrivs av en upphandlad utförare, och då verksamheten bedrivs av utförare i ett valfrihetssystem.

En privat utförare är en person utan kommunalt ägande. Ett helägt eller delägt kommunalt bolag, stiftelser och föreningar som relegeras i KL 3 kap 17 och 18 § är *inte* privata utförare. De betecknas som *kommunala företag*.

Juridiska personer eller individer kan bli privata utförare under förutsättning att de vinner en offentlig upphandling (LOU och LUF) alternativt kvalificerar sig genom att ingå i ett valfrihetssystem (LOV). Kommunen är inte huvudman för privata utförare som bedriver enskilda förskolor respektive skolor utan de är sina egna huvudmän och omfattas inte av denna lagstiftning.

### **Allmänhetens insyn**

Allmänhetens insyn är särskilt viktig i den *skattefinansierade verksamheten*. Det ska vara ett krav att vid varje upphandling tillförsäkra allmänhetens insyn hur angelägenheterna rörande överlämnandet av vården av de kommunala angelägenheterna till privata utförare ser ut.

I den offentliga utredningen föreslogs därför att det i KL uttryckligen anges att om en kommun sluter avtal med privat utförare ska kommunen tillförsäkra att ge allmänheten skälig insyn i den verksamhet som lämnas över till annan. Vad som är skälig insyn är beroende av omfattning och vilken verksamhet som berörs. Hur omfattande den skäliga insynen ska vara är beroende också på om det är ett helt eller delägt företag. Det går inte att generellt förutsäga utan får prövas vid varje enskild upphandling.

Det innebär att när kommunen träffar avtal med privat utförare ska kommunen enligt KL´s regler genom avtalet försäkra sig om att allmänheten garanteras skälig insyn i den verksamhet som lämnas över. Lagstiftningen ger inte direkt någon praktisk vägledning utan det får dels bedömas från fall till fall och på så vis utveckla en lokal praxis som är förutsägbar.

Enligt redan tidigare bestämmelser i KL (6 kap 8 a §) är kommunen genom ansvarig nämnd skyldig att informera om vilka utförare som erbjuds. Kravet gäller när medborgaren har möjlighet att välja mellan olika utförare av den kommunala tjänsten och ska välja ett alternativ. Kravet gäller oavsett om verksamheten drivs i egen regi alternativt av privat utförare.

### **Programmets syfte och utformning**

Syftet med de förändrade reglerna i lagstiftningen är att tydliggöra redan gällande principer och regler för kommunens ansvar när kommunen anlitar privata utförare där kommunen är huvudman. Programmet ska fastställa grundläggande krav som rör omfattning, struktur och ansvar uttryckt genom:

- Mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare på uppdrag av kommunen
- Hur uppföljning ska ske
- Hur allmänhetens insyn i verksamhet som lämnats över till en privat utförare ska garanteras

Syftet med kommunallagens krav är att förbättra kommunens styrning av den verksamhet som lämnats över till privata utförare och föra upp området till en strategisk nivå, kommunfullmäktige.

Budget och mål som är antagna av KF gäller för nämnder och styrelser. Utöver budget och mål beslutar KF om olika program, policies och riktlinjer som nämnder och styrelser har skyldighet att följa. Nämnder och styrelser är att säkerställa att utförare som anlitas för att utföra kommunal angelägenhet och tjänst följer de mål och riktlinjer

som styr såväl kommunala som privata utförare inom varje nämnd och styrelsers ansvarsområde och uppdrag. Göteborgs stad har stor frihet att utforma programmet efter lokala förutsättningar.

Dock måste programmet innehålla riktlinjer om upphandlingsformer som tillämpas för LOU och LOV. Det innebär reellt att programmet måste anpassas till vilka styrprinciper och den nämnds och styrelseansvar, som finns på respektive nivå.

### **Stadsledningskontorets övervägande och bedömningar**

Stadsledningskontorets förslag är det första programmet utifrån det nya lagkravet. Redan under nästa mandatperiod 2019-2022 ska ett program åter fastställas.

