

# Promemoria

## Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet

---

Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning, Kommuneheten

Mars 2023

## Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska besluta enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare ska gälla såväl privata utförare som verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. Syftet med förslaget är att det ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner i verksamheter där skötseln av en kommunal angelägenhet lämnats över till privata utförare.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	4
2	Kontroll och uppföljning av kommunal verksamhet.....	5
2.1	Kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare.....	5
2.2	Utredningen om en kommunallag för framtidens förslag.....	5
2.3	Tillkännagivande om likvärdiga krav för privata utförare och verksamhet som bedrivs i egen regi .....	6
2.4	Nuvarande regler om kommuners och regioners styrning och kontroll av den egna verksamheten.....	7
3	Den egna verksamheten och de privata utförarna bör behandlas likvärdigt .....	7
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	9
5	Konsekvenser .....	10
5.1	Syfte och alternativa lösningar .....	10
5.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	10
5.3	Övriga konsekvenser .....	10
6	Författningskommentar .....	11

# 1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **5 kap.**

### **3 §**

*Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.*

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

*Om en kommunal angelägenhet utförs av privata utförare ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana angelägenheter. Ett sådant program ska omfatta samtliga utförare.*

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

## 2 Kontroll och uppföljning av kommunal verksamhet

### 2.1 Kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare

Enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska fullmäktige i kommuner och regioner anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet ska antas för varje mandatperiod. Syftet med bestämmelserna är att förtydliga kommunernas och regionernas ansvar att systematiskt följa upp och kontrollera privata utförares verksamhet (prop. 2013/14:118 s. 51).

Med privata utförare avses enligt 10 kap. 7 § kommunallagen en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 10 kap. 1 §. En privat utförare kan t.ex. vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en fysisk person. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar omfattas av lagens definition av privata utförare. Det kan däremot inte ett kommunalt företag, dvs. ett hel- eller delägt kommunalt bolag, eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 §. Eftersom enskilda huvudmän för fristående skolor får sitt godkännande av Statens skolinspektion, och inte ingår något avtal med kommunen enligt 10 kap. 1 § kommunallagen, är de inte privata utförare i kommunallagens mening (prop. 2016/17:171 s. 421).

### 2.2 Utredningen om en kommunallag för framtidens förslag

Den nuvarande bestämmelsen om uppföljning och kontroll av privata utförare bygger på ett förslag som Utredningen om en kommunallag för framtiden lämnade i sitt delbetänkande Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53 s. 121). Enligt utredningen fanns det mycket som talade för att den verksamhet som kommuner och regioner bedriver i egen regi, men som skulle kunna lämnas över till privata utförare, så långt som möjligt ska följas upp och även i övrigt behandlas på ett likvärdigt sätt som den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Utredningen föreslog emellertid inte att den nya regleringen skulle omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi, eftersom det ansågs ligga utanför utredningens uppdrag. Utredningens delbetänkande remissbehandlades. Flera remissinstanser, t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Almega, Svenskt Näringsliv, Vårdföretagarna, Företagarna, SACO och Konkurrensverket, framhöll vikten av att följa upp all verksamhet, oavsett om den bedrivs av en kommun eller en region i egen regi eller av privata utförare.

Regeringen beslutade därefter tilläggsdirektiv (dir. 2013:100) till utredningen, som innebar att utredningen bl.a. skulle överväga om och hur

kommunallagen skulle kunna göras mer konkurrensneutral avseende uppföljning och kontroll av olika utförare av kommunal verksamhet.

I sitt slutbetänkande anförde Utredningen om en kommunallag för framtiden att det är angeläget att kommuner och regioner ställer upp liknande mål och riktlinjer för, samt följer upp, den verksamhet som de bedriver i egen regi på ett sådant sätt att medborgarnas berättigade förväntningar på en god kvalitet uppfylls (SOU 2015:24 s. 221 f.). För att göra uppföljningen och kontrollen konkurrensneutral föreslog utredningen därför att skyldigheten för fullmäktige att anta ett särskilt program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även skulle omfatta styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi. I programmet skulle också anges hur sådana mål och riktlinjer samt föreskrifter i lag eller annan författning skulle följas upp. Vad gällde kommuners eller regioners egen verksamhet skulle programmet endast omfatta sådan verksamhet som får utföras av privata utförare.

