

Utlåtande 2009:70 RI (Dnr 329-415/2008)

Hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen

Motion av Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) (2008:10)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande Motion (2008:10) av Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) avslås.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) föreslår i en motion (2008:10) ett antal åtgärder som syftar till en hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. Bland annat föreslås att staden ska utreda hur en stadsövergripande modell kan organiseras för att få skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat verksamhet finansierad av kommunen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, trafik- och renhållningsnämnden, idrottsnämnden, utbildningsnämnden och socialtjänstnämnden. Trafik- och renhållningsnämnden har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret anser att det redan idag aktivt inom staden bedrivs ett arbete som syftar till att säkerställa ekonomisk stabilitet och seriositet hos

de företag som tillhandahåller offentligt finansierade tjänster. Detta arbete är föremål för kontinuerlig utveckling, kompetensen ökas och nya metoder prövas. Olika förutsättningar råder, beroende på vilken offentlig finansierad verksamhet det rör sig om, varför stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till om en övergripande uppföljningsmodell är det mest ändamålsenliga.

Östermalms stadsdelsnämnd anser att det är viktigt att noga följa upp all skattefinansierad verksamhet, både när det gäller kvalitet och ekonomi. Det är i grunden ingen skillnad mellan verksamhet som 1) staden utför med egen anställd personal 2) staden har lagt på entreprenad 3) via stadens pengsystem utförs av enskilda utförare. Oavsett vilken av dessa former som gäller för en verksamhet, så har staden det yttersta ansvaret. Det är staden som ställer kraven, det är staden som följer upp, det är staden som finansierar och det är staden som har det yttersta ansvaret inför medborgarna. I debatten sker ofta en begreppsförvirring. Användningen av begrepp som ”privat” eller ”privatisering” borde egentligen begränsas till rent privat verksamhet, d.v.s. privat finansierad verksamhet. Skattefinansierad verksamhet kan aldrig vara en rent privat angelägenhet. T.ex. är enskilt drivna förskolor som är finansierade via stadens pengsystem inga privata verksamheter.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd anser att de lagar och riktlinjer som styr enskild driven verksamhet är tillräckliga. Utbildningsnämnden och staden har fastslagna riktlinjer för att driva enskild verksamhet. Skolverket ansvarar för friskolor.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd anser att den offentliga insynen i svenska bolag som driver näringsverksamhet är redan väl reglerad genom ett flertal offentliga förordningar såsom aktiebolagslagen, årsredovisningslagen och bokföringslagen. Möjligheter till ekonomisk kontroll och uppföljning är därmed väl tillgodosedda.

Södermalms stadsdelsnämnd anser att alla verksamheter, oavsett huvudman, dvs. om den drivs i enskild eller kommunal regi, skall granskas likvärdigt. Det är viktigt att noga följa upp *all* skattefinansierad verksamhet, både när det gäller kvalitet och ekonomi. Det är i grunden ingen skillnad mellan verksamhet som staden utför med egen anställd personal, staden har lagt på entreprenad eller via stadens pengsystem utförs av enskilda utförare. Oavsett vilken av dessa former som gäller för en verksamhet, så har staden det yttersta ansvaret.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd anser att de kontroller som idag görs av kvalitet är fullt tillräckliga. Om företagens ekonomi ytterligare ska granskas krävs både styrdokument och ökad kompetens. Nämnden anser att

staden har ett övergripande ansvar för att informera brukare om olika verksamheters resultat oavsett driftform.

Utbildningsnämnden anser att det bör finnas situationer där nämnden på laglig grund kan stoppa utbetalningar till en fristående skola eller enskilt driven verksamhet. Det är dock viktigt att kommunen inte tar på sig uppgifter som andra offentliga myndigheter ansvarar för.

Socialtjänstnämnden anser att motionärerna tar upp angelägna frågor om hur arbetet med upphandlingar och uppföljning av tecknade avtal ska utföras. Det är viktigt att det finns tillräcklig kompetens att både göra upphandlingar och att följa upp avtalen. Nämnden bedömer att stadens styrdokument för arbetet med upphandling och konkurrens innehåller tillräckliga anvisningar för att göra bra upphandlingar och kontinuerliga uppföljningar av god kvalitet.

Idrottsnämnden anser att de krav som redan nu ställs på entreprenaddrift och entreprenörer är många och långtgående. Dels styrs verksamheten av en mängd lagregler, dels har staden antagit egna regler för ändamålet. Därtill kommer idrottsnämndens egna rutiner. Risk föreligger, enligt nämndens mening, att det i motionen föreslagna regelverket för ytterligare granskningsåtgärder skulle komma att uppfattas som direkt fientligt mot entreprenaddrift som sådan och att seriösa företagare därför skulle tveka att lämna in anbud till staden och dess nämnder. De samlade kostnaderna för en sådan allmän, omfattande och kontinuerlig kontroll av entreprenörerna och deras verksamheter torde heller inte stå i någon rimlig proportion till den nytta åtgärderna eventuellt skulle kunna medföra.

Mina synpunkter

Stockholms stad ska erbjuda stockholmarna service i världsklass och stockholmarna ska ha stor möjlighet att välja mellan olika alternativ av kommunal service. För att stockholmarna ska kunna göra ett bra val krävs att staden redovisar tydliga jämförelser mellan verksamheterna, som innefattar brukarundersökningar och stadens egna uppföljningar av verksamheterna. Jämförelserna görs tillgängliga för stockholmarna genom broschyrer och kvalitetsredovisningar på stadens hemsida. På så sätt tillhandahåller vi service på ett öppet och transparent sätt och konkurrensen gynnar mångfalden och kvaliteten inom verksamhetsområdena.

Det är oerhört viktigt att staden bedriver ett aktivt arbete för att följa upp all vår verksamhet, på ett likvärdigt sätt. Varje skattekrona ska användas effektivt. Det innefattar givetvis att säkerställa ekonomisk stabilitet och seriositet hos de företag som tillhandahåller offentligt finansierade tjänster.

Stockholms stad har också nyligen träffat en överenskommelse med Skatteverket med syftet att förebygga och beivra ekonomisk brottslighet, förbättra skatteeffektiviteten och underlätta för seriösa företag genom att minska risken för osund konkurrens från oseriösa företag. Skatteverket åtar sig att bl.a. att snabbt lämna upplysningar om leverantörer/anbudsgivare ur Skatteverkets offentliga register till Stockholms stads förvaltningar och bolag.

Remissinstansernas utlåtanden visar sammantaget på ett omfattande regelverk som staden bygger sin uppföljningsverksamhet på; vilka kontroller, granskningar, utvärderingar och insatser som utförs idag inom respektive ansvarig nämnd. Kommunen ska inte ta på sig uppgifter som andra offentliga myndigheter ansvarar för. Vi lever i en föränderlig värld och arbetet med att vässa instrumenten för uppföljning och kontroll måste givetvis fortgå.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion (2008:10) av Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Roger Mogert* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. bifalla motionen
2. därutöver vill vi framföra följande.

Att kommunen ska kontrollera, följa upp och ge allmänheten insyn i verksamhet som privata företag och organisationer driver för kommunens räkning är så viktigt att det har stadgats i kommunallagen. Att det brådskar med stadsövergripande riktlinjer och system beror på att majoriteten har släppt loss en privatiseringsvåg som saknar motstycke samtidigt som man försummat att samtidigt sätta upp ett kraftfullt regelverk för uppföljningen. Under det dryga år som har gått sedan motionen lades har staden beslutat att ta tillbaka driften av flera äldreboenden som drivits av riskkapitalbolag, men där kvalitetsbristerna varit så stora att kommunen har varit tvungen att ta tillbaka driften. Den här utvecklingen är en följd av att företagen drar ner på personalen och därmed kvaliteten för att klara avkastningskraven. Vi har också fått uppleva att ägare till privat drivna förskolor har dömts för omfattande ekonomisk brottslighet, utan att staden har kunnat stänga verksamheten.

Självklart måste en skärpt tillsyn ta hänsyn till vilken verksamhet som synas, men inbetalning av skatter och sociala avgifter och andra relevanta ekonomiska förhållanden samt uppfyllelse av villkor om miljö, antidiskriminering, meddelarskydd med mera ska självfallet synas på ett likvärdigt sätt i hela staden. Denna granskning är en självklar del av en inre tillsyn som borde regleras i ett centralt styrsystem. En av flera stadsövergripande ambitioner för den yttre tillsynen borde vara att oanmälda tillsynsbesök görs i högre utsträckning än idag samt att brukarnas och de anhörigas synpunkter alltid efterfrågas vid uppföljningarna.

I granskningsarbetet är det viktigt att staden samverkar med andra myndigheter för att undvika dubbelarbete och kvalitetsbrister. Det är därför bra att en överenskommelse antligen har träffats med Skatteverket, vilket gör det möjligt för förvaltningar och bolag att snabbt få upplysningar om leverantörer/anbudsgivare ur Skatteverkets offentliga register. Även äldrenämndens och utbildningsnämndens beslut om skärpningar av regelverken för uppföljning av ekonomi och kvalitet är steg i rätt riktning. En utökad uppföljning kräver dock utökad kompetens och fler handläggare. Om inte resurserna utökas minskar det demokratiska inflytandet och därmed även medborgarnas insyn.

Även om privatiseringens samlade effekter inte kan utvärderas i sin helhet förrän om några år bör uppföljningsarbetet inledas snarast. Staden bör överväga att anlita forskare för en politiskt oberoende långtidsutvärdering av de omfattande upphandlingar, avknoppningar och andra privatiseringar som genomförs. I en utvärdering bör självfallet många aspekter komma med, bland annat möjligheten att upprätthålla beställarkompetens och brukarnas möjlighet att välja kommunala alternativ. Det är också viktigt för demokratin att de privata utförarna åläggs att informera om alla granskningsresultat som rör verksamheten. Brukarna får då större möjlighet att själva kräva förbättringar, vilket ökar trycket på företagen att följa bestämmelserna.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Motion (2008:10) av Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) avslås.

Stockholm den 15 april 2009

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ylva Tengblad

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Tomas Rudin, Roger Mogert och Teres Lindberg* (alla s), *Stefan Nilsson* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) föreslår i en motion ett antal åtgärder som syftar till en hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. Bland annat föreslås att staden ska utreda hur en stadsövergripande modell kan organiseras för att få skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat verksamhet finansierad av kommunen.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, trafik- och renhållningsnämnden, idrottsnämnden, utbildningsnämnden och socialtjänstnämnden. Trafik- och renhållningsnämnden har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Ann-Margarethe Liv m.fl. (v) föreslår i en motion ett antal åtgärder som syftar till en hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. Bland annat föreslås att staden skall utreda hur en stadsövergripande modell kan organiseras för att få skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat verksamhet finansierad av kommunen.

Stadsledningskontoret konstaterar att det redan idag aktivt inom staden bedrivs ett arbete som syftar till att säkerställa ekonomisk stabilitet och seriositet hos de företag som tillhandahåller offentligt finansierade tjänster. Detta arbete är föremål för kontinuerlig utveckling, kompetensen ökas och nya metoder prövas. Olika förutsättningar råder, beroende på vilken offentlig finansierad verksamhet det rör sig om, varför stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till om en övergripande uppföljningsmodell är det mest ändamålsenliga.

Bakgrund

Ann- Margarethe Liv m.fl. (v) föreslår i en motion (se bilaga) hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. I motionen konstateras att den offentliga insynen minskar i och med genomförandet av stadens konkurrenspolicy. Vidare framhåller motionärerna att det inte har tagits fram några nya uppföljningsmetoder att löpande granska seriositet, kvalitet och måluppfyllelse hos externa leverantörer. Ett kraftfullt regelverk för av ekonomi och kvalitet av externt driven verksamhet efterlyses, bland annat för att staden ska kunna stoppa even-

tuella oegentligheter samt kunna vidtaga nödvändiga åtgärder inför en hotande konkurs. Motionärerna uttrycker även en oro för att bland annat att stadens beställarkompetens riskeras i och med att fler verksamheter drivs i extern regi.

Motionärerna föreslår med anledning av ovan anförda att uppdra åt staden att:

Snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat verksamhet finansierad av kommunen.

Uppdatera styrdokumenterna så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning.

Ålägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten.

Årligen utvärdera effekter av privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarens möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.

Ärendets beredning

Ärendet är berett inom stadsledningskontorets förnyelseavdelning.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Motionärerna efterlyser en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt att förebyggande tillsyn kan organiseras för att få skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat verksamhet finansierad av kommunen. Utifrån detta finns anledning att närmare studera vilka verksamheter som avses, vilka förutsättningar som råder för respektive verksamhet samt vilka insatser och kontroller som idag genomförs i syfte att säkerställa stabil ekonomi och seriositet hos de företag som bedriver kommunalt finansierad verksamhet.

