

Utlåtande 2014:9 RI (Dnr 210-870/2013)

Meddelarfrihet i världsklass

Motion (2013:46) av Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motion (2013:46) av Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S)
om meddelarfrihet i världsklass anses besvarad med hänvisning till vad
som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S) har i en motion (2013:46) föreslagit att kommunfullmäktige ger stadsledningskontoret i uppdrag att se över samtliga avtal med privata entreprenörer i staden samt ger stadsledningskontoret i uppdrag att undersöka hur avtal, där meddelarfrihet inte finns angiven, kan omförhandlas så att de anställda hos entreprenörer har samma meddelarfrihet som de som är anställda av kommunen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret anser att stadens avtalsvillkor avseende meddelarfrihet har utformats för att ge de anställda i privat verksamhet ett så gott skydd som det, utifrån gällande lagstiftning, ansetts möjligt.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd anser att i de avtal som reglerar förvaltningens entreprenader, samt i de s.k. LOV-avtalen för hemtjänst, finns klausuler som tillförsäkrar de anställda meddelarfrihet.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd konstaterar att regeringen har tillsatt en utredning som har till uppgift att undersöka möjligheterna för ett stärkt meddelarskydd även för privatanställda.

Södermalms stadsdelsnämnd konstaterar att kommunstyrelsen redan den 20 februari 2008 beslutade att i stadens entreprenadupphandlingar av vård- och omsorgstjänster ska en klausul avseende meddelarfrihet infogas i avtalen.

Mina synpunkter

Redan år 2008 beslutade kommunstyrelsen att det i stadens entreprenadavtal om vård- och omsorgstjänster rekommenderas att avtalsvillkor rörande meddelarfrihet används. Detta för att stärka meddelarfriheten för privat anställda i vård- och omsorgsentreprenader.

Äldrenämnden använder avtalsvillkoret avseende LOV-upphandlade hemtjänstutförare. Tydliga krav ska ställas på alla som erbjuder välfärdstjänster i Stockholm. Även stadsdelsnämnderna och socialnämnden använder meddelarfrietsklausulen i upphandlingar gällande vård- och omsorgsboende.

Regeringen har utrett frågan om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Utredningen presenterades i december 2013. Utgångspunkten har varit att meddelarskyddet för privatanställda så långt som möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda. En annan särskild utredare har uppdraget att se över skyddet för anställda som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott och syftar till att stärka skyddet. Stadens avtalsvillkor avseende meddelarfrihet har utformats för att ge de anställda i privat verksamhet ett så gott skydd som det, utifrån gällande lagstiftning, ansetts möjligt. Staden kommer givetvis att ta hänsyn till eventuella lagförändringar på området och därefter ta ställning till vilka åtgärder utöver de som redan vidtagits som är möjliga.

Bilagor

1. Reservationer m.m.

2. Motion (2013:46) av Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S) om meddelarfrihet i världsklass

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård (S) och Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att bifalla motionen
2. Att ett avtalsvillkor om meddelarfrihet införs för stadens upphandlade verksamheter med grund i den tidigare utfärdade rekommendationen från kommunstyrelsen (2008-02-20)
3. Att därutöver anföra

Meddelarfriheten är en viktig och grundläggande princip inom den offentliga verksamheten. I samband med att privata aktörer gjort inträde i välfärden ställs nya krav på huvudmännen i syfte att säkerställa de anställdas rätt till meddelarfrihet även bland privata utförare. Vi delar motionärernas uppfattning om att meddelarfrihet måste garanteras i de avtal som staden ingår med entreprenörerna. Därför yrkar vi bifall till motionen.