Slutbetänkandet remissbehandlades. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inget att invända mot utredningens förslag. Flera remissinstanser uttalade sig om tillämpningsområdet för bestämmelsen. Ett stort antal kommuner och regioner, däribland Region Uppsala, anförde att det behövdes ett förtydligande om och avgränsning av vilka verksamheter programmet ska omfatta. Flera andra, däribland Region Stockholm, menade att förslaget innebar ytterligare administration på ett område som redan är reglerat, eftersom kommuner och regioner redan har ett uppföljningsansvar för all verksamhet. Flera kommuner, bl.a. Sala kommun, samt SKR anförde att skyldigheten borde avgränsas till de frågor som är viktiga från politisk synpunkt. Borås och Svedala kommuner ansåg att förslaget skulle innebära slöseri med kommunens resurser. Degerfors och Karlskoga kommuner anförde att den administrativa bördan för små kommuner utan privata utförare skulle bli orimligt stor.

Den dåvarande regeringen valde att inte gå vidare med utredningens förslag. Regeringen anförde bl.a. att kommuner och regioner redan med den nuvarande lagstiftningen har goda möjligheter att utöva kontroll och uppföljning inom verksamhet som bedrivs i egen regi, samt att kommuners och regioners medlemmar har rätt att förvänta sig att det ska finnas fungerande rutiner för uppföljning, oavsett om det rör sig om verksamhet som bedrivs i egen regi eller av privata utförare (prop. 2016/17:171 s. 171 f.).

### 2.3 Tillkännagivande om likvärdiga krav för privata utförare och verksamhet som bedrivs i egen regi

I samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag (prop. 2016/17:161) tillkännagav riksdagen för regeringen att fullmäktiges skyldighet att anta program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare även bör omfatta verksamhet som bedrivs i egen regi. Vidare angavs att den närmare avgränsningen av programskyldigheten behöver analyseras ytterligare och att regeringen bör göra en sådan analys och därefter återkomma till riksdagen med nödvändiga lagförslag (bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335).

## 2.4 Nuvarande regler om kommuners och regioners styrning och kontroll av den egna verksamheten

Det finns sedan tidigare bestämmelser i kommunallagen om mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Enligt 5 kap. 1 § 1 kommunallagen beslutar fullmäktige mål och riktlinjer för verksamheten. Med detta avses beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort, t.ex. finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningen på olika områden. Detta hindrar inte att nämnder som har ansvaret för ett visst område också har till uppgift att formulera mål för verksamheten. Det som förbehålls fullmäktige är de övergripande frågorna (prop. 2016/17:171 s. 327 f.).

De mål och riktlinjer som fullmäktige beslutar för den kommunala verksamheten enligt 5 kap. 1 § kommunallagen omfattar all verksamhet i kommunen eller regionen. Sådan verksamhet kan vara tillsynsverksamhet, tillståndsgivning, övrig myndighetsutövning m.m., men också annan verksamhet som nämnderna utför i egen regi och som kan vara obligatorisk eller frivillig för kommuner och regioner (SOU 2015:24 s. 224).

Kommuners och regioners ansvar för att följa upp och kontrollera sin verksamhet, oavsett utförare, regleras i andra bestämmelser än 5 kap. 3 § kommunallagen. Av 6 kap. 6 § kommunallagen framgår bl.a. 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 och de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Socialnämnden ska t.ex. enligt 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453) se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga.

## 3 Den egna verksamheten och de privata utförarna bör behandlas likvärdigt

**Förslag:** Om en kommun eller region använder privata utförare i någon verksamhet ska fullmäktige anta ett program med mål och riktlinjer som omfattar alla utförare av sådan verksamhet. I programmet ska det också anges hur sådana mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

### Skälen för förslaget

*Program med mål, uppföljning och insyn för verksamhet i egen regi*

Det nuvarande kravet på att anta ett program för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare gäller, som redan anförts, inte sådana kommunala angelägenheter som kommuner och regioner sköter i egen regi eller genom sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ kommunallagen. Även om det finns bestämmelser i kommunal-

lagen som reglerar kommuners och regioners ansvar för att följa upp den egna verksamheten saknas en reglering som på liknande sätt uppställer ett krav på kommuner och regioner att formulera riktlinjer för den egna verksamheten. Den nuvarande regleringen av programmet innebär visserligen endast att det finns en bestämd form för hur mål och riktlinjer avseende verksamhet som bedrivs av privata utförare ska fastställas. Skälet till detta är att styrningen av privata utförare, till skillnad från kommunal verksamhet som bedrivs i egen regi, utgår från ett avtalsförhållande. Bestämmelsen reglerar inte vilka mål och riktlinjer som bör finnas. Det saknas emellertid anledning att ställa olika krav på kommunal verksamhet beroende på vem som är utförare. Sett ur ett medborgarperspektiv är det vidare viktigt att medborgarna kan förvänta sig att kommuner och regioner bedriver ett aktivt uppföljningsarbete av all kommunal verksamhet. På så sätt ökar medborgarnas tillgång till tjänster av god kvalitet.