För verksamheter som äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning samt gatu- och parkskötsel och vinterväghållning regleras parternas åtagande av avtal, som upprättats efter upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling, LOU. Lagstiftningen ger den upphandlande myndigheten långtgående möjligheter att i upphandlingsprocessen utesluta sådana anbud där anbudsgivaren uppvisar en brister i sin ekonomi. Stadens krav på ekonomisk stabilitet är genomgående hårda, inte minst vad avser medborgarnära verksamheter som till exempel äldreomsorg. Det är av mycket stor vikt för både den enskilde brukaren och staden att det anbudsgivande företaget har den ekonomiska och finansiella ställning som krävs för att företaget ska kunna fullfölja sina åtaganden med avtalad kvalitet under avtalstiden.

En upphandlande myndighet har i samband med upphandlingen instrument att agera mot eventuella oegentligheter och underlåtelse från företagets sida att uppfylla sina skyldigheter avseende skatter och sociala avgifter. Om anbudspriset bedöms som orimligt lågt utesluts anbudet från vidare prövning. Ett anbudsgivande företag kan även uteslutas i det att företaget inte uppfyllt sina skattskyldigheter eller att brott har begåtts i yrkesutövningen.

Verksamheten skall löpande följas upp under avtalstiden. Uppföljning sker, beroende på verksamheten, av olika parter. Inom äldreomsorgen finns inom staden äldreomsorgsinspektörer, ombudsmän och revisorer som alla har till uppgift att granska

verksamheten och dess kvalitet. De ekonomiska förhållandena och löpande granskas och löpande verksamhetsuppföljning mot ingångna avtal genomförs av avtalsansvarige på respektive förvaltning.

Både vad gäller kontrollen vid själva upphandlingstillfället samt löpande under avtalstiden pågår inom staden en ett ständigt utvecklingsarbete. Bland annat har stadens serviceförvaltning nyligen ordnat utbildningstillfällen, med fokus på ekonomiska nyckeltal. Utbildningarna har syftat till att öka kompetensen hos stadens upphandlare och avtalsförvaltare att använda ekonomiska nyckeltal i upphandlings- och uppföljningsarbetet i syfte att avgöra bland annat om ett företag har erforderlig finansiell ställning för att kunna driva en verksamhet.

Stadsledningskontoret delar motionärernas synpunkter att det är av största vikt att offentligt finansierad verksamhet bedrivs av seriösa aktörer. Samtidigt är det viktigt att staden inte tar på sig uppgifter som andra offentliga myndigheter, som ekobrottsmyndigheten, polisen och skattemyndigheten ansvarar för. Staden måste lita till att andra myndigheter gör sitt arbete och reagera på den information som de ger ut. Staden har emellertid ett stort ansvar att göra vad som ligger inom dess kompetensområde och häva sådana avtal, där leverantören uppenbarligen missköter sina åtaganden. Kreditupplysningar tas därför till exempel löpande under avtalstiden, bland annat i syfte att kontrollera att leverantören inte ådragit sig några skatteskulder. Staden för även en dialog med skatteverket om ökat informationsutbyte, så att eventuella oegentligheter tidigare skall kunna upptäckas. Vidare har staden medverkat i ett projekt lett av ekobrottsmyndigheten, som syftar till att motverka förekomst av svart arbetskraft i upphandlingar av städtjänster. Staden måste hela tiden utveckla sin kompetens i syfte att upptäcka och reagera på oegentligheter.

Vad gäller verksamheter inom utbildningsområdet utfärdar utbildningsnämnden tillstånd för förskola och fritidshem samt för förskoleklass som inte är knuten till fristående skola. Tillståndsinnehavare har rätt att få bidrag för den verksamhet som bedrivs inom tillståndets ramar. Utbildningsnämnden har även uppföljningsansvaret för dessa verksamheter.

Tillstånd för fristående skola utfärdas av statens skolverk. Kommunen betalar sedan ut bidrag för den verksamhet som bedrivs för kommunens elever. Här har Skolverket uppföljningsansvaret, men kommunen har rätt till insyn i verksamheten.

Utbildningsnämnden har fått i uppdrag att yttra sig om föreliggande motion och i förvaltningens tjänsteutlåtande (dnr 08/124-741) och som antogs av utbildningsnämnden i april 2008, redovisas utbildningsnämndens kontroller av ekonomi och kvalitet av företag som bedriver skol- och förskoleverksamhet som bekostas av kommunen.

Av utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande framgår att det förekommer enstaka fall, där kontrollen uppenbarligen inte varit tillräcklig. Utbildningsförvaltningen återkommer därför i juni till utbildningsnämnden med förslag om ändrade rutiner för tillståndsgivning och tillsyn av enskilt driven verksamhet.

Vad avser motionärernas förslag att ålägga privat driven verksamhet att redovisa resultat av kvalitetsgranskningar etc, ligger detta förslag i linje med tankarna bakom de jämförelser som med start sommaren 2008 kommer att införas i staden. Brukarna skall

i och med dessa system, via Internet och annan form, få tillgång till jämförbar information avseende verksamheten, som till exempel resultat av brukarundersökningar. Detta för att brukaren skall få ett bra underlag inför sitt val. Redovisningarna kommer att utformas på samma sätt, oavsett om verksamheten drivs i kommunal regi, som entreprenad eller i privat regi.

Vad gäller upprätthållande av beställarkompetens delar stadsledningskontoret inte motionärernas oro över att den riskerar att försvinna i och med att fler verksamheter blir föremål för konkurrensutsättning. Att driva verksamhet i egen regi utgör ingen förutsättning för upprätthållande av beställarkompetens. Det finns flera exempel (som städning, anläggningsarbeten och gatu- och parkskötsel) på verksamheter som övergått från att vara kommunalt drivna till att helt drivas i enskild regi utan att beställarkompetensen försvunnit. Tvärtom finns det skäl att anta att ju fler upphandlingar staden genomför och ju fler avtal staden har att följa upp, desto mer utvecklas stadens beställarkompetens.

Motionärerna föreslår vidare årliga utvärderingar av effekterna av den av kommunfullmäktige fastslagna inriktningen. Stadsledningskontoret kan härvidlag konstatera att utvärdering utgör en självklar del av utvecklingsarbetet. Effekter av verksamheten utvärderas kontinuerligt i syfte att säkerställa att kommunfullmäktiges mål uppfylls. Till exempel kommer den i skrivande stund pågående entreprenadupphandlingen av drift av äldreboenden i staden att utvärderas så snart upphandlingen avslutats.

Sammanfattningsvis konstaterar stadsledningskontoret att kontroll, granskning och utvärdering idag sker inom ramen för det arbete som pågår inom staden och respektive ansvarig nämnd. Att ta fram en stadsövergripande modell för kontroll och uppföljning som ska gälla för samtliga offentligt finansierade verksamheter bedömer stadsledningskontoret inte som ändamålsenligt, då förutsättningar och lagstiftning ser olika ut, beroende på vilken verksamhet som avses. Stadsledningskontoret förordar i stället att respektive ansvarig nämnd fortsätter det utvecklingsarbete som pågår inom de olika områdena.

Stadsledningskontoret föreslår att föreliggande tjänsteutlåtande, med ovanstående synpunkter, överlämnas som svar på motionen.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2008 att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Berit Bornecrantz Dias (v), *bilaga 1*.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Oppositionsborgarrådet Ann-Margarethe Livh (v) m.fl. har i bifogad motion till kommunfullmäktige föreslagit att

- ”1. snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen.
2. uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning,
3. ålägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten.
4. årligen utvärdera effekter privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.”

Förvaltningens synpunkter

Motionen och förslagen har delvis en partipolitisk karaktär, varför förvaltningen endast gör några kommentarer.

Det är viktigt att noga följa upp all skattefinansierad verksamhet, både när det gäller kvalitet och ekonomi. Det är i grunden ingen skillnad mellan verksamhet som

- 1) staden utför med egen anställd personal
- 2) staden har lagt på entreprenad
- 3) via stadens pengsystem utförs av enskilda utförare

Oavsett vilken av dessa former som gäller för en verksamhet, så har staden det yttersta ansvaret. Det är staden som ställer kraven, det är staden som följer upp, det är staden som finansierar och det är staden som har det yttersta ansvaret inför medborgarna.

I debatten sker ofta en begreppsförvirring. Användningen av begrepp som ”privat” eller ”privatisering” borde egentligen begränsas till rent privat verksamhet, dvs privat finansierad verksamhet. Skattefinansierad verksamhet kan aldrig vara en rent privat angelägenhet. T ex är enskilt drivna förskolor som är finansierade via stadens pengsystem inga privata verksamheter. Samma sak gäller friskolor som i grundläggande avseenden egentligen inte är friare än andra skolor, eftersom de finansieras av skattemedel, måste följa gällande läroplan samt står under myndigheternas kontroll.

Ett annat begrepp som ofta används på ett förvirrande sätt är ”utförsäljning”. När staden t ex lägger driften av ett äldreboende på entreprenad så säljer inte staden något. Tvärtom är det entreprenören som enligt avtal säljer tjänster till staden.

Det här är viktigt, eftersom användningen av felaktiga begrepp kan leda till ett avståndstagande från verksamheter som man i grunden har lika stort ansvar för - inför medborgarna - som man har för verksamheter med egna anställda. Den bristande kontroll som nyligen har uppdragats av enskilt drivna förskolor i ytterstaden kan delvis bero på att man inte insett att staden i grunden har samma ansvar för dessa - inför medborgarna - som för förskolor med egna anställda.

När det gäller enskilt drivna förskolor i ytterstaden kan även det geografiska avståndet spela en roll. Det är möjligt (men inte säkert) att kontrollen skulle ha varit

bättre om ansvaret i dessa fall legat på de lokala stadsdelsnämnderna som har omfattande lokal verksamhet och dagligen rör sig i området.

När det gäller motionens avslutande fyra förslag har förvaltningen inget direkt att invända mot de tre första, förutsatt att det gäller all skattefinansierad verksamhet, oavsett om den drivs med egna anställda, på entreprenad eller via pengsystem. Metoderna för t ex den ekonomiska kontrollen blir naturligtvis olika beroende på om det är verksamhet med egna anställda, på entreprenad eller via pengsystem.

När det gäller det sista förslaget kanske vi inte riktigt förstår meningen. Alla skattefinansierad verksamhet ska kontinuerligt utvärderas, det behöver inte begränsas till just en gång om året. I den kontinuerliga utvärderingen kommer naturligt in i vilken form staden driver den utvärderade verksamheten och hur det påverkar kvalitén.

Det är viktigt att ha en ödmjuk inställning till vår förmåga att bedöma kvalitet i arbete med människor, vare sig det handlar om barn, gamla eller funktionshindrade. Det visar sig ofta att vi vid professionella utvärderingar av kvalité har en tendens - vare sig det sker via inspektörer eller tillsynsmyndigheter - att övervärdera betydelsen av enkelt mätbara faktorer som lokaler, bemanning, formell kompetens, dokumentation etc.

När vi inför valfrihet visar det sig inte alltför sällan att medborgare/brukare inte i första hand väljer de verksamheter som man vid professionell utvärdering eller tillsyn bedömt ha högst kvalitet. De beror på att det viktigaste för medborgarna/brukarna inte är de enkelt mätbara faktorerna utan sådant som personalens bemötande och engagemang. Dessa faktorer är svåra att mäta och svårbedömda varför de regelmässigt underskattas vid professionell utvärdering och tillsyn. Den säkraste bedömningen av en verksamhets kvalitet får vi om vi kombinerar professionell utvärdering och tillsyn med valfrihet för medborgarna/brukarna.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 april 2008 delvis godkänna förvaltningens förslag till beslut och att motionen i dess helhet avslås, samt att därutöver anföra:

Det finns redan idag tydliga och klara regler hur enskilt driven verksamhet ska granskas, så nya regler som försvårar enskilt driven verksamhet bör ej införas.

Reservation anfördes av vice ordföranden Maria Hannäs (v), ledamoten Monika Lindh m.fl (s) och ledamoten Birgitta Hansen (mp) till förmån för bifall till motionen.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Monika Lindh m.fl. (s), *bilaga 1*.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 20 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsen har till Skarpnäcks stadsdelsnämnd remitterat en motion väkt i kommunfullmäktige av Ann-Margarethe Livh (v) m.fl. rörande hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

Förvaltningen anser att de lagar och riktlinjer som styr enskild driven verksamhet är tillräckliga. Utbildningsnämnden och staden har fastslagna riktlinjer för att driva enskild verksamhet. Skolverket ansvarar för friskolor.