Vidare föreslår vi att den rekommendation till avtalsvillkor angående meddelarfrihet som kommunstyrelsen antog 20 februari 2008 ska gälla som ett krav i stadens avtalsvillkor. Däremot anser vi att meningen ”Denna meddelarfrihet ska dock inte omfatta uppgifter som avser affärsförhållande, eller som allmänt sett kan rubba konkurrensförhållande för entreprenören” formuleras om för att utesluta risken att formuleringen om affärsförhållande används i syfte att dölja uppgifter av allmänt intresse. Nedan finns nuvarande rekommendation:

I stadens avtal om vård- och omsorgstjänster rekommenderar stadsledningskontoret att följande avtalsvillkor används (KS 2008-02-20):

”Personal som är anställd i verksamheten ska beträffande verksamhet som omfattas av avtalet ha i huvudsak samma meddelarfrihet som råder för motsvarande offentligt anställd personal. Denna meddelarfrihet ska dock inte omfatta uppgifter som avser affärsförhållande, eller som allmänt sett kan rubba konkurrensförhållande för entreprenören. Vidare råder det inte meddelarfrihet för uppgifter om enskildas personliga och privata ekonomiska förhållanden eller som rör säkerhet. I meddelarfriheten innefattas inte heller information som gäller pågående förhandlingar rörande löne- eller andra anställningsvillkor eller som är hemlig enligt lag. Personer i ledande ställning i företaget till exempel VD, eller därmed jämförlig ställning omfattas inte av den här angivna meddelarfriheten. Det åligger entreprenören att informera berörd personal om den meddelarfrihet som ska råda i verksamheten”.

Förtydligande 2009-02-17:

”Enligt överenskommelse mellan stadsledningskontorets juridiska avdelning och enheten för upphandling och konkurrens förtydligas att klausulen är avsedd att

användas vid entreprenadupphandlingar. Den ska inte användas vid ramavtal där leverantören har fler uppdragsgivare än staden, eftersom otydligheter om utnyttjandet av meddelarfriheten då kan uppstå”.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2013:46) av Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S) om meddelarfrihet i världsklass anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 15 januari 2014

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Roger Mogert och Tomas Rudin (alla S), Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (S) och (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motion (2013:46) av Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S) bifalles
2. Staden får i uppdrag att ta fram en skarpare klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd i väntan på lagstiftning
3. Dessutom vill jag framföra följande

Självklart har det inte varit lagstiftarens intentioner att den grundlagsfästa meddelarfriheten så enkelt skulle kunna upphävas, som vi har fått uppleva under snart åtta år av borgerligt styre när allt utom myndighetsutövning och strategisk ledning har konkurrensutsatts. Grundlagen har satts ur spel när det gäller meddelarfriheten, inte genom två likalydande beslut (vilande och slutligt) av riksdagen, med mellanliggande allmänt val, utom genom just privatiseringar.

Vänsterpartiet anser att meddelarfrihet ska gälla i all kommunalt finansierad verksamhet. Vi stödjer därför motionärernas förslag om att se över samtliga avtal med privata entreprenörer inom staden samt undersöka hur avtal utan angiven

meddelarfrihet kan omförhandlas, så att de anställda har samma meddelarfrihet som de som är anställda av kommunen. Nuvarande kommunala meddelarfrihetsklausul inom vård och omsorg når inte alls upp till denna nivå.

Den kommunala meddelarfrihetsklausulen har av fackliga organisationer i staden betecknats som tandlös. När oppositionen i en stadsdelsnämnd föreslog flera inslag i en skarpare uppföljning av efterlevnaden, blev svaret att klausulen enbart ålägger entreprenören att informera berörd personal. Klausulen innehåller vare sig krav om hur eller i vilken omfattning information ska ges, inte heller krav på skriftliga rutiner. Jag anser att det dessutom inte räcker att bara följa upp att information ges. Staden måste ta reda på om de anställda verkligen upplever att klausulen ger meddelarskydd för uppgifter som är av allmänt intresse. Ett minimikrav är att personalen och vid behov fackliga organisationer får yttra sig. Ibland kan informationen om meddelarfriheten lämnas i dokument om sekretess m.m. som nyanställda undertecknar. Sekretess- och lojalitetsinstruktioner får inte formuleras så att de kan uppfattas stå i motsättning till meddelarfriheten, vilket behöver granskas i uppföljning. En annan tydlig brist är att klausulen idag är begränsad till vård- och omsorgsverksamheter.