Under hösten kommer flera ärenden att behandlas i KS och KF som berör upphandlingsområdet vilket kan påverka och bidra till ett mer utvecklat program för kommande mandatperiod. Det finns också en möjlighet att på sikt anta program för specifika områden utifrån behov.

Implementering av programmet i stadens verksamheter är ett utvecklingsarbete över tid som tar sin utgångspunkt i att förbättra och koordinera avtal och uppföljningsprocesser. Det är genom avtalsskrivningar som kraven i programmet kan förverkligas och få genomslag.

Det varierar inom staden hur väl man redan lever upp till programmets krav. Stadsledningskontorets bedömning är att ansvarsfördelning och metoder för uppföljningen av tjänsternas kvalitet behöver förtydligas och utvecklas när avtal tecknas av upphandlingsbolaget och används av flera nämnder och styrelser.

Stadsledningskontoret

Bengt Vänerlöf

Planeringsledare

Helen Torstensson

Processledare

Jonas Kinnander

Direktör för Ledningsstaben

## **Göteborgs Stads program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare under perioden 2016 – 2018.**

### **Programmets omfattning**

Syftet med programmet är att nämnder och styrelser säkerställer att utförare som anlitas för att utföra kommunal angelägenhet följer de mål och riktlinjer som styr såväl kommunala som privata utförare inom varje nämnd och styrelses ansvarsområde och uppdrag.

När kommunal tjänst bedrivs av privat utförare är nämnd och styrelses ansvar att utföraren;

- Bedriver verksamheten enligt lagar, förordningar och föreskrifter som gäller och kan komma att gälla.
- Bedriver verksamheten enligt mål och riktlinjer som kommunfullmäktige genom budget och andra styrande dokument fastställer.

Den privata utföraren ska;

- I den utsträckningen som nämnder och styrelser beslutar, bidra med utvärdering, uppföljning samt redovisa statistik till uppdragsgivaren, nationella register och övriga myndigheter.
- Tillgodose allmänhetens, genom kommunen, möjligheter till insyn enligt reglerna i 3 kap 19 § KL.

En kommun får enligt 3 kap 19 § KL lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en privat utförare. Kommunen som ansvarig huvudman är dock intakt. Med det avses ansvar inför kommuninvånare oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller av privata utförare.

Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare omfattar all den verksamhet som utförs av privata utförare där kommunen är huvudman. Enskilda förskolor respektive skolor omfattas inte av programmet eftersom de själva är huvudmän för sin skolverksamhet. Kommunen har dock insyns rätt i dessa skolverksamheter och tillsyn för förskolor.

Det är varje nämnds och styrelses ansvar att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Dessa mål och riktlinjer ska framgå i de förfrågningsunderlag som utgör underlag för upphandling samt i de avtal som tecknas med privata utförare. Målen från kommunfullmäktiges budget ska ingå utifrån nämnd och styrelses prioriteringar och i den mån de bedöms tillämpliga för upphandlingen.

Övergripande krav som alltid ska ställas vid upphandling framgår av stadens policy och riktlinjer för upphandling och inköp.

### **Nämnds och styrelses ansvar vid upphandling och avtalstecknande**

Vid upphandling av kommunal tjänst som definieras som kommunal angelägenhet ska krav och villkor enligt kommunfullmäktiges mål, riktlinjer samt övriga relevanta



styrande dokument formuleras i förfrågningsunderlag och ingå i avtal. Det ska vara enhetliga krav på egen regi verksamhet och privata utförare. Förfrågningsunderlag och avtal ska innehålla grundkrav som kvalitet, verksamhetsmål och resurseffektivitet och dessutom ska kommunfullmäktiges mål avseende miljö, mänskliga rättigheter, integration och ägarkrav uttryckta i styrande dokument och riktlinjer ingå om de är relevanta i den aktuella upphandlingen.

### **Kommunens uppföljningsansvar**

När en kommunal angelägenhet, genom avtal, har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Det är både en rättighet och en skyldighet för kommunen. Kommunens rättighet att följa upp verksamheten ska vara inskrivet i avtal med privata utförare med samma regler som gäller för den egna regin.