Bestämmelsen om att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare bör därför även gälla verksamhet i egen regi. För att regleringen ska vara konkurrensneutral behöver den endast omfatta sådana angelägenheter som i någon del faktiskt har lämnats över till privata utförare enligt 10 kap. 1 § kommunallagen. I tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser som tillförsäkrar allmänheten insyn i verksamheter som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. Mot denna bakgrund bör kravet på att det i programmet ska anges hur allmänhetens insyn tillgodoses därför endast omfatta insynen i de privata utförarnas verksamhet.

Ett tänkbart alternativ för att uppnå likvärdiga villkor är att ta bort kravet på program i 5 kap. 3 § kommunallagen. Som regeringen tidigare anfört är det dock centralt att alla kommuner och regioner systematiskt arbetar med frågan om kontroll och uppföljning av privata utförare (prop. 2013/14:118 s. 51). Programmet bidrar till att skapa bättre möjligheter för kommuner och regioner att bedriva ett strategiskt arbete med att följa upp och kontrollera sin verksamhet, särskilt om det omfattar alla utförare av de olika verksamheterna. Visserligen innebär kravet på att anta ett program inte i sig några krav på den verksamhet som bedrivs. Kravet på ett program säkerställer dock att fullmäktige behöver ta ställning till vilka mål och riktlinjer som, utöver författningskrav, ska ställas upp och hur uppfyllelsen av detta ska följas upp. Mot denna bakgrund framstår en utökning av programmets tillämpning som en mer ändamålsenlig väg för att uppnå likvärdiga villkor.

### *Programmets innehåll*

Den nya regleringen bör tillämpas på i princip samma sätt som den nuvarande bestämmelsen, med den skillnaden att den även ska gälla för verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. Programmet kan t.ex. innebära att miljö- och jämställdhetskrav ställs på verksamheterna eller mer verksamhetsspecifika målsättningar som anger vilka resultat som förväntas uppnås (se prop. 2013/14:118 s. 95 och prop. 2016/17:171 s. 330). De mål och riktlinjer som tas fram bör anges i ett gemensamt program, som omfattar både verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi och verksamhet som utförs av privata



utförare. Programmet bör ange samma mål och kvalitetsindikatorer, även om den konkreta uppföljningen kan se olika ut med anledning av de skillnader som följer av att relationen med de privata utförarna är reglerad i avtal.

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

Samtidigt kräver verksamhet som bedrivs av privata utförare särskilda överväganden. Krav måste normalt ställas i förväg i förfrågningsunderlaget. Utgångspunkten är att det inte är möjligt att löpande ändra villkoren för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Frågor om hur insynen ska garanteras kräver också särskilda överväganden när verksamheten bedrivs av privata utförare. Skillnaden mellan egen regi och privata utförare består, i detta avseende, främst i att de rättsliga förutsättningarna för att över huvud taget kunna följa upp ser olika ut.

Varje nämnd ansvarar enligt 6 kap. 6 § kommunallagen för uppföljning och kontroll på sina respektive områden. Riktlinjerna från fullmäktige får därför inte bli så detaljerade att de fråntar nämndernas deras ansvar för att utföra kontroll och uppföljning. Vidare måste programmet givetvis anpassas till de författningskrav som kan finnas på verksamheten.

Det finns redan ett stort antal styrande dokument i kommuner och regioner som innehåller mål och riktlinjer av olika slag. Vissa av dessa tas fram inom ramen för budgetprocessen. En del är av mer övergripande slag och tas fram av fullmäktige, medan andra utarbetas på nämndnivå. Förslaget är inte avsett att innebära att kommuner och regioner ska ställa ytterligare krav om fullmäktige redan har formulerat mål och riktlinjer för den verksamhet som programmet ska omfatta. I sådant fall kan befintliga mål och riktlinjer ingå i programmet.

## 4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

**Bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

**Skälen för förslaget:** Det är angeläget att den nya regleringen kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt är det också viktigt att kommunerna och regionerna ges viss tid att anpassa sig efter den nya regleringen. Den föreslagna ändringen bör därför träda i kraft den 1 januari 2024.

Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

## 5 Konsekvenser

### 5.1 Syfte och alternativa lösningar

Syftet med förslaget är att det ska råda likvärdiga villkor för kommunal verksamhet som utförs av privata utförare och verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. Som framgår av avsnitt 3 har det övervägts om en alternativ lösning för att uppnå likvärdiga villkor skulle kunna vara att ta bort kravet på program i 5 kap. 3 § kommunallagen. Detta har dock inte bedömts som lämpligt, eftersom det skulle innebära minskade möjligheter till ett strategiskt arbete med uppföljning och kontroll av verksamhet som bedrivs av privata utförare.