Om den befintliga kommunala meddelarfrihetsklausulen ska vara godtagbar i väntan på bättre lagstiftning måste villkoren skärpas vad gäller klausulens innehåll och vilka verksamheter som omfattas samt uppföljning. Inriktningen måste vara att verksamhet som finansieras med kommunala medel ska omfattas av klausulen och att uppgifter om allmänt intresse inte ska kunna stoppas med hänsyn till så kallade affärshemligheter. De fackliga organisationernas uppfattning ska inhämtas i arbetet med att utforma en ny klausul. Det snabbaste sättet idag att återinföra meddelarfriheten i full skala är dock att upphöra med privatiseringar.

Remissammanställning

Ärendet

Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S) föreslår i en motion att kommunfullmäktige ger stadsledningskontoret i uppdrag att se över samtliga avtal med privata entreprenörer i staden samt ger stadsledningskontoret i uppdrag att undersöka hur avtal, där meddelarfrihet inte finns angiven, kan omförhandlas så att de anställda hos entreprenörer har samma meddelarfrihet som de som är anställda av kommunen. Som skäl för förslaget anförs, bland annat, att de tror att det finns flera anställda som arbetar under avtalsenliga löner och inte heller har sysselsättningsgrader som gör att det går att leva på sin lön och att dessa inte vågar kontakta facket eller media på grund av rädsla för repressalier.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är positivt inställd till att anställda inom skattefinansierad verksamhet medges meddelarfrihet.

Redan 2008 uppmärksammades behovet av att stärka meddelarfriheten för privat anställda i skattefinansierade vård- och omsorgsentreprenader. Kommunstyrelsen beslutade därför att det i stadens entreprenadavtal om vård- och omsorgstjänster rekommenderas att avtalsvillkor rörande meddelarfrihet används (KS 2008-02-20). Stadens avtalsvillkor avseende meddelarfrihet har utformats för att ge de anställda i privat verksamhet ett så gott skydd som det, utifrån gällande lagstiftning, ansetts möjligt.

Samtliga vård- och omsorgsboendeentreprenader upphandlas sedan 2008 i enlighet med kommunfullmäktiges beslut centralt och i dessa avtal är meddelarfrihet avtalsvillkor. Detta innebär att det fåtal lokala avtal som eventuellt inte har avtalsvillkor rörande meddelarfrihet snabbt fasas ut, vilket gör att behovet av omförhandling av avtal inte föreligger.

Därutöver så använder Äldrenämnden avtalsvillkoret avseende s.k. LOV-

upphandlade hemtjänstutförare. Även i stadsdelsnämnderna och socialnämnden används meddelarfrihetsklausulen i upphandlingar avseende vård- och omsorgstjänster.

I syfte att säkerställa att staden inte gör affärer med oseriösa leverantörer ingår det i den regelbundna uppföljningen av verksamheterna att bl.a. kontrollera att skatter och arbetsgivaravgifter betalas in.

Utöver det som staden under flera år gjort för att stärka skyddet för privat anställda i entreprenader, så pågår utredningar om lagstiftning inom området.

Regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11). Utgångspunkten ska vara att meddelarskyddet för dessa, så långt som det är möjligt, ska vara detsamma som för offentligt anställda. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2013. En annan särskild utredare har fått i uppdrag att se över skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott och föreslå åtgärder som syftar till att stärka skyddet och skapa ett tydligare regelverk (A 2013:02). Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2014.

Då staden redan genomfört så långt gående åtgärder som bedömts vara möjligt enligt rådande lagstiftning, anser stadsledningskontoret det inte angeläget att genomföra andra åtgärder än de som redan vidtagits, innan resultatet av utredarnas förslag presenterats.

Motion (2013:46) av Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind (båda S) om meddelarfrihet i världsklass bör därmed anses besvarad med hänvisning till vad som har sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2013 att som svar på remissen överlämna och återropa Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande samt att paragrafen justeras omedelbart.

Reservation anfördes av Ewa Larsson m.fl. (MP), Claes Elmgren m.fl. (S) samt Josefin Morge (V), *bilaga 1*.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 18 juli 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen ser positivt på att tillförsäkra anställda i företag som driver skattefinansierad verksamhet en meddelarfrihet.

I de avtal som reglerar förvaltningens entreprenader, samt i de s.k. LOV-avtalen för hemtjänst, finns klausuler som tillförsäkrar de anställda meddelarfrihet.