Förvaltningen anser därutöver att enskild driven verksamhet själv får bestämma om de ska publicera granskningsresultat. Slutligen vill förvaltningen informera om att det redan idag görs en utvärdering årligen av effekterna av privatiseringen i samband med framtagandet av verksamhetsberättelse och i samband med kommande års verksamhetsplan.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har beretts inom personal- och kansliavdelningen.

Förvaltningsgruppen behandlade ärendet 2008-04-15.

Remisstiden är till 2008-04-30.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat en motion väkt i kommunfullmäktige av Ann-Margarethe Livh (v) m.fl. rörande hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

Kommunstyrelsen har remitterat motionen till stadsdelsnämnderna Skarpnäck, Spånga-Tensta och Södermalm. Utbildningsnämnden, socialtjänstnämnden och stadsledningskontoret har också fått den på remiss.

Motionärerna föreslår att kommunfullmäktige ger uppdrag åt staden att;

1. snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen
2. uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning
3. ålägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten
4. årligen utvärdera effekter av privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel

Förvaltningens synpunkter

Stadsdelsförvaltningen vill här lyfta fram de redan existerande riktlinjer Stockholm stad har rörande enskilt driven förskola, allmän förskola, familjedaghem, fritidshem samt förskoleklass som inte är knuten till fristående skola. Skolverket ansvarar för friskolor. Skollagen styr verksamheternas innehåll.

I Stockholms stads riktlinjer, antagna av utbildningsnämnden den 20 september 2007, står det att:

”För att bedriva verksamhet krävs att anordnaren följer all annan tillämplig lagstiftning. Exempelvis gäller detta för bygglov, miljö, brand och ekonomi”.

”All verksamhet ska hållas öppen för tillsyn/inspektion”.

”En anordnare ska följa gällande lagstiftning när det gäller ekonomisk förvaltning. En anordnare ska betala skatter och avgifter i tid samt även i förekommande fall avge årsredovisning och revisionsberättelse inom föreskriven tid. Anordnaren ska uppfylla krav på stabilitet.

De anordnare som inte enligt lag ska skicka in årsredovisningar och revisionsberättelser till bolagsverket eller länsstyrelsen ska skicka in dessa till utbildningsförvaltningen varje år. Revisioner ska göras i enlighet med gällande lagstiftning.

Förvaltningen gör kontroller hos andra myndigheter i dessa frågor.

Bristande stabilitet och brister i ekonomisk hantering innebär att en verksamhet inte lever upp till skollagens krav. Bedöms dessa omständigheter som missförhållande i lagens mening (skollagen 2 a kap. 16 §) beslutas om föreläggande och utbildningsnämnden kan komma att återkalla tillståndet.”

Stadsdelsförvaltningen anser sammanfattningsvis att det finns tillräckligt med lagar och riktlinjer som styr enskild driven verksamhet.

Stadsdelsförvaltningen vill peka på att granskningar utförda av myndigheter nästan alltid är offentliga och kommer också ut till allmän kännedom. Förvaltningen kan anse det rimligt att även anordnaren av verksamhet som bedrivs av offentliga medel har ett informationsansvar. Förvaltningen är av den uppfattningen att dåliga resultat snabbt publiceras i massmedia, medan goda resultat lyfts fram inom den egna verksamheten såväl kommunal som enskild driven.

Förvaltningen anser att det redan idag sker en analys av effekterna med privatiseringar i samband med verksamhetsberättelse och framtagandet av verksamhetsplaner. Stadsdelsförvaltningen är tvingad att göra denna analys för att upprätthålla till exempel barnomsorgsgarantin.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 april 2008 att som svar på remissen överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av Abdo Goriya (s), Awad Hersi (mp), Jonas Ljungstedt (v), Eva Andersson (s), Rune Olofsson (s) och tjänstgörande ersättaren Azad Hassan (s), *bilaga 1*.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har för yttrande, senast den 30 april, fått en remiss från kommunstyrelsen att inkomma med svar på motion om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

I motionen från Ann-Margarethe Livh (v) m.fl. föreslås att staden bör utreda hur en stadsövergripande modell för skärpt granskning av kvalitet och ekonomi kan organiseras för bättre insyn i privata verksamheter som finansieras av kommunen. Vidare föreslås att styrdokumentet bör uppdateras så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår och att oannonserade uppföljningar i ökad utsträckning ska användas för kontroll av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

Vidare föreslås att verksamhet som finansieras med kommunala medel bör åläggas att informera sina kunder om alla granskningsresultat som rör verksamheten.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen håller med om att viss insyn av ekonomin inom privat näringsverksamhet som erhåller kommunala medel eller bidrag kan vara befogad i synnerhet om det gäller nystartad verksamhet, ombildning av bolag eller annan förändring av verksamhet av betydelse som förskola och äldreomsorg. God kvalitet och service kräver sund ekonomi och är förutsättningen för att långsiktigt verka på en konkurrensutsatt marknad.

Den offentliga insynen i svenska bolag som driver näringsverksamhet är redan väl reglerad genom ett flertal offentliga förordningar såsom aktiebolagslagen, årsredovisningslagen och bokföringslagen. Möjligheter till ekonomisk kontroll och uppföljning är därmed väl tillgodosedda.

Av denna anledning är därför förvaltningen tveksam till behovet av ytterligare regleringar och kontroll av privat näringsverksamhet. För av staden upphandlade verksamheter bör dock uppföljning av kvalitetskriterierna även inkludera ekonomisk uppföljning.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att nämnden beslutar att som svar på remissen överlämna detta utlåtande.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 april 2008 att i huvudsak bifalla förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen. Nämnden uttalar att alla verksamheter, oavsett huvudman, dvs. om den drivs i enskild eller kommunal regi, skall granskas likvärdigt. Nämnden anför därutöver följande.

Det är viktigt att noga följa upp *all* skattefinansierad verksamhet, både när det gäller kvalitet och ekonomi. Det är i grunden ingen skillnad mellan verk-

samhet som staden utför med egen anställd personal, staden har lagt på entreprenad eller via stadens pengsystem utförs av enskilda utförare.

Oavsett vilken av dessa former som gäller för en verksamhet, så har staden det yttersta ansvaret.

Det är staden som ställer kraven, det är staden som följer upp, det är staden som finansierar och det är staden som har det yttersta ansvaret inför medborgarna.

I debatten sker ofta en begreppsförvirring. Användningen av begrepp som ”privat” eller ”privatisering” borde egentligen begränsas till rent privat verksamhet, dvs. privat finansierad verksamhet. Skattefinansierad verksamhet kan aldrig vara en rent privat angelägenhet. T ex är enskilt drivna förskolor som är finansierade via stadens pengsystem inga privata verksamheter. Samma sak gäller fristående skolor som i grundläggande avseenden egentligen inte är fria- re än andra skolor, eftersom de finansieras av skattemedel, måste följa gällande läroplan samt står under myndigheternas kontroll.

Ett annat begrepp som ofta används på ett förvirrande sätt är ”utförsäljning”. När staden t ex lägger driften av ett äldreboende på entreprenad så säljer inte staden något. Tvärtom är det entreprenören som enligt avtal säljer tjänster till staden.

Det här är viktigt, eftersom användningen av felaktiga begrepp kan leda till ett avståndstagande från verksamheter som man i grunden har lika stort ansvar för - inför medborgarna - som man har för verksamheter med egna anställda..

Det visar sig ofta att vid professionella utvärderingar av kvalitet har en tendens - vare sig det sker via inspektörer eller tillsynsmyndigheter - att övervärdera betydelsen av enkelt mätbara faktorer som lokaler, bemanning, formell kompetens, dokumentation etc. När vi inför valfrihet visar det sig inte alltför sällan att medborgare/brukare inte i första hand väljer de verksamheter som man vid professionell utvärdering eller tillsyn bedömt ha högst kvalitet. De beror på att det viktigaste för medborgarna/brukarna inte är de enkelt mätbara faktorerna utan sådant som personalens bemötande och engagemang. Dessa faktorer är svåra att mäta och svårbedömda, varför de regelmässigt underskattas vid professionell utvärdering och tillsyn. Den säkraste bedömningen av en verksamhets kvalitet får vi om vi kombinerar professionell utvärdering och tillsyn med valfrihet för medborgarna/brukarna.

Reservation anfördes av vice ordförande Jan Forsell m.fl. (s) samt ledamöterna Birger Jeansson (mp) och Heinz Spira (v), *bilaga 1*.

Ersätтарыtrande gjordes av Pia Toremar (c), *bilaga 1*.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 13 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsen har överlämnat en remiss som tar upp behovet av en hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. Södermalms stadsdelsförvaltning svarar för tillsynen av privat driven verksamhet inom verksamhetsområdena äldre, funktionshindrade och social omsorg. Utbetalning av medel till privat verksamhet sker månadsvis i förhållande till deras prestationer, som är vård och omsorg per dag.

Den privata verksamhet som finns inom nämndens ansvarsområde är upphandlad och verksamheten regleras genom entreprenad- och ramavtal samt gällande lagstiftning/riktlinjer.

Förvaltningen föreslår att stadsdelnämnden beslutar att tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsdelsdirektörens stab. Remisstiden sträcker sig till den 30 april 2008.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har överlämnat en remiss av en motion från Ann-Margarethe Livh (v) m.fl om ”hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen”. Motionärerna understryker att det är viktigt att utreda förutsättningarna för att införa hårdare regler och rutiner för ekonomisk och kvalitetsmässig granskning av privat verksamhet som finansieras av kommunerna. I förslaget betonas också värdet av att upprätthålla en god kommunal beställarkompetens för att garantera en bra kvalitet inom verksamheterna.

Följande frågor bör klargöras enligt motionen klarläggas;

1. snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen,
2. uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning,
3. ålägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten,
4. årligen utvärdera effekter av privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.

Lagar och riktlinjer

I kommunallagen 3 kap 19 § och 19a § anges att en kommun som lämnar över vård av en kommunal angelägenhet till någon annan ska genom fullmäktige se till att kommunen försäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Om en kommun sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra en kommunal angelä-

genhet ska kommunen beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Kommunernas ekonomiska förvaltning regleras bland annat i kommunallagen 8 kap 1 § där anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

I bokföringslagen finns bestämmelser om bokföringsskyldighet för vissa fysiska och juridiska personer. Privat driven verksamhet drivs oftast som aktiebolag och styrs av aktiebolagslagen vilket innebär revisorplikt. Skatteverket har till uppgift att svara för den ekonomiska granskningen av företaget.

Revisionskontoret genomför varje år en basgranskning vid samtliga nämnder i staden.

I stadens Regler för ekonomisk förvaltning framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de lagar och föreskrifter som gäller för nämndens verksamhet.

Enligt System för intern kontroll för Södermalms stadsdelsnämnd ska nämnden enligt reglerna se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av kommunallagen har lämnats över till någon annan.

Tillståndspliktig verksamhet

Länsstyrelsen beviljar tillstånd, enligt 7 kap 1 § socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), till företag och privata anordnare som vill bedriva omsorgs- eller vårdverksamhet inom verksamhetsområdena för äldre, funktionshindrade och social omsorg. Kommunen utför, på uppdrag av länsstyrelsen, tillsynen av den tillståndspliktiga privata verksamheten.

Den av staden upphandlade verksamheten med entreprenadavtal behöver inte hämta länsstyrelsens tillstånd för verksamheter som styrs av SoL, men från och med den 1 april 2008 måste kommunen, enligt 7 kap 1 § SoL, anmäla kommunens egna vård- och omsorgsboenden samt verksamhet som drivs genom avtal enligt 2 kap 5 § till länsstyrelsen. Enskild LSS-verksamhet som drivs med entreprenadavtal måste ha tillstånd av länsstyrelsen.

Kommunens rätt att genomföra tillsyn styrs av SoL 13 kap 5 § och LSS 23 §. Förutom de lagliga grunderna säkras insynen genom de entreprenadavtal som tecknas vid verksamhetsupphandlingar.

Nämndens ansvarsområden

För närvarande har Social omsorg tillsynsansvar för cirka fjorton privata verksamheter för barn och vuxna. Social omsorgs tillståndsarbete fastställs och godkänns av nämnden i årliga aktivitetsplaner och redovisning. Kvalitetsgranskning inklusive dokumentation genomförs enligt en årligen fastställd plan. Ingen av verksamheterna drivs på entreprenad åt kommunen. Vid behov köper förvaltningen enstaka platser om verksamheten har ramavtal med staden.

