Fastighetskontoret
Administrativa avdelningen

Handläggare
Lars Mattsson
08-508 270 18
lars.mattsson@stockholm.se

Till
Fastighetsnämnden
2017-06-20

Allmänhetens insyn avseende kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare samt revidering av befintlig klausul för meddelarfrihet och meddelarskydd (program/riktlinjer). Remissvar.

Förslag till beslut

Fastighetsnämnden godkänner och överlämnar fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Åsa Öttenius
Förvaltningschef

David Lundqvist
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har tagit fram ett förslag på ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare för säkerställande av allmänhetens insyn i privat verksamhet. Därutöver innehåller förslaget en ny klausul om meddelarfrihet. Förslaget har remitterats till bland andra fastighetsnämnden. Fastighetskontoret bedömer att fastighetsnämnden inte omfattas av förslaget och har därför i princip inte några synpunkter på det. Fastighetskontoret föreslår dock att förslaget om allmänhetens insyn kompletteras med