



Handläggare: Jan Humlekil  
Telefon: 08-508 28 411

Till  
Idrottsnämnden

Nr 7

## **Remiss om motion (2008:10) om hårdare granskning av ekonomi ock kvalitet av privat driven verksamhet finansierad av kommunen**

### **Förslag till beslut**

Idrottsförvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar

1. godkänna och åberopa detta tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss i rubricerad sak (KS 329-415/2008).

Inger Båvner  
Förvaltningschef

Kjell Olofsson  
Chef för förenings- och beställaravdelningen

### **SAMMANFATTNING**

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 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 förvaltningens 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.



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. byggnadssektorn 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 tjänsteutlåtande berör fortsättningsvis denna entreprenad drift – eller ”konkurrensutsättning” eller ”privatisering”, om man så vill – av idrottsnämndens verksamhet.

### **Entreprenad drift 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 entreprenad drift 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 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 policy 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
- \* Välrenommerad 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
- \* Kommunala principer såsom likställighet och insyn skall gälla för uppdraget,
- \* Uppsägning av upphandlingskontraktet och skadestånd skall vara påföljderna vid allvarigare avtalsbrott



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

- \* Preciseras 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 genom 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, ändock 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.

---

### **Bilagor**

Motion nr 10; Dnr 329-415 / 2008