Förvaltningen anser att det är mer komplicerat att införa liknande klausuler i verksamheter där flera olika beställare (kommuner) köper platser/tjänster. Stadens krav får endast omfatta den verksamhet som drivs på uppdrag av staden och det kan vara svårt att avgränsa i dessa fall.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2013 att som svar på remissen överlämna och åberopa Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande samt att paragrafen justeras omedelbart.

Reservation anfördes av Ornina Younan m.fl. (S), Awad Hersi m.fl. (MP) samt Jonas Ljungstedt (V), *bilaga 1*.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 31 juli 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer med Mirja Räihä (S) m.fl. i att meddelarfriheten är viktig. Meddelarfrihet innebär dock inte på egen hand ett efterforskningsförbud eller ett repressalieförbud. Dessa förbud ingår tillsammans med meddelarfriheten som en del av meddelarskyddet. Vidare omfattas redan alla privatanställda enligt lag av *meddelarfriheten*. Däremot omfattas privatanställda normalt inte av övriga delar av *meddelarskyddet* i form av bland annat efterforskningsförbud och repressalieförbud som offentliganställda gör idag.

I förfrågningsunderlag avseende verksamhetsupphandlingar som tas fram i Spånga-Tensta finns det alltid med ett krav om meddelarfrihet.

Regeringen har tillsatt en utredning som har till uppgift att undersöka möjligheterna för ett stärkt meddelarskydd även för privatanställda.

Utifrån detta anser förvaltningen att Stockholms stad ska avvakta eventuella åtgärder till dess den statliga utredningen om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet redovisat sitt uppdrag.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 22 augusti 2013 att som svar på remissen överlämna och åberopa Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av Anders Göransson m.fl. (S) som Erik Malm m.fl.

(MP) och Gunnar Ågren (V) anslöt sig till, *bilaga 1*.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 13 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att det är viktigt att full meddelarfrihet råder i enlighet med motionen. Kommunstyrelsen beslutade dock redan 2008-02-20 att i stadens entreprenadupphandlingar av vård- och omsorgstjänster ska en klausul avseende meddelarfrihet infogas i avtalen.

Sedan 2008 finns därför klausulen med i alla entreprenadupphandlingar av vård- och omsorgstjänster inom Södermalms stadsdelsförvaltning.

Eftersom staden redan tagit beslut om att meddelarfrihet ska råda i av staden upphandlade entreprenader finns ej behov av de i motionen föreslagna åtgärderna.

Reservationer m.m.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Ewa Larsson m.fl. (MP), Claes Elmgren m.fl. (S) samt Josefin Morge (V) enligt följande.

- att fastställa förvaltningens förslag,
- samt därutöver anförda följande

Det måste vara en självklar utgångspunkt att all skattefinansierad verksamhet som bedrivs på uppdrag av den kommunala sektorn ska omfattas av meddelarskydd. Detta skydd är en omistlig del i den svenska offentlighetsprincipen och fyller en central roll i att värna ett öppet samhälle där rättssäkerhet, effektivitet och kvalitet sätts i centrum.

Meddelarskyddet ger meddelaren en rätt till anonymitet, men det förbjuder också myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering.

Meddelarskyddet förbjuder också arbetsgivare eller andra uppdragsgivare att vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för meddelaren, till exempel uppsägning eller disciplinpåföljd. Dessa delar i meddelarfriheten avser i dagsläget endast ingrepp från det allmännas sida, dvs statliga myndigheter och kommuner. Privatanställda omfattas i regel inte av detta skydd i förhållande till sin arbetsgivare.

I avvaktan på att gällande lagstiftning ses över och ändras så att alla anställda, oavsett huvudman, som arbetar med skattefinansierad verksamhet ska omfattas av meddelarskyddet bör Stockholms stad på bästa sätt verka för att ett motsvarande skydd regleras för all den verksamhet som är skattefinansierad och bedrivs på uppdrag av det allmänna

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Ornina Younan m.fl. (S), Awad Hersi m.fl. (MP) samt Jonas Ljungstedt (V) enligt följande.

att tillstyrka motionen
att därutöver anförda

Vi anser att det är viktigt att meddelarskyddet även ska gälla för de som arbetar hos privata entreprenörer.