Beställaravdelningen för äldre och funktionshindrades granskningsarbete fastställs och godkänns av nämnden i årliga aktivitetsplaner och redovisning. Avdelningen har

en heltidsanställd avdelningscontroller för uppföljning och tillsyn av kvalitetskraven avseende socialtjänsten, inkl. LSS. Därutöver finns det både inom beställar- och ekonomiavdelningen uppföljningsresurser avsatta för tillsyn och uppföljning av extern verksamhet gällande medicinsk kvalitetssäkring, avtals- och upphandlingssakkunniga, budgetcontroller och biståndshandläggare. Vid särskilda juridiska problem får avdelningen stöd av juridisk kunskap kommuncentralt. Genom de gemensamma resurserna säkras förvaltningen de ekonomiska och kvalitetsmässiga kraven på externt utförare.

Kvalitetsgranskning av den privat drivna verksamheten sker genom både kvartalsvis uppföljningar med entreprenader samt genomför årliga granskningar enligt fastställda formulär av Äldre- respektive Socialtjänstförvaltningen. Vid besöken genomförs djupintervjuer samt granskning av dokumentationen, mål- och handlingsplaner.

På uppdrag av länsstyrelsen genomförs fastställda tillsyner, enligt SoL och LSS, av enskilda verksamheter genom minst årliga besök med djupintervjuer, lokalinspektioner och granskningar av mål, rutiner och dokumentation i det enskilda ärendet.

Biståndshandläggare följer upp att brukaren har skäliga/goda levnadsvillkor genom personliga besök samt har fortlöpande telefonkontakt med den enskilde eller dess legala ställföreträdare.

Vid signaler om oegentligheter görs särskilda utvärderingar eller revisioner med fokusering på ekonomisk ställning eller ekonomisk hantering, medicinsk kontrollverksamhet, bemannings- eller kompetenskontroller eller uppföljning av andra uppgifter genom personliga besök i verksamheten. Om förvaltningen får kännedom om missförhållanden görs oanmälda besök.

För närvarande finns cirka femtio verksamheter som följs upp som enskild verksamhet, entreprenader, ramavtal och kundval.

Granskning av ekonomi

Utbetalning av medel till privat verksamhet sker månadsvis i efterskotti förhållande till de utförda prestationerna, som är vård och omsorgsplats per dag. Förvaltningen har möjlighet att årligen begära in verksamhetsberättelse och en ekonomisk redogörelse.

Redan i förfrågningsunderlag anges ekonomiska och kvalitetsmässiga krav, vissa av dessa är så kallade skakrav för att säkerställa laglighet, ekonomisk stabilitet och författningsreglerade och kommunala kvalitetskrav för respektive verksamhet.

Entreprenad- och ramavtal

Kommunen/förvaltningen ser, genom entreprenad- och ramavtalen, till att trygga insynen i de privata företagen. Genom att avtala om kvalitets- och ledningssystem tryggas att entreprenören gör de uppföljningar av verksamheten som krävs för att säkerställa att entreprenörens åtaganden, ansvar och kvalitetsarbete uppfylls. Den förvaltande nämnden ska informeras om resultatet av genomförda uppföljningar och dokumentationen för uppföljningarna ska hållas tillgänglig för staden.

Entreprenörens åtaganden och uppföljningsresultat samt beskrivning av äldreboendet kommer att publiceras på stadens och stadsdelsnämndernas hemsidor. Endast resultat av stadens centralt beslutade uppföljning kommer att publiceras. De centralt beslutade uppföljningarna kommer att vara enhetliga för alla vård- och omsorgsboenden i valfrihetssystemet, och ska delvis genomföras av entreprenören.

För stadens uppföljning och utvärdering ska entreprenören ge staden insyn i verksamheten och samarbeta så att staden genom revisorer och äldreomsorgsinspektörer kan genomföra tillsyn, uppföljningar och utvärderingar. Entreprenören ska ge staden insyn i företagets ekonomiska ställning genom en skriftlig redogörelse om verksamheten i form av verksamhetsberättelse med bokslut och balansräkning.

Stadens revisorer äger rätt att på samma sätt som i verksamhet i kommunal regi kontrollera och utvärdera verksamheten. Entreprenören förbinder sig att aktivt medverka vid och underlätta deras arbete. Staden kan även uppdra åt fristående konsult, revisor eller dylikt att utföra uppföljning, kontroll eller utvärdering. Entreprenören förbinder sig i sådant fall att bereda denne tillträde och insyn i sådan utsträckning att denne kan genomföra sitt uppdrag.

Förvaltningens förslag

I inledningen till Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet står bland annat att "Stockholms stads ansvar är att tillse att stockholmarna får mesta möjliga service för sina skattepengar". För att trygga att medborgarna får en ekonomisk och kvalitetsmässig bra verksamhet krävs också en bra uppföljning.

Förvaltningens tillsyns- och uppföljningsarbete är ett led i en stadsövergripande organisation för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen. I takt med att fler verksamheter upphandlas och avknoppas behöver resurserna för att klara tillsyns- och uppföljningsansvaret förstärkas.

Gällande lagstiftning/riktlinjer tillsammans med sakkunnigt utförda upphandlingar ger staden/förvaltningarna möjlighet till granskning av entreprenörernas ekonomiska förhållanden. I vilken utsträckning förvaltningen behöver ytterligare rutiner för genomförande av oannonserad uppföljning kan komma att behöva ses över.

Genom entreprenad/ramavtal åläggs privat driven verksamhet, som finansieras med kommunala medel, att publicera uppföljningar/granskningsresultat som rör verksamheten.

Förvaltningen säkerställer och utvärderar kvalitén i den privat drivna verksamheten genom de årliga tillsynsbesöken. En utvärdering av effekterna av konkurrensutsättningen av stadens verksamheter sker kontinuerligt samtidigt som fler verksamheter upphandlas. Förvaltningens samlar och analyserar erfarenheterna och integrerar dessa i nämndens risk och väsentlighetsanalys. Utifrån prioriterade områden kan även den privat drivna verksamheten bli föremål för granskning.

Förvaltningen föreslår att stadsdelnämnden beslutar att tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 april 2008 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Lennart Pöppel, Sonja Mogert (alla s) samt ledamoten Rosa Lundmark (v), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Jonas Eklund (mp), *bilaga 1*.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Motionen tar upp ett antal åtgärder för att genomföra en hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. Förvaltningen bedömer att de kontroller som idag görs av kvalitet är fullt tillräckliga. Om företagens ekonomi ytterligare ska granskas krävs både styrdokument och ökad kompetens. Förvaltningen anser att staden har ett övergripande ansvar för att informera brukare om olika verksamheters resultat oavsett driftform.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom ekonomiavdelningen. Information enligt MBL genomförs med de fackliga organisationerna 2008-04-15. Remisstiden är till 30 april 2008.

Bakgrund

Ann-Margarethe Livh (v) mfl har skrivit en motion till kommunfullmäktige om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

Motionärerna föreslår att kommunfullmäktige ska besluta att uppdra åt staden att:

1. Snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen.
2. Uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning.
3. Älägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten.
4. Årligen utvärdera effekter privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.

Förvaltningens förslag

Motionärerna tar upp brister som de anser finns inom främst utbildningsförvaltningen och de tekniska förvaltningarnas ansvarsområde. Förvaltningens förslag i detta remissvar utgår endast från de delar som berör stadsdelsförvaltningen. Som motionärerna påpekar så utför stadsdelsförvaltningen inspektioner inom samtliga de verksamheter som förvaltningen har upphandlat. Förvaltningen vill poängtera att oanmälda besök görs redan idag. Det gäller även verksamheter som har upphandlats cent-

ralt men där uppföljningsansvaret lagts på stadsdelsförvaltningen där verksamheten bedrivs.

Om förvaltningen i uppföljningsansvaret även ska granska företagets ekonomiska förhållande är ett centralt styrdokument av största vikt. Att göra en regelbunden granskning av ekonomin i företagen ställer även krav på en annan kompetens än den som idag finns på förvaltningen.

Angående motionens förslag 3 så anser förvaltningen att staden bör publicera samtliga verksamheters olika resultat oavsett driftform, antingen via hemsidan eller i tryckt form av biståndsenheterna. Att säga vad varje enskild entreprenad ska informera om anser inte förvaltningen kan kontrolleras. Varje företag måste själv få bedöma sin egen marknadsföring. Däremot är det viktigt att staden som har uppföljningsansvar informerar brukarna om de olika resultat som kommer fram.

Angående motionens förslag 4 att årligen utvärdera privatiseringens effekter bedömer inte förvaltningen är möjligt. Den modell staden har valt med kundval inom vissa områden och upphandling av driften för anslagsfinansierade verksamheter bedömer inte förvaltningen kan utvärderas för än efter några år. Förvaltningen har redan sedan flera år en beställar-utförarmodell inom flera verksamheter. Förvaltningens bedömning att förvaltningens beställarkompetens är högre inom områden där det idag finns många aktörer. Inom områden som inte varit utsatt för konkurrens pågår både en utveckling för att bredda marknaden och som en del i det utvecklas även förvaltningens beställarkompetens.

Avslutningsvis vill förvaltningen betona vikten av att bedriva en aktiv avtalsvård. Det innebär att se till att ingångna avtal följs men även att ha en aktiv relation till entreprenören. Relationen är på ett sätt kontrollerande men det är även viktigt att den främjar ett samarbete och en positiv verksamhetsutveckling.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2008 att delvis bifalla förvaltningens förslag till beslut, att uttala att motionen bör avstyrkas, att därutöver anföra:

Den typ av regelverk som föreslås i motionen skulle riskera att uppfattas som direkt fientligt mot alternativa utförare, vilket skulle kunna få som konsekvens att seriösa privata utförare tvekar att lämna anbud till staden. För en ökad mångfald och kvalitetskonkurrens är det tvärtom väsentligt att säkerställa att så många aktörer som möjligt ges möjlighet att delta i stadens upphandlingar. På skolområdet är den rådande tillståndsprovningen hos Skolverket, kombinerat med den övriga tillsyn och inspektion som görs, tillfredsställande.

I de fall där misstanke om oegentligheter hos en fristående verksamhet uppstår är det av yttersta vikt att Skolverket eller kommunen snabbt vidtar åtgärder. I de fall där oegentligheterna förmodas vara så grova att beslut fattas om

att dra in tillståndet, är det mycket angeläget att den påföljande rättsprocessen sker snabbt. Utdragna processer kan innebära ett mycket olyckligt slöseri med skattemedel. Det är också mycket angeläget att för barns och elevers skull snabbare kunna stänga verksamheter som inte uppfyller kraven.

Att en kommun skulle föregripa domstolsbeslut genom att stoppa utbetalningar innan de fallit i frågan om tillstånd, är emellertid oförenligt med rätts-säkerheten. Det riskerar dessutom att försätta kommunen i en juridiskt svår situation.

Tillsyn och uppföljning av fristående verksamheter måste utföras metodiskt och med största noggrannhet. Den tillsyn som görs av Skolverket och kommunen syftar till att säkerställa att gällande författningar och styrdokument efterlevs. Det är emellertid väsentligt att upprätthålla en tydlig gränsdragning mellan detta tillsynsansvar och rent polisiära åtaganden, som åvilar de rättsvårdande myndigheterna.

Reservation anfördes av vice ordföranden Roger Mogert m fl (s) och ledamoten Inger Stark (v), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av ledamoten Per Olsson (mp) till förmån för eget förslag att lämna ärendet utan eget ställningstagande.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 26 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsnämnden har ombetts yttra sig om en motion om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

Utbildningsförvaltningen redogör i tjänsteutlåtandet för vilka verksamheter som skulle omfattas av de ökade kontrollerna och för vilka förutsättningar det finns för att kontrollera leverantörerna av tjänster, samt översiktligt om de kontroller som görs. Utbildningsförvaltningen anser att det bör finnas situationer där nämnden på laglig grund kan stoppa utbetalningar till en fristående skola eller enskilt driven verksamhet. Det är dock viktigt att kommunen inte tar på sig uppgifter som andra offentliga myndigheter ansvarar för.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom ekonomi- och lokalavdelningen.

Bakgrund

Utbildningsnämnden har ombetts yttra sig om en motion om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

Motionärerna vill

1. snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

2. uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning.

3. ålägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten.

4. årligen utvärdera effekter privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.

Förvaltningens förslag

Nedan följer en beskrivning av utbildningsnämndens kontroller av ekonomi och kvalitet av företag som utför verksamhet åt kommunen.

Utbildningsnämnden utfärdar tillstånd för förskola och fritidshem samt för förskoleklass som inte är knuten till fristående skola. Tillståndsinnehavare har rätt att få bidrag för den verksamhet som bedrivs inom tillståndets ramar. Utbildningsnämnden har även uppföljningsansvaret för dessa verksamheter.