Uppföljningen har två övergripande syften

- Kontroll av att uppdrag utförs i enlighet med mål, uppdragsbeskrivningar, förfrågningsunderlag, anbud och avtal.
- Underlag för att utveckla och förbättra verksamheten och tjänsterna till invånarna.

Huvudsakligen kan tre uppföljningsnivåer uppmärksammas:

1. Avtalsuppföljning.
2. Verksamhet, struktur och processuppföljning. Med det avses vilken kvalitet som den privata utföraren levererar i förhållande till vad som är överenskommet i det skriftliga avtalet.
3. Individuppföljning

Beroende på uppföljningsnivå kan olika typer av uppföljningsmetoder och tillsynsformer användas utifrån den upphandlade verksamhetens logik. Exempel på former som kan ingå i avtalet är:

- a. Regelbunden tillsyn, insyn och uppföljning enligt plan.
- b. Riktad tillsyn och uppföljning.
- c. Händelsestyrd tillsyn och uppföljning.
- d. Individuppföljning.

Varje nämnd och styrelse ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde samt ansvarar också för att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar, som träffas med varje privat utförare. I avtalen ska det säkerställas att 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.

Avtalet och uppdragsbeskrivningen ska också reglera hur kommunens uppföljningar återrapporteras till utföraren och redovisas för allmänhetens insyn.

### **Nämnder och styrelser årliga uppföljning**

I den plan för uppföljning av verksamheten som nämnder och styrelser årligen upprättar, enligt regler för budget och uppföljning, ska de krav som kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata aktörer ställer inarbetas. Planen ska innehålla:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar
- Uppgift om vad som ska följas upp
- Vilka former för uppföljning som kommer att tillämpas genom tillsyn och verksamhetsuppföljning.
- Avtalsuppföljning via förfrågningsunderlag
- Vem eller vilka som ansvarar för att genomföra uppföljningarna
- Särskilda granskningsområden under året enligt plan
- Tidplan för uppföljningen
- Former för återkoppling av resultat till samtliga involverade aktörer som nämnd, utförare och allmänhet.

Den struktur respektive tidplan som har fastställts för uppföljningen ska följas oavsett vem som är utförare och redovisas som en del av den samlade uppföljningen. Nämnd/styrelse ska utifrån planen utarbeta arbetsformer för hur verksamheten ska följas upp.

### **Nämnd och styrelser ansvar för rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige**

I rapporteringen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, enligt fastställd struktur- och tidplan, ska hela verksamhetsområdet, oavsett utförare, belysas enligt anvisningarna.

### **Nämnd och styrelses ansvar för information till brukare och allmänhet**

Nämnden är ägare av informationen för sin verksamhet. Där den enskilde kan välja mellan olika utförare ska nämnden på bästa möjliga sätt tillhandahålla information för brukare av tjänsten och allmänhet beträffande de utförare som ingår i ett valsystem. Den information som tillhandahålls ska vara saklig, jämförbar, relevant, lättillgänglig och begriplig. Informationen ska publiceras på [goteborg.se](http://goteborg.se).

### **Nämnder och styrelser ansvarar för allmänhetens rätt till insyn**

Nämnd och styrelse ska i det avtal som ingås med en privat utförare säkerställa att allmänheten garanteras insyn i uppdragets resultat. Nämnden och styrelsen ska i sin begäran bestämma vilken information som de ska efterfråga. Den information som nämnd och styrelse begär in av den privata utföraren ska ha direkt koppling till upphandlingen och det ingångna avtalet.

Som exempel på innehåll kan nämnas: verksamhetens kvalitet, avvikelser, kundundersökningar, personaltäthet, personalens kompetensprofil, miljöarbete, integration och mänskliga rättigheter, ägardata, ekonomi och företagsinformation.

Den privata utförarens skyldighet att på begäran lämna uppgifter begränsas till att omfatta data som kan levereras utan allt för omfattande merarbete alternativt inte strider mot lag eller utgör en företagshemlighet.

## **Utvärdering av programmet**

Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare ska senast utvärderas under 2018. Stadsledningskontoret ansvarar för utvärderingen och den utgör underlag för eventuell revidering av programmet inför kommande mandatperiod. Enligt lagen ska kommunfullmäktige fastställa ett program för varje mandatperiod.