

Utredning - Program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare

Att lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare

Enligt kommunallagen (KL) får kommuner, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Bestämmelsen är en upplysningsbestämmelse och närmare bestämmelser om överlämnande av kommunala angelägenheter finns i 10 kap.¹

Fullmäktige i kommuner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag.²

Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan t.ex. vara ett aktiebolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en idéburen organisation. Det krävs dock att det är en privat aktör. Ett kommunalt företag, dvs. ett hel- eller delägt kommunalt bolag kan därför inte vara privat utförare.³

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Det betyder att kommunen har en skyldighet att inte bara tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp, utan det krävs även att aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten. Hur uppföljning ska ske får föreskrivas i avtalet med den privata utföraren.⁴

Om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Exakt hur långt insynen ska sträcka sig blir något som får bedömas i varje enskilt fall. För att bestämma insynens omfattning ska det vid avtalets utformning och tecknande göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intresse av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs.⁵

Program med mål och riktlinjer

I 5 kap. KL finns bestämmelser om fullmäktige och fullmäktiges uppgifter. En av fullmäktiges uppgifter regleras i 3 §. Av den bestämmelsen framgår att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer som gäller privata utförare av kommunala angelägenheter.

Som uppmärksamhets har bestämmelsen ändrats den 1 juli 2024.

¹ 3 kap. 12 § KL.

² 10 kap. 1 § KL.

³ 10 kap. 7 § KL samt tillhörande lagkommentar från Karnov.

⁴ 10 kap. 8 § KL samt tillhörande lagkommentar från Karnov.

⁵ 10 kap. 9 § KL samt tillhörande lagkommentar från Karnov.

Bestämmelsens tidigare lydelse (2018-01-01):

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.

Bestämmelsens nuvarande lydelse (2024-07-01):

Om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för *samtliga utförare* av sådana angelägenheter.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Lagändringens innebörd och på vilket sätt de kommunala bolagen omfattas av programmet

5 kap. 3 § KL innehåller bestämmelser om det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta för all skötsel av kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Ändringen i bestämmelsens första stycke innebär att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner i egen regi eller av hel- eller delägda kommunala bolag samt kommunala stiftelser och föreningar. Det är endast sådana angelägenheter som fullmäktige har beslutat att privata utförare ska kunna ombesörja som omfattas av skyldigheten.

I andra stycket förtydligas att det i programmet ska anges hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses eftersom deras verksamhet som huvudregel inte omfattas av offentlighetsprincipen. Kravet innebär att fullmäktige ska anta övergripande riktlinjer för insynen i de privata utförarnas verksamhet avseende den aktuella kommunala angelägenheten. Av riktlinjerna bör det framgå hur insynen ska tillgodoses genom avtal med de privata utförarna.

Uppföljningen av målen och riktlinjerna bör vara så lika som möjligt för all verksamhet som omfattas av skyldigheten, dvs. oavsett om verksamheten bedrivs av kommuner i egen regi eller av privata utförare. Om det exempelvis görs oannonserade besök hos privata utförare bör det också göras sådana besök i den verksamhet som bedrivs i egen regi. Även i övrigt bör samma metoder tillämpas vid all uppföljning. Samtidigt kan uppföljningen i vissa fall behöva skilja sig åt, eftersom styrningen av privata utförare utgår från ett avtalsförhållande där krav normalt måste ställas i förväg inför att verksamheten upphandlas.⁶

Skälen till lagändringen

Även om det finns bestämmelser i kommunallagen som reglerar kommuners ansvar för att följa upp den egna verksamheten saknas det en reglering som på liknande sätt uppställer en skyldighet att formulera riktlinjer för den egna verksamheten. Det är viktigt att verksamhet som finansieras av kommuner behandlas så likvärdigt som möjligt, oavsett om verksamheten bedrivs av kommuner i egen regi eller av privata utförare. Detta för att öka fokus på kvalitet genom utvecklad konkurrensneutralitet mellan de olika utförarna. Sett ur ett medborgarperspektiv är det vidare viktigt att medborgarna kan förvänta sig att kommuner bedriver ett likvärdigt uppföljningsarbete. På så sätt

⁶ Prop. 2023/24:52 s 8 och 16.

ökar medborgarnas tillgång till tjänster av god kvalitet. Regeringen anser därför att det bör gälla likvärdiga krav på mål och riktlinjer för samtliga utförare av kommunal verksamhet.⁷

Innehållet i programmet

Enligt regeringen bör den nya regleringen tillämpas på samma sätt som den nuvarande skyldigheten, med den skillnaden att den även ska gälla för verksamhet som bedrivs av kommuner i egen regi. Programmet kan t.ex. innebära att miljö- och jämställdhetskrav ställs på verksamheten eller mer verksamhetsspecifika målsättningar som anger vilka resultat som förväntas uppnås.

De mål och riktlinjer som tas fram bör anges i ett gemensamt program, som omfattar verksamhet som bedrivs både av kommuner i egen regi och av privata utförare. Programmet bör så långt det är möjligt ange samma mål och kvalitetsindikatorer, även om den konkreta uppföljningen kan se olika ut med anledning av de skillnader som följer av att relationen med de privata utförarna är reglerad i avtal.

Uppföljningen kan bestå av en rad åtgärder, som att samla in information om verksamhetens resultat, analysera resultaten, återföra resultaten till de berörda enheterna samt utkräva ansvar. Processerna vid uppföljning bör vara så lika som möjligt. I den utsträckning skillnader förekommer bör dessa vara sakligt motiverade. Om det exempelvis görs oannonserade besök hos privata utförare bör det också göras sådana besök i den verksamhet som bedrivs i egen regi. Även i övrigt bör, så långt det är möjligt, samma metoder tillämpas vid all uppföljning.

Samtidigt kräver verksamhet som bedrivs av privata utförare särskilda överväganden. Krav måste normalt ställas i förväg i förfrågningsunderlaget inför att verksamheten upphandlas. Frågor om hur insynen ska garanteras kräver också särskilda överväganden när verksamheten bedrivs av privata utförare.

Trots att de rättsliga förutsättningarna för uppföljning ser olika ut bedömer regeringen dock att det inte finns några hinder mot att ha samma övergripande mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter oavsett utförare.

Varje nämnd ansvarar enligt 6 kap. 6 § kommunallagen för uppföljning och kontroll på sina respektive områden. Riktlinjerna från fullmäktige får därför inte bli så detaljerade att de fråntar nämnderna deras ansvar för att utföra kontroll och uppföljning.

Vidare måste programmet givetvis anpassas till de författningskrav som kan gälla för verksamheten. Det finns redan ett stort antal styrande dokument i kommuner som innehåller mål och riktlinjer av olika slag. Vissa av dessa tas fram inom ramen för budgetprocessen. En del är av mer övergripande slag och tas fram av fullmäktige, medan andra utarbetas på nämndnivå. Lagändringen är inte avsett att innebära att kommuner ska ställa ytterligare krav om fullmäktige redan har formulerat mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs av privata utförare. I sådant fall kan befintliga mål och riktlinjer tas in i det nya programmet som även omfattar kommunens egen verksamhet.⁸

⁷ Prop. 2023/24:52 s. 9 – 10.

⁸ Prop. 2023/24:52 s. 11–12.