Tillstånd för fristående skola utfärdas av statens skolverk. Kommunen betalar sedan ut bidrag för den verksamhet som bedrivs för kommunens elever. Här har Skolverket uppföljningsansvaret men kommunen har rätt till insyn i verksamheten.

Vuxenutbildningen upphandlas genom kvalitetsupphandling i ett pengliknande system. Utbildningsnämnden är ansvarig för att genomföra upphandlingen och har även uppföljningsansvaret. Skillnaden är att för förskola och skola blir företagen egna huvudmän men för vuxenutbildning är utbildningsnämnden fortfarande huvudman även för verksamheten i de upphandlade företagen.

Lagen om offentlig upphandling och skollagen innehåller regler om vilka krav på ekonomi man ska ställa på företag som upphandlas respektive innehar tillstånd för kommunal verksamhet.

När kommunen gör upphandlingar kan avtalen sägas upp om det förekommer sådana förhållanden som anges i lagen om offentlig upphandling 10 kap. En leverantör får till exempel inte vara i konkurs eller likvidation, den får inte heller vara föremål för ansökan om konkurs eller likvidation. Leverantören får inte vara dömd för brott avseende yrkesutövningen eller gjort sig skyldig till allvarligt fel i densamma (ska kunna visas av den upphandlande myndigheten). Leverantören måste ha fullgjort sina åligganden avseende skatt och socialförsäkringsavgifter. Lagen ger också en begränsning av det utrymme som finns för den upphandlade myndigheten att ta reda på att leverantören uppfyller kraven. Till exempel för att visa att företaget betalt skatter och arbetsgivaravgifter ska en blankett ifylld av skattemyndigheten användas.

För upphandlad verksamhet ger lagen om offentlig upphandling tillräckligt utrymme för utbildningsnämnden att komma tillrätta med oseriösa leverantörer när de förekommer.

Motsvarande bestämmelse för förskola och skolbarnsomsorg i skollagen 2a kap 16§ lyder:

”Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som avses i 13 §, skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet.”

Skollagen ger, som synes, kommunen stora möjligheter att begära att tillståndsinnehavaren kommer tillrätta med missförhållanden och till slut återkalla tillstånd om rättelse inte görs. Formuleringen missförhållanden täcker också ekonomiska förhållanden.

Utbildningsnämndens leverantörer av verksamhet följs upp avseende både kvalitet och leverantörens ekonomi. Kvalitet ur aspekten att tjänsten har den kvalitet som tillståndet eller avtalet anger. Leverantörernas ekonomi följs upp genom kontroller i ändamålsenliga register.

Kontrollen av leverantörernas ekonomi har gjorts i en utsträckning som hittills uppfattats som tillräcklig. Den situation som uppstått med Bismilahi förskola AB granskas av revisionskontoret. Revisionskontorets rapport kommer att påverka den framtida kontrollen.

Utbildningsförvaltningen anser att det bör finnas situationer där nämnden på laglig grund kan stoppa utbetalningar till en fristående skola eller enskilt driven verksamhet. Det ska gälla situationer när nämnden klart kan bevisa att det råder sådana missförhållanden hos utföraren så att motsvarande förhållanden skulle diskvalificera en leverantör att vara avtalspart enligt LOU. I dagsläget kan anordnaren överklaga beslut om indraget tillstånd och få inhibition och fortsatta bidragsutbetalningar.

Det är viktigt att kommunen inte tar på sig uppgifter som andra offentliga myndigheter ansvarar för. Dels för att upprätthålla ett gott förhållande till sina leverantörer, dels för att göra det kommunen är bäst på. Kontrollen ska självklart vara sådan att de krav som lagstiftaren eller kommunen och utbildningsnämnden själv ställer följs upp. Kommunen måste också lita till att andra myndigheter gör sitt arbete och reagera på den information som de ger ut.

Utbildningsförvaltningen återkommer till utbildningsnämnden med förslag om ändrade rutiner för tillståndsgivning och tillsyn av enskilt driven verksamhet i juni.

Socialtjänstnämnden

Socialtjänstnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2008 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Karin Rågsjö (v), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna Abdo Goriya m.fl. (s), *bilaga 1*.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 27 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att motionärerna tar upp angelägna frågor om hur arbetet med upphandlingar och uppföljning av tecknade avtal ska utföras. Det är viktigt att det finns tillräcklig kompetens att både göra upphandlingar och att följa upp avtalen. Förvaltningen bedömer att stadens styrdokument för arbetet med upphandling och konkurrens innehåller tillräckliga anvisningar för att göra bra upphandlingar och kontinuerliga uppföljningar av god kvalitet.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat remiss av motion (2008:10) från Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. Remisstiden går ut den 30 april 2008.

Ärendet har även remitterats till stadsdelsnämnderna Skarpnäck, Spånga-Tensta och Södermalm, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen.

Motionen i sammanfattning

Motionärerna anger att välfärden i samhället alltmer styrs av marknadskrafterna och att den offentliga insynen minskar i takt med att den politiska majoriteten systematiskt genomför sina aktivitetsplaner. Däremot har man inte genomfört några nya uppföljningsmetoder för att löpande granska seriositet, kvalitet och måluppfyllelse i privata verksamheter.

Inga spärrar har satts upp för att förebygga och följa upp oväntade och oönskade konsekvenser, exempelvis risker för att kommunens beställarkompetens utraderas eller att friheten att välja kommunal verksamhet i sin stadsdel tas bort.

Inte heller har staden satt upp nya regler för hur man ska granska att de alltfler privata företagen löpande sköter inbetalning av skatter och socialförsäkringsavgifter. Det är angeläget att staden omgående ser till att ha ett kraftfullt regelverk för en löpande granskning av ekonomi och kvalitet inom privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel.

Kvaliteten i stora delar av stadens verksamhet granskas på ett bra sätt genom inspektörer inom förskolan, skolan, äldreomsorgen och inom stöd och service för personer med funktionsnedsättning. Därutöver utför stadsdelsförvaltningarna verksamhetsuppföljningar med fokus på kvalitetsfrågor. Däremot granskas de ekonomiska förhållandena som regel inte av inspektörerna eller stadsdelsförvaltningarna.

För att skapa en skärpt kommunal tillsyn och uppföljning av de privata verksamheterna som finansieras med skattemedel kan en jämförelse göras med den ekonomiska uppföljningen av restauranger som har serveringstillstånd för alkohol. Stadens tillståndsenhet genomför både förebyggande tillsyn med information och utbildning samt en inre och yttre tillsyn. I den inre tillsynen ingår att kontrollera uppgifter från andra myndigheter om bland annat ekonomi och vandel. Den yttre tillsynen handlar om att

kontrollera att restaurangerna serverar alkohol enligt givna tillstånd, och då granskas den ekonomiska skötsamheten genom kassa- och personalkontroller. Dessa restauranginspektioner är i allmänhet inte annonserade i förväg. Även skattemyndigheterna gör oannonserade besök. Dessutom finns en karenstid om tre år för restaurangägare som har blivit av med sitt tillstånd exempelvis av ekonomiska skäl, innan nytt tillstånd kan medges.

Motionärerna menar att staden inte ska ha lägre krav på ekonomisk skötsamhet hos företag som tar hand om barn, äldre och personer med funktionsnedsättningar än kraven på företag som får tillstånd att servera alkohol.

Kommunfullmäktige föreslås besluta om följande uppdrag åt staden.

1. Snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

2. Uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning.

3. Älägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten.

4. Årligen utvärdera effekter privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.

Förvaltningens synpunkter

Det är självfallet angeläget att de entreprenörer som efter genomförda upphandlingar får i uppdrag att driva stadens verksamheter följer lagar och avtal. Det är också viktigt att stadens nämnder och bolagsstyrelser har erforderliga anvisningar från staden utifrån gällande lagstiftning för att kunna genomföra för staden gynnsamma upphandlingar. Kommunfullmäktige beslöt den 26 mars 2007 att anta policys för upphandling och konkurrensutsättning i Stockholms stad (dnr 125-4310/2006). Därvid uppdrogs åt kommunstyrelsen/stadsdirektören att utfärda tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrenspolicyn. Den 12 juni 2007 utfärdade kommunstyrelsen anvisningar till policys för upphandling och konkurrens.

Förvaltningen bedömer att stadens styrdokument för arbetet med upphandling och konkurrens innehåller tillräckliga anvisningar för att göra bra upphandlingar och kontinuerliga uppföljningar av god kvalitet.

Av anvisningarna framgår att nämnderna ansvarar för att tillgodose det behov av varor och tjänster som uppkommer inom nämndens verksamhet och har således även det yttersta ansvaret för sina upphandlingar och därav träffade avtal. Uppdraget innefattar att bedriva ett aktivt arbete för att uppnå en effektiv inköpsverksamhet, och att ta vara på de ekonomiska fördelar som ett sådant arbete innebär. Vidare ansvarar nämnden för att erforderlig kompetens upprätthålls hos den personal som arbetar med att genomföra upphandlingar och avrop. På varje upphandlande enhet ska finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor. Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för att bidra till utveckling och utbildning på upp-

handlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation.

Av anvisningarna framgår således att såväl nämnderna som kommunstyrelsen har ansvar för att den personal som arbetar med upphandlingar har erforderlig kompetens. Förvaltningen menar att detta självfallet måste gälla inte bara kompetens att formellt genomföra upphandlingarna utan även beställarkompetens.

Vid alla upphandlingar ska en upphandlande enhet enligt anvisningarna ställa kvalifikationskrav på leverantörerna. Kraven avser leverantörens finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet. I kvalifikationsfasen ingår även en prövning av om anbudsgivaren fullgjort sin skyldighet att betala skatter, socialförsäkringsavgifter, gjort sig skyldig till brott i yrkesutövningen och dylikt.

Syftet med kvalifikationsprövningen är att fastställa om leverantören har den kapacitet, erfarenhet, organisation, ekonomiska förutsättningar m.m. som den upphandlande enheten anser behövas för den aktuella leveransen/uppdraget. Kraven på leverantörens ekonomiska och finansiella ställning kan uttryckas som krav på viss soliditet och viss likviditet och även viss omsättning. När det gäller teknisk förmåga och kapacitet kan kraven avse krav på viss kapacitet, tidigare erfarenhet av visst slag och leverantörens organisation.

Nämnderna ska vidare enligt anvisningarna inför varje upphandling planera för aktiv avtalsuppföljning samt definiera ansvarig funktion/person i detta avseende. Av avtalet ska framgå under vilka former parterna ska följa upp avtalat åtagande under avtalsperioden.

Som ovan angivits ska nämnden vid kvalificering av leverantörer genomföra en seriositetsprövning av dessa. Staden ska i alla avtalsförhållanden fortlöpande följa upp utförarens seriositet ekonomiskt och juridiskt. Avtal med leverantörer som inte fullgör sina skyldigheter i detta avseende ska om det är rättsligt möjligt hävas. Uppföljning kan ske genom bevakningar hos kreditupplysningsföretag, samarbete med Skatteverket, kontroll av att personalen har arbetstillstånd samt, vid behov, stickkontroller av att den personal som finns på arbetsplatser finns på entreprenörens lönelista alternativt är inhyrd personal med anställning hos bemanningsföretag eller dylikt. Staden bör också kräva att leverantörerna ansvarar för att deras underleverantörer lever upp till stadens krav. Vid behov ska leverantörens möjlighet att använda underleverantörer begränsas.

Staden har också arbetat med dessa frågor genom att under år 2007 delta i ett projekt, under ledning av Ekobrottsmyndigheten. Projektet har syftat till att hitta kriterier och rutiner för att undvika oseriösa aktörer som leverantörer av lokalvård till den offentliga sektorn. Projektet har resulterat i en informationsfolder som är riktad till upphandlare inom offentliga myndigheter med information om kriterier och rutiner för hur myndigheterna kan undvika oseriösa anbudsgivare i samband med upphandlingar, samt rutiner för kontroll under kontraktstiden.

Motionärerna föreslår att staden ska utforma en modell för inre och yttre tillsyn och förebyggande tillsyn för att få en bättre granskning av kvalitet och ekonomi i privat driven verksamhet. Man tar upp socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet som exempel på hur ett sådant arbete kan utformas.

Förvaltningen anser emellertid att det regelverk som gäller för upphandlingar genom lagen om offentlig upphandling (LOU) och stadens egna regler inom området är tillräckligt för att kunna ha en god kontroll över den verksamhet som bedrivs av privata entreprenörer. Det är självfallet angeläget att regelverken också följs för att kunna ha nödvändig kontroll. Upphandlingarna måste göras utifrån gällande regelverk och uppföljningarna av avtalen måste omfatta såväl verksamhetens kvalitet som ekonomisk skötsamhet.