En allt större del av offentligt finansierad verksamhet i Stockholms stad bedrivs av dessa företag. En översyn av samtliga avtal så att ett sådant skydd skrivs in tycker vi är angeläget.

Södermalms stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Anders Göransson m.fl. (S), Erik Malm m.fl. (MP) och Gunnar Ågren (V) enligt följande.

Mirja Räihä och Maria Östberg Svanelind uppmärksammar i sin motion en mycket viktig och angelägen fråga. En allt större andel offentlig verksamhet i privat regi ställer allt högre krav på effektiv kommunal tillsyn och kontroll. Möjligheten för anställda i de privatiserade verksamheterna att, utan rädsla för sanktioner från sina arbetsgivare, förmedla information om missförhållanden är en nyckelfaktor för en effektiv kommunal tillsyn. Därför är förslaget om meddelarfrihet för anställda hos entreprenörer motsvarande den i offentlig verksamhet ett viktigt förslag. I offentlig förvaltning är det straffbart för en chef att efterforska källa till uppgifter i media.

Ett ytterligare steg på vägen mot ett fullgott skydd för anställda hos entreprenörer är ett utökat skydd för yttrande- och tryckfrihet motsvarande det inom offentlig sektor. Dessutom är det viktigt att entreprenadavtalen ger kommunen möjlighet att utkräva skadestånd och eventuellt häva entreprenadavtal vid brott mot de uppställda skyddsreglerna.



2013:46

**Motion av Mirja Räihä och Maria Östberg
Svanelind (båda S) om meddelarfrihet i världsklass
Dnr 210-870/2013**

Debatten om meddelarfrihet har blivit allt viktigare desto större andelen privata entreprenörer har ökat i staden. Enligt den senaste verksamhetsberättelsen för äldrenämnden så är andelen privata entreprenörer 80 % och endast 20 % drivs i egen regi.

En så stor andel privata entreprenörer ställer höga krav på inspektion och uppföljning. Men uppföljningen handlar inte enbart att följa upp kvaliteten inom verksamheterna för att upptäcka vanvård av våra äldre. Nej, i vår värld handlar även om att de anställda har bra villkor och att de entreprenörerna som staden anlitar är bra arbetsgivare.

Dagens Nyheter berättade i en stor artikel den 5 maj om Hassan som har utnyttjats å det grövsta hos en av utförarna inom hemtjänsten. Hassan fick löfte om en anställning på heltid i två års tid och lönen skulle vara 26 500 kronor. Detta utlovade företaget till Migrationsverket. Men sanningen blev annorlunda, den utlovade lönen krympte till 8000 kronor samt att arbetsgivaren inte betalade in skatten heller.

Vi tror att det finns flera anställda som har hamnat i samma situation som Hassan. Dessa anställda arbetar under avtalsenliga löner, de har inte heller sysselsättningsgrader som gör att det går att leva på sin lön. Men de vågar inte kontakta facket, de vågar inte heller kontakta media eftersom rädslan att råka illa ut är större. Hassan vågade inte heller ange rätt namn på grund av rädsla för repressalier.

Vi pratar dessutom slarvigt om meddelarfriheten och påstår att den finns. Men det är viktigt att framöver i alla avtal med privata entreprenörer att trycka på att meddelarfriheten hos entreprenörer ska finnas. Och att entreprenörerna inte får eftersöka källan då de anställda går till massmedia. Stockholms stad

måste kunna stå för öppenhet även när det gäller verksamheter som är utlagda på entreprenörer. Våra krav på meddelarfrihet måste väga tyngre än utförarnas lojalitetsklausuler och meddelarfriheten måste utformas i avtalen så att den är lika med de skrivningar som gäller för dem som är anställda av kommunen

Med anledning av ovanstående föreslår vi

- att kommunfullmäktige ger stadsledningskontoret i uppdrag att se över samtliga avtal med privata entreprenörer inom staden
- att kommunfullmäktige ger stadsledningskontoret i uppdrag att undersöka hur avtal, där meddelarfrihet inte finns angiven, kan omförhandlas så att de anställda hos entreprenörer har samma meddelarfrihet som de som är anställda av kommunen

Stockholm den 28 maj 2013

Mirja Räihä

Maria Östberg Svanelind