### 5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer oavsett utförare innebär, liksom det nuvarande kravet som bara tar sikte på privata utförare, att ett program ska utarbetas. Bestämmelsen ställer inga krav på hur programmet ska utformas. Kravet innebär endast att fullmäktige måste ta ställning till hur uppföljningen ska ske, men det säger inte någonting om nivån på uppföljningen. Om fullmäktige bedömer att nuvarande resurser är tillräckliga medför lagstiftningen inte något krav på att ytterligare resurser tillskjuts. Som anføres ovan finns dessutom oftast redan styrande dokument med mål och riktlinjer i den kommunala verksamheten som kan fogas till programmet (se avsnitt 3). För samtliga regioner och det stora flertalet kommuner som använder sig av privata utförare, och som därför redan har ett program, bör den egna verksamheten utan större anpassning kunna läggas till i det befintliga programmet. De kommuner som inte har privata utförare omfattas inte av förslaget och kommer därmed inte att behöva ta fram något program.

Förslaget innebär en ny skyldighet för kommuner och regioner, och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Den föreslagna lagändringen är nödvändig för att likvärdiga villkor ska gälla oavsett om verksamheten utförs av privata utförare eller av kommuner och regioner i egen regi. Vidare bedöms syftet inte kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i självstyrelsen som det medför.

Förslaget bedöms ha ingen eller marginell påverkan på kommunernas och regionernas kostnader. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras när nya uppgifter som innebär ökade kostnader läggs på kommunsektorn, men eftersom den eventuella kostnadsökningen i detta fall bedöms bli marginell föranleder förslaget inte någon ekonomisk reglering.

### 5.3 Övriga konsekvenser

Då den föreslagna regleringen bedöms medföra endast marginella kostnader för kommuner och regioner (se avsnitt 5.2) uppstår inte någon

skyldighet för staten att kompensera kommuner och regioner enligt den kommunala finansieringsprincipen. Förslaget bedöms därför inte få någon påverkan på statens budget.

Förslaget innebär en ökad transparens i den kommunala verksamheten, vilket kan leda till förbättrade konkurrensförutsättningar för företag som tillhandahåller vård, omsorg m.m.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Statliga myndigheter eller det allmänna i övrigt bedöms inte påverkas av förslaget i promemorian. Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

## 6 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

#### 5 kap.

**3 §** *Om en kommunal angelägenhet utförs av privata utförare ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana angelägenheter. Ett sådant program ska omfatta samtliga utförare.*

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta för all skötsel av kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare (se prop. 2013/14:118 s. 95 och prop. 2016/17:171 s. 329). Övervägandena finns i avsnitt 3.

*Första stycket* ändras på så sätt att programmet med mål och riktlinjer ska omfatta all verksamhet som avser kommunala angelägenheter där det förekommer privata utförare, oavsett om verksamheten bedrivs av kommunen eller regionen i egen regi, av sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–4 och 6 §§, eller av privata utförare. Bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt som tidigare med den skillnaden att den omfattar all skötsel av kommunala angelägenheter och inte enbart privata utförare. Det är endast sådana angelägenheter som fullmäktige har beslutat att lämna över skötseln av till privata utförare som omfattas av bestämmelsen. Vad som avses med privata utförare framgår av 10 kap. 7 §.

I *andra stycket* förtydligas att det i programmet ska anges hur allmänhetens insyn i *de privata utförarnas verksamhet* ska tillgodoses. För de verksamheter som bedrivs på annat sätt tillförsäkras allmänhetens insyn bl.a. av vad som följer av offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och regleringen om rätt att ta del av allmänna handlingar i vissa kommunala bolag i 2 kap. 3 § offentlighets- och

sekretesslagen (2009:400). Uppföljningen av målen och riktlinjerna bör vara så lika som möjligt för all verksamhet som omfattas av bestämmelsen, dvs. oavsett om den bedrivs av kommuner eller regioner i egen regi eller av privata utförare. Om det exempelvis görs oannonserade besök hos privata utförare bör det också göras sådana besök i den verksamhet som bedrivs i egen regi. Även i övrigt bör samma metoder tillämpas vid all uppföljning. Samtidigt kan uppföljningen i vissa fall behöva skilja sig åt mellan verksamhet i egen regi och privata utförare, eftersom styrningen av privata utförare utgår från ett avtalsförhållande.