Tillståndsenhetens arbete med tillsyn av stadens restauranger utgår från alkohollagens bestämmelser som har sin grund i de skyddsaspekter som alkoholpolitiken anger. Det går inte att jämföra detta tillsynsarbete med de uppföljningar som ska göras av upphandlingar utifrån nämndernas aktivitetsplaner för upphandling och konkurrens.

Sammantaget anser förvaltningen att motionärerna tar upp angelägna frågor om hur arbetet med upphandlingar och uppföljning av tecknade avtal ska utföras. Det är viktigt att det finns tillräcklig kompetens att både göra upphandlingar och att följa upp avtalen. Förvaltningen bedömer att stadens styrdokument för arbetet med upphandling och konkurrens innehåller tillräckliga anvisningar för att göra bra upphandlingar och kontinuerliga uppföljningar av god kvalitet.

Idrottsnämnden

Idrottsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 april 2008 att godkänna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som remissvar.

Reservation anfördes av Mehdi Oguzsoy (v), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Jari Visshed m.fl. (s), *bilaga 1*.

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 25 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

I motion av bl.a. Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) föreslås att staden omgående måste sätta upp ett kraftfullt regelverk för en löpande granskning av ekonomi och kvalitet inom privat driven verksamhet som finansieras med kommunala pengar.

Förvaltningen konstaterar att de krav som redan nu ställs på entreprenad drift och entreprenörer är många och långtgående. Dels styrs verksamheten av en mängd lagregler, dels har staden antagit egna regler för ändamålet. Därtill kommer idrottsnämndens egna rutiner.

Risk föreligger, enligt förvaltningens mening, att det i motionen föreslagna regelverket för ytterligare granskningsåtgärder skulle komma att uppfattas som direkt fientligt mot entreprenad drift som sådan och att seriösa företagare därför skulle tveka att lämna in anbud till staden och dess nämnder. De samlade kostnaderna för en sådan

allmän, omfattande och kontinuerlig kontroll av entreprenörerna och deras verksamheter torde heller inte stå i någon rimlig proportion till den nytta åtgärderna eventuellt skulle kunna medföra.

Av dessa skäl bör förslagen i motionen lämnas utan bifall.

ÄRENDET

Remissen

Till bl.a. idrottsnämnden har för svar senast 30 april 2008 remitterats motionen (2008:10) om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen. Motionen, undertecknad av Ann-Margarethe Livh m.fl. (v), bifogas.

I motionen föreslås bl.a. att staden omgående måste sätta upp ett kraftfullt regelverk för en löpande granskning av ekonomi och kvalitet inom privat driven verksamhet som finansieras med kommunala pengar.

En del i ett sådant regelverk skulle, enligt motionärerna, kunna vara kontroll av entreprenörernas vandel och oannonserade inspektioner, à la kontrollen av restauranger.

Motionärerna föreslår att kommunfullmäktige skall besluta att:

1) ”Snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

2) Uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning skall användas i ökad utsträckning.

3) Ålägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten.

4) Årligen utvärdera effekter privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.”

Förslagen riktar sig i viss utsträckning specifikt till aktörer inom vård- och utbildningssektorn, d.v.s. till områden utanför idrottsnämndens kompetensområde. Idrottsförvaltningens synpunkter och förslag till beslut i detta tjänsteutlåtande avser, och grundar sig enbart på, förhållanden inom idrottsnämndens kompetensområde.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förenings- och beställaravdelningen, efter samråd med administrativa avdelningen och fastighetsavdelningen.

Entreprenader inom idrottsnämndens område

Idrottsnämndens verksamhet är omfattande och rör sig inom ett flertal olika områden. För att kunna bedriva denna verksamhet köper förvaltningen fortlöpande tjänster av utomstående, i första hand bolag. Det stora flertalet av dessa tjänsteköp avser antingen mindre omfattande, och tillfälliga, hantverkstjänster inom bl.a. bygnadssektorn eller olika service- och underhållstjänster.

Mera långsiktiga köp av tjänster förekommer också, då främst inom driftområdet; bolag eller föreningar svarar för verksamheten på olika anläggningar. Detta tjänsteutlå-

tande berör fortsättningsvis denna entreprenaddrift – eller ”konkurrensutsättning” eller ”privatisering”, om man så vill – av idrottsnämndens verksamhet.

Entreprenaddrift av idrottsnämndens verksamhet

En tämligen betydande del av idrottsnämndens verksamhet bedrivs sedan länge av annan än idrottsförvaltningen, d.v.s. av entreprenörer. En del idrottsanläggningar är helt föreningsdrivna. På åtskilliga andra anläggningar utförs arbete av där aktiva föreningar, inom ramen för s.k. brukarmedverkan, eller med andra ord, föreningsdrift. Flera campingplatser drivs av entreprenörer. Intraprenadverksamhet förekommer också.

Kommunfullmäktige beslöt 26 mars 2007 att anta en upphandlings- och konkurrenspolicy för ”all verksamhet som inte är myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion.” Inom ramen för detta uppdrag har idrottsnämnden under 2007 begärt in anbud för drift av tre sim- och idrottshallar och en idrottsplats. På grund av för höga anbud på sim- och idrottshallarna och inga alls anbud på idrottsplatsen, avbröts de upphandlingarna.

Nya upphandlingar, med delvis andra villkor, förbereds nu inom förvaltningen. Däremot kommer inte, som nämnts, verksamhet som är/hör till myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion, i vilken förvaltningen bl.a. räknar in beställarkompetens, att upphandlas.

Krav på entreprenadverksamhet inom idrottsnämndens område

De krav som inom idrottsnämndens område ställs på entreprenaddrift och entreprenörer är många och långtgående.

Dels styrs verksamheten av en mängd lagregler, bl.a. i kommunallagen och i lagen om offentlig upphandling (LOU), dels har staden antagit egna regler för ändamålet (policys).

Därtill kommer idrottsnämndens egna rutiner: Bl.a. har etablerats den rutinen att förvaltningens förslag till förfrågningsunderlag (t.ex. val av verksamhet/er som skall upphandlas, tidplanen samt villkoren i upphandlingskontraktet) skall bedömas av nämnden. Denna skall också besluta i ärendet (avbryta upphandlingen eller välja en entreprenör).

Rättsliga villkor för entreprenadverksamheten

I 6 kap. 7§ kommunallagen ges allmänna regler för nämndernas ansvar för verksamheten: Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av verksamheten, t.ex. driften av en sim- och idrottshall, har uppdragits åt ett företag, en förening eller någon annan entreprenör.

I 1 kap. 9 § LOU ges den grundläggande bestämmelsen för all upphandling: Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och genomföra upphandlingarna på ett öppet sätt med iakttagande av principerna av ett ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Med upphandlande myndigheter avses bl.a. stadens nämnder, inom sina respektive områden.

LOU innehåller ett flertal regler med krav på en anbudsgivare för att få delta i upphandlingen och på en entreprenör för att få fortsätta uppdraget, t.ex.:

* Den upphandlande myndigheten får begära att en anbudsgivare visar att han eller hon är registrerad i aktiebolags- eller handelsregister eller motsvarande register, som förs i det land där anbudsgivarens verksamhet är etablerad (11 kap. 6 § LOU)

* En upphandlande myndighet skall utesluta en anbudsgivare från att delta i en offentlig upphandling, om myndigheten får kännedom om att anbudsgivaren enligt en lagakraftvunnen dom är dömd för brott som innefattar bestickning, bedrägeri, penningtvätt och viss annan grov brottslighet (10 kap. 1 § och 15 kap. 13 § LOU)

* Är anbudsgivaren en juridisk person, t.ex. ett bolag eller en ideell förening, skall anbudsgivaren uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för dylika brott

* En anbudsgivare får uteslutas från att delta i en upphandling, om anbudsgivaren är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud

* Är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord eller annat liknande förfarande

* Genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott avseende yrkesutövningen, har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta

* Inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i det egna landet eller i det land där upphandlingen sker, eller

I något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts (10 kap. 2 § och 15 kap. 13 § LOU).

Är anbudsgivaren en juridisk person, får anbudsgivaren uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för brott avseende yrkesutövningen eller gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen.

Den upphandlande myndigheten får vidare förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt (15 kap. 17 § LOU).

Stadens villkor för entreprenadverksamheten

Staden har, som nämnts ovan, antagit en upphandlings- och konkurrenspolicy för ”all verksamhet som inte är myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion.” I dokumentet ”Anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning (12 juni 2007)” sägs bl.a. att

* Krav skall ställas på entreprenörens finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet

* Kontroll skall göras att anbudsgivaren har fullgjort, och fullgör, sin skyldighet att betala skatter, socialförsäkringsavgifter samt att vederbörande inte gjort sig skyldig till brott i yrkesutövningen

* Referenser skall inhämtas rörande anbudsgivarens erfarenhet, förmåga att nå målen för sina uppdrag samt dennes seriositet i övrigt

* Den upphandlande myndigheten skall redogöra för vad som skall uppnås och hur detta skall mätas

* Tecknade entreprenadavtal skall följas upp och åtgärder vidtas om måluppfyllelse inte föreligger

Därutöver har staden ställt krav på att nämnderna i sina upphandlingskontrakt skall ta in klausuler rörande meddelarfrihet och förbud mot diskriminering.

Idrottsnämndens villkor för entreprenadverksamheten

Utöver vad som följer av reglerna i dels LOU och i andra hithörande lagrum, dels stadens ovannämnda villkor för entreprenadverksamheten, uppställer idrottsnämnden vid driftentreprenad krav på entreprenörer, t.ex.:

* Vissa grundläggande krav på ekonomisk stadga (t.ex. krav på viss s.k. rating) och seriositet

* Välenommerad erfarenhet skall föreligga beträffande den aktuella verksamheten. Genom förhandling enligt 38 § medbestämmandelagen ges berörda personalorganisationer möjlighet att avge sina synpunkter på den tilltänkte entreprenören och, om skäl därtill finns, utöva sin vetorätt i saken

* Kommunalprinciper såsom likställighet och insyn skall gälla för uppdraget,

* Uppsägning av upphandlingskontraktet och skadestånd skall vara påföljderna vid allvarligare avtalsbrott

I den nu pågående konkurrensutsättningen ställer förvaltningen ytterligare krav på blivande entreprenörer i upphandlingskontraktet. Bl.a.

* Preciserar uppdraget

* Ställs krav på viss minsta personaltäthet, att nyckelpersoner har en relevant utbildning samt att entreprenören följer reglerna i 6 b § lagen om anställningsskydd vid verksamhetsövergång

* Ställs krav på skötsel och underhåll av lokaler, utrustning och inventarier

* Ställs krav på att entreprenören skall ha en ansvarsförsäkring

* Påminns om att entreprenören har att söka och följa alla myndighetstillstånd som krävs för verksamheten

* Görs hänvisning till stadens miljökrav

* Anges hur och när kontroller av uppdragets måluppfyllelse, t.ex. genom partsgemensamma aktiviteter och entreprenörens egenkontroll och rapporteringsskyldighet, skall genomföras.

Idrottsförvaltningens synpunkter

Förvaltningen har ingen egen erfarenhet av någon entreprenör som av här aktuella skäl inte skulle ha, eller borde ha, getts uppdraget att svara för driften av någon verksamhet. Inom i vart fall idrottsnämndens verksamhetsområden syns således den kontroll som redan förekommer och som beskrivits ovan vara fullt tillräcklig.

Detta hindrar dock inte förvaltningen från att önska att kontrollmöjligheterna, på ett rimligt sätt, kan göras ännu effektivare. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till om motionärernas förslag leder mot ett sådant resultat.

Lagstiftaren, d.v.s. riksdagen, har i LOU fastslagit vilka krav som här skall och bör ställas på anbudsgivare/entreprenörer. Därtill kommer dels de krav som lagts till ge-

nom beslut av staden (i dess upphandlings- och konkurrenspolicy jämte anvisningarna), dels de ytterligare krav och kontroller som enligt ovan lagts till av idrottsnämnden.

Anbudsgivare/entreprenörer är alltså redan nu tämligen ingående kontrollerade och granskade vad gäller deras seriositet och kompetens. Detta hindrar dock inte att personer som inte får/bör anlitas, ändå kan slinka igenom och ges entreprenaduppdrag.

Det är ju känt att åtskilliga brott, inte minst skattebrott, aldrig upptäcks och/eller leder till åtal och fällande dom. Myndigheter som är direkt satta att sköta sådana uppgifter – polis, åklagare och skattemyndigheter – har här inte klarat sina uppgifter, trots de befogenheter och andra resurser de besitter.

Det är mot den bakgrunden en närmast omöjlig uppgift för staden och dess nämnder att ta vid där nyssnämnda myndigheter delvis har misslyckats. Det är heller inte en kommunal uppgift att ägna sig åt närmast polisiär verksamhet.

Om det i visst fall skulle uppstå misstankar om oegentligheter av något slag hos en entreprenör, skall självfallet saken undersökas så snabbt och grundligt som möjligt. Skulle misstankarna visa sig vara befogade, skall lika självklart relevanta åtgärder sättas in snabbt.

Risk föreligger att det föreslagna regelverket för ytterligare granskningsåtgärder kommer att uppfattas som direkt fientligt mot entreprenaddrift som sådan och att seriösa företagare därför skulle tveka till att lämna in anbud till staden och dess nämnder. De samlade kostnaderna för en sådan allmän, omfattande och kontinuerlig kontroll av entreprenörerna och deras verksamheter torde heller inte stå i någon rimlig proportion till den nytta åtgärderna eventuellt skulle kunna medföra. Av dessa skäl bör förslagen i motionen lämnas utan bifall.

Förvaltningens förslag

Idrottsförvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar att godkänna och åberopa detta tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss angående motionen om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen.

RESERVATIONER M.M.

Östermalms stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Berit Bornecrantz Dias (v), enligt följande.

Att stadsdelsförvaltningen i sitt svar anser att motionen har partipolitisk karaktär tycker vi är lite märkligt. Det är väl snarare så att den dogmatiska högerpolitiken avlägsnar verksamheten från allmänhetens insyn och därför är det helt naturligt att frågan om behovet av granskning väcks.

När vi använder ordet "privat", handlar det ju inte om det gemensamma, vilket ju betecknas "offentligt". Att upphandlingsförfaranden är av "privat" karaktär går inte att komma runt. Dessa sker under sekretess för att tillmötesgå de företag som konkurrerar om anbud. Allmänheten har inte någon insyn i processen, trots att det handlar om konkurrens om våra gemensamma skattemedel.

De privata utförarna har som affärsprincip att verksamheten ska gå med vinst, en vinst som är ägnad att tas ut just privat. Det är ju skillnaden, att om verksamheten är kommunal kommer vinsten till godo i form av högre kvalitet till brukarna. I den privata verksamheten däremot finns det skäl att på olika vis dölja kvaliteten för allmänhetens insyn, få den att utåt framstå som god och samtidigt hindra transparensen.

Det är oetiskt att privata företag med våra gemensamma skattemedel har möjlighet att göra vinster som hamnar i "privata fickor". Om däremot privat verksamhet finansieras med brukarnas privata medel och brukarna frivilligt väljer denna kan vi godta att vinsten hamnar i "privata fickor", då brukaren godkänt att lägga sina privata medel på denna typ av verksamhet. Men när verksamhet upphandlas med gemensamma skattemedel och brukarna tvingas "välja" drabbas de av den begreppsförvirring som förvaltningen nämner i sitt utlåtande. De tvingas att välja privat verksamhet som om den vore kommunal.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Monika Lindh m.fl. (s), enligt följande.

Vi anser att flera av förslagen i motionen är viktiga att ha med när det gäller att utveckla tillsynen av enskilt driven verksamhet, särskilt som många avknoppningar, privatiseringar och upphandlingar nu sker.

När det gäller förskole- och skolverksamhet kan vi konstatera att tillsynen brustit från stadens sida. Antalet inspektörer på utbildningsförvaltningen som inspekterar enskilt drivna förskolor anser vi vara alltför få för att uppföljande inspektioner och oanmälda inspektioner ska kunna göras. Det verkar dessvärre som om utbildningsförvaltningens möjligheter att kontrollera ekonomisk hantering och göra kontroller inte räcker till – oavsett vad som står i stadens riktlinjer.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Abdo Goriya (s), Awad Hersi (mp), Jonas Ljungstedt (v), Eva Andersson (s), Rune Olofsson (s) och tjänstgörande ersättaren Azad Hassan (s), enligt följande.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkat bifall till motionen.

Södermalms stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordförande Jan Forsell m.fl. (s) samt ledamöterna Birger Jeansson (mp) och Heinz Spira (v), enligt följande.

Att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande
att tillstyrka motionen, samt att därutöver anföras:

Det inte självklart att alla entreprenörer som driver verksamhet efter genomförda upphandlingar solidariskt följer de lagar och avtal som reglerar deras verksamhet. Oseriösa företagare hotar likställigheten beträffande de kommunala verksamheter som enbart finansieras av kommunala medel.

Vi har det senaste året tyvärr sett flera exempel på hur vinstintresset går före en höjning av kvaliteten i privata förskolor och äldreboenden och befarar att lyckökarna kan öka när allt fler verksamheter privatiseras. Insynen och möjligheten att granska verksamheterna har uppenbarligen inte varit tillräcklig från stadens sida. Om inte uppföljningen skärps och privatiseringens effekter utvärderas riskerar staden på sikt att helt förlora kontrollen över stora delar av den verksamhet som finansieras av stockholmarna.

Det är också viktigt för demokratin att de privata utförarna åläggs att informera om alla granskningsresultat som rör verksamheten. Brukarna har då möjlighet att själva kräva förbättringar, vilket ökar trycket på företagen att följa bestämmelserna.

Upphandlare anställs för att genomföra alliansens konkurrenspolicy, men hur många handläggare anställs för att följa upp ekonomi och kvalitet i de allt fler verksamheter som läggs på entreprenad, drivs med pengsystem eller privatiseras genom avknoppning? Stadsdelsförvaltningarnas resurser för deras tillsyns- och uppföljningsarbete är helt otillräckliga. Det krävs betydligt större resurser för att följa upp en allt

mer omfattande privat verksamhet på ett seriöst sett. Om inte resurser tillsätts och redovisas för uppföljningen minskar det demokratiska inflytandet.

Ersättaryttrande gjordes av Pia Toremar (c), enligt följande.

Om jag hade haft yrkanderätt, hade jag röstat enligt (m), (fp)- (kd)- förslaget.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Lennart Pöppel, Sonja Mogert (alla s) samt ledamoten Rosa Lundmark (v) enligt följande.

Stadsdelsnämnden överlämnar följande yttrande som svar på motionen.

Vi anser att stadsdelsnämndens uppföljning av entreprenader och verksamhetsuppföljningarna även ska omfatta ekonomiska förhållanden, eftersom dessa i hög grad kan påverka kvaliteten i verksamheten. Vi delar förvaltningens uppfattning att en utökad ekonomisk granskning kräver annan kompetens än den som finns idag. Dessutom krävs fler anställningar för att klara uppföljning och granskning av såväl ekonomi som kvalitet i takt med ökade privatiseringar.

Det är av stor vikt att utreda möjligheten att införa en stadsövergripande modell för tillsyn av privat driven verksamhet, eftersom allt mer av verksamheten drivs privat. En sådan modell skulle även kunna tillämpas för stadsdelsnämndens egen verksamhet. Självklart måste det finnas verksamhetsspecifika delar i uppföljningarna, men ekonomiska förhållanden som inbetalning av skatt och sociala avgifter ska granskas på ett likvärdigt sätt oavsett verksamhet.

Liksom förvaltningen anser vi att ett centralt styrdokument är viktigt om ansvaret för uppföljningen ska omfatta företagens ekonomiska förhållanden. Även om oanmälda besök görs idag anser vi att det behöver göras i högre utsträckning. Dessutom ska det vara obligatoriskt att alltid fråga efter brukarnas och de anhörigas synpunkter vid uppföljningarna.

Vi noterar att förvaltningen anser att det inte kan kontrolleras vad varje enskild entreprenad har för information till brukarna. Förvaltningen förordar istället att staden som har uppföljningsansvar bör publicera och informera brukarna om de olika resultat som kommer fram oavsett driftsform. Svaret visar att det behövs ett samhällsansvar för att informationen om alla företag och organisationer som bedriver skattefinansierad verksamhet ska vara neutral och fullständig. Denna information är av största vikt, eftersom den ger brukarna möjlighet att själva kräva förbättringar och därmed öka trycket på företagen att följa bestämmelserna.

Förvaltningen anser att privatiseringens effekter inte kan utvärderas förrän om några år. Vi instämmer i att de långsiktiga effekterna inte syns i sin helhet det första året men däremot behövs årliga uppföljningar för att uppmärksamma väntade och oväntade

tendenser som kräver rådrum, politisk debatt och beslut. När en förändring påverkar mer än en tredjedel av stadsdelsförvaltningens anställda är det rimligt att följa utvecklingen minst en gång varje år.

Förvaltningen anser också att beställarkompetensen är högre där det finns många aktörer. Men det som är unikt med den pågående privatiseringen är att den kommunala aktören knappt kommer att finnas kvar vid mandatperiodens slut. Ingen kompetens kommer att finnas i förvaltningen om hur en verksamhet drivs, vilket på sikt även påverkar beställarkompetensen.”

Reservation anfördes av Jonas Eklund (mp) enligt följande.

Stadsdelsnämnden anför följande som svar på remissen.

Att kommunen ska kontrollera, följa upp och ge allmänheten insyn i verksamhet som privata företag och organisationer driver för kommunens räkning är så viktigt att det stadgats i lag (3 kap. 19 och 19a §§ kommunallagen). Eftersom allt mer av Stockholms stads verksamhet drivs privat kan det behövas stadsövergripande riktlinjer för detta tillsyns- och insynsarbete.

Självklart måste tillsynen bedrivas olika beroende på vilken verksamhet det gäller. Dock ska inbetalning av skatt och sociala avgifter och andra relevanta ekonomiska förhållanden samt uppfyllelse av stadens villkor om miljö, antidiskriminering, meddelarskydd med mera granskas på ett likvärdigt sätt oavsett verksamhet. Denna granskning bör därför regleras i ett centralt styrdokument.

För att underlätta uppföljningen och bidra till att utförare uppfyller villkoren i avtal med staden bör staden, där det är lämpligt, avtala om att en mindre andel av ersättningen till den privata utföraren endast betalas ut efter redovisning av hur kraven i avtalet är uppfyllda. Sådana avtal tillämpas inom landstinget.

Även om de långsiktiga effekterna av de borgerliga marknadsreformerna inte kan bedömas säkert förrän efter några år bör uppföljningsarbetet inledas redan nu. Staden bör överväga att anlita oberoende forskare vid ett universitet eller högskola för en politiskt oberoende långtidsutvärdering av de omfattande upphandlingar, avknoppningar och andra privatiseringar som nu genomförs.

Utbildningsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Roger Mogert m fl (s) och ledamoten Inger Stark (v), enligt följande.

Utbildningsnämnden tillstyrker motionen

Därutöver vill vi framföra följande.

Tyvärr är det inte självklart att alla entreprenörer som driver verksamhet efter genomförda upphandlingar och pengfinansierade verksamheter solidariskt följer de lagar och

avtal som reglerar deras verksamhet. Oseriösa företagare hotar likställigheten i förhållande till de kommunala verksamheterna som enbart drivs av medborgarnyttan.

Upphandlare anställs för att genomföra alliansens konkurrenspolicy men hur många handläggare anställs för att följa upp ekonomi och kvalitet i de allt fler verksamheter som läggs på entreprenad, drivs med pengsystem eller privatiseras genom avknoppning?

Det senaste året har vi tyvärr sett exempel på hur vinstintresset går före kvaliteten i privata förskolor och skolor och vi befärar att lycksökarna kan öka när allt fler verksamheter privatiseras. Insynen och möjligheten att granska verksamheterna har uppenbarligen inte varit tillräcklig från stadens sida. Exempelvis behövs tätare uppföljning med oannonserade besök och granskning som även omfattar ekonomi, lokaler och personalens förhållanden.

Vi noterar att utbildningsförvaltningen anser att staden på laglig grund ska kunna stoppa utbetalningar till en privat förskola eller skola och delar förstås den uppfattningen. Det är inte rimligt att verksamhet ska få fortgå trots uppenbara missförhållanden.

Det är bra att revisionskontoret nu granskar den situation som nu uppstått på Bismilahi förskola AB och vi utgår från att det blir skärpta regler för den framtida kontrollen. Om inte uppföljningen skärps och privatiseringens effekter utvärderas riskerar staden på sikt att helt förlora kontrollen över stora delar av den verksamhet som finansieras av stockholmarna.

Det är också viktigt för demokratin att de privata utförarna åläggs att informera om de krav på kvalitet som samhället ställer på verksamheten och alla granskningsresultat som rör verksamheten. Brukarna har då möjlighet att själva kräva förbättringar, vilket ökar trycket på företagen att följa bestämmelserna.

Socialtjänstnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Karin Rågsjö (v), enligt följande.

Socialtjänstnämnden tillstyrker motionen.

Socialtjänstnämnden framför därutöver följande.

Tyvärr är det inte självklart att alla entreprenörer som driver verksamhet efter genomförda upphandlingar och pengfinansierade verksamheter solidariskt följer de lagar och avtal som reglerar deras verksamhet. Oseriösa företagare hotar likställigheten i förhållande till de kommunala verksamheterna som enbart drivs av medborgarnyttan.

Vi har det senaste året tyvärr sett flera exempel på hur vinstintresset går före en höjning av kvaliteten i privata förskolor och skolor och befärar att lycksökarna kan öka när allt fler verksamheter privatiseras. Insynen och möjligheten att granska verksamheterna har uppenbarligen inte varit tillräcklig från stadens sida. Om inte uppföljningen

skärps och privatiseringens effekter utvärderas riskerar staden på sikt att helt förlora kontrollen över stora delar av den verksamhet som finansieras av stockholmarna.

Det är också viktigt för demokratin att de privata utförarna åläggs att informera om alla granskningsresultat som rör verksamheten. Brukarna har då möjlighet att själva kräva förbättringar, vilket ökar trycket på företagen att följa bestämmelserna.

Upphandlare anställs för att genomföra alliansens konkurrenspolicy men hur många handläggare anställs för att följa upp ekonomi och kvalitet i de allt fler verksamheter som läggs på entreprenad, drivs med pengsystem eller privatiseras genom avknoppning?

Förvaltningen betonar vikten av kompetens för att göra upphandlingar och följa upp avtalen, vilket vi instämmer i. Men vi vill dessutom tillägga att det krävs betydligt större resurser för att följa upp en allt mer omfattande privat verksamhet på ett seriöst sett. Om inte resurser tillsätts och redovisas för uppföljningen minskar det demokratiska inflytandet.

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna Abdo Goriya m.fl. (s), enligt följande.

I förvaltningen synpunkter skriver man:

”Tillståndsenshetens arbete med tillsyn av stadens restauranger utgår från alkoholagens bestämmelser som har sin grund i de skyddsaspekter som alkoholpolitiken anger. Det går inte att jämföra detta tillsynsarbete med de uppföljningar som ska göras av upphandlingar utifrån nämndernas aktivitetsplaner för upphandling och konkurrens.”

Vi förvånas över förvaltningens slutsatser. Att ha olika ambitioner inom stadens verksamheter är inte rimligt, och framför allt inte acceptabelt. För att garantera medborgarna en hög kvalitetsnivå är det viktigt att staden har en tillsynsskyldighet av även privata verksamheter. Hur ska vi annars veta att det är bra kvalitet inom verksamheterna efter att de har upphandlats? Att skjuta detta ifrån sig är inte godtagbart. Om förändringar av SoL måste göras, så borde förvaltningen snarare ta tillfället i akt att föreslå detta.

Vi föreslår en rad olika förslag på hur ett tillsynsarbete driven av staden bör se ut:

- Inspektörer från kommunen som ska få rätt att göra oannonserade besök i samtliga verksamheter under socialtjänsten, kommunala såväl som privata. Det ska vara oannonserade besök där man granskar såväl ekonomi som verksamheten och det ska kunna ske i högre utsträckning än i dag.

- För att ge brukarna en reell möjlighet att göra bra val, ska alla kvalitetsgranskningar av verksamheterna vara offentliga och göras lättillgängliga, exempelvis på Stockholms stads hemsida.

- Vi vill att Stockholms stad ser över möjligheterna att införa sanktionsmöjligheter mot de företag som utför välfärdstjänster å stockholmarnas vägnar, men som har återkommande brister i kvalitet eller hantering av skattepengar.

- Det ska vara möjligt att ställa krav på kollektivavtal och utbildad personal även inom de privata verksamheterna. I dagsläget är det endast inom de kommunala verksamheterna som man har möjligheten att kontrollera exempelvis att de anställda har adekvat utbildning.

Idrottsnämnden

Reservation mot beslutet anfördes av Mehdi Oguzsoy (v) till förmån för sitt förslag till beslut enligt följande.

Tillstyrka motionen av Ann-Margrethe Livh m.fl (v), samt vill därutöver anför följande:

När kommunal verksamhet privatiseras minskar det demokratiska inflytandet över verksamheten. Att Vänsterpartiet motsätter sig upphandlingar av verksamheter är ingen nyhet. Men när den nuvarande politiska majoriteten så urskillningslöst lägger ut våra gemensamma verksamheter på privata vinstdrivande företag blir det av yttersta vikt att dessa verksamheter granskas noggrannare än idag.

För idrottsnämnden handlar det också om verksamheter som drivs av enskilda klubbar på stadens uppdrag. Där är det viktigt att se till att andra klubbar som nyttjar anläggningarna inte missgynnas.

Särskilt uttalande gjordes av Jari Visshed m.fl. (s) enligt följande.

Det sker en omfattande upphandling av kommunala verksamheter i Stockholm. Viss upphandlad verksamhet har visat sig innebära effektiviseringar för kommunen. Men det finns också exempel på upphandlad verksamhet där kvaliteten blivit så lidande att verksamhet har tvingats återgå till kommunal regi. För att avgöra om en verksamhet drivs bäst i kommunal regi eller upphandlat krävs alltid en bedömning i fall från fall. Den borgliga majoriteten i Stockholm är allt för kategorisk i sin privatiserings- och upphandlingsiver. Privatiseringarna tar allt för sällan sin utgångspunkt i verksamheternas unika förutsättningar och behov. Fokus ligger snarare på att sälja ut så mycket som möjligt så snabbt som möjligt.

Vad gäller idrottsnämndens specifika verksamhet så finns många exempel på att idrottsförvaltningen är en effektiv förvaltare av idrottsanläggningar. Samtidigt finns flera exempel på lyckosamma samverkansavtal där idrottsföreningar skött vissa enkla löpande skötseluppgifter på uppdrag idrottsnämnden. Samtidigt finns det exempel på helt föreningsdrivna anläggningar som varit mindre lyckosamma och som har slutat med att idrottsförvaltningen har tvingats återta både ägande och drift av anläggningen.

Vidare anser vi att en anti-diskrimineringsklausul alltid ska finnas med när staden upphandlar. Avsikten är att förmå leverantörer att vidta åtgärder för att förebygga och motverka diskriminering. Utöver detta bör staden fortsätta det viktiga arbetet med att ställa miljökrav vid upphandlingar. Genom att ställa sociala krav och miljökrav vid

stadens upphandlingar kan stadens upphandlingar bli ett kraftfullt redskap för att driva på mot ekologisk hållbarhet och en socialt rättvis utveckling.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2008:10

2008:10

Motion av Ann-Margarethe Livh m.fl. (v) om hårdare granskning av ekonomi och kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen

Dnr 329-415/2008

Vår välfärd blir allt mer styrd av marknadskrafterna och den offentliga insynen minskar i takt med att högern systematiskt genomför sina långt gående aktivitetsplaner, där verksamheter läggs på långa entreprenader utan att kommunens personal ens får chans att lägga anbud. Det är inte heller intressant att fråga brukarna om de verkligen önskar en privatisering av verksamheten.

Privatiseringen försvaras med att konkurrens sägs gynna mångfald och kvalitet. Men trots att allt större andel av kommunens skattekronor går in i privata verksamheter har den politiska majoriteten inte infört några nya uppföljningsmetoder för att löpande granska seriositet, kvalitet och måluppfyllelse.

I själva verket genomdrivs privatiseringen i rasande takt och utan att några spärrar har satts upp för att förebygga och följa upp oväntade och oönskade konsekvenser, exempelvis risker för att kommunens beställarkompetens utaderas eller att friheten att välja kommunal verksamhet i sin egen stadsdel tas bort. Om beställarkompetensen försvinner påverkas kvaliteten i verksamheten mycket negativt, vilket lämnar ut brukarna till företagets godtycke.

Inte heller har staden satt upp nya regler för hur man ska granska att de allt fler privata företagen löpande sköter inbetalning av skatter och socialförsäkringsavgifter. Genom den bristande ekonomiska uppföljningen skapas en frizon för oseriösa företagsledare, som kan inkassera trygga intäkter från kommunen, till exempel i form av skolpeng eller äldrepenng.

Först när det blir tidningsrubriker om misstänkta ekonomiska oegentligheter i privata företag som driver förskolor reagerar exempelvis skolborgarrådet

genom att lägga en skrivelse i utbildningsnämnden om översyn av rutiner och riktlinjer för privata förskolor.

För att i någon mån bromsa upp de negativa effekterna för stockholmarna av den förda politiken måste staden omgående sätta upp ett kraftfullt regelverk för en löpande granskning av ekonomi och kvalitet inom privat driven verksamhet som finansieras med kommunala pengar. Löner som ligger under kollektivavtalen, bristande skatteinbetalningar eller svårigheter att betala ut över- och semesterersättningar kan indikera att verksamheten är i gungning. Det är viktigt med insyn i ekonomin för att kunna vidta nödvändiga åtgärder inför en hotande konkurs, som medför att kommunen måste ta sitt yttersta ansvar.

Larmen om ekonomiska missförhållanden och vårdslöshet med våra gemensamma pengar som vi nu börjar se är förmodligen bara en liten del av baksidan av den privatiseringssvåg som högern genomför på bred front i staden, länet och landet. När dogmerna sätts före medborgarnyttan kan resultatet inte bli annat än att människan och samhället blir förlorare.

När det gäller stora delar av stadens verksamhet granskas kvaliteten på ett bra sätt genom stadens inspektörer inom förskolan, skolan, äldreomsorgen och inom stöd och service för personer med funktionsnedsättningar. Dock skärs resurserna ner bland annat inom utbildningsnämndens område, vilket tyvärr minskar insynen i de pedagogiska verksamheterna. Även i de ”hårda” nämnderna upphandlas verksamheter för att drivas på entreprenad, exempelvis inom idrottsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden.

Utöver den centrala granskningen inom de ”hårda” nämnderna och inspektörsverksamheten utför stadsdelsförvaltningarna verksamhetsuppföljningar med fokus på kvalitetsfrågor, bland annat inom privat äldreomsorg. Däremot granskas i regel inte ekonomiska förhållanden av inspektörerna eller av stadsdelsförvaltningarna och i de flesta fallen är inspektionsbesöken annonserade i förväg, vilket avsevärt minskar möjligheter att upptäcka missförhållanden.

För att skapa en skärpt kommunal tillsyn och uppföljning av de privata verksamheterna som finansieras med stockholmarnas skattekrönor kan en jämförelse göras med den ekonomiska uppföljningen av restauranger som har serveringstillstånd för alkohol.

Stadens tillståndsenhet genomför både förebyggande tillsyn med information och utbildning samt en inre och yttre tillsyn. I den inre tillsynen ingår att kontrollera uppgifter från andra myndigheter om bland annat ekonomi och vandel. Den yttre tillsynen handlar om att kontrollera att restaurangerna serverar alkohol enligt givna tillstånd, och då granskas den ekonomiska skötsamheten genom kassa- och personalkontroller. Dessa restauranginspektioner är i

allmänhet inte annonserade i förväg. Även skattemyndigheterna gör oannonserade besök. Dessutom finns en karenstid om tre år för restaurangägare som har blivit av med sitt tillstånd exempelvis av ekonomiska skäl, innan nytt tillstånd kan medges.

Vi menar att staden inte ska ha lägre krav på ekonomisk skötsamhet hos företag som tar hand om barn, äldre och personer med funktionsnedsättningar än kraven på företag som får tillstånd att servera alkohol.

Vi föreslår därför kommunfullmäktige besluta att uppdra åt staden att

1. snarast utreda hur en stadsövergripande modell för inre och yttre tillsyn samt förebyggande tillsyn kan organiseras för att få en skärpt granskning av kvalitet och ekonomi i all privat driven verksamhet finansierad av kommunen.
2. uppdatera styrdokumentet så att även granskning av ekonomiska förhållanden ingår samt att oannonserad uppföljning ska användas i ökad utsträckning.
3. ålägga privat driven verksamhet som finansieras med kommunala medel att informera sina brukare om alla granskningsresultat som rör verksamheten.
4. årligen utvärdera effekter privatiseringen av stadens verksamheter för möjligheten att upprätthålla en beställarkompetens samt effekter på brukarnas möjlighet att välja kommunal verksamhet inom sin stadsdel.

Stockholm den 11 februari 2008

Ann-Margarethe Livh

Ann Mari Engel

Mehdi Oguzsoy

Karin Rågsjö

Margareta Johansson

Susanna Brolin

Maria Hannäs

Jackie Nylander

Torhild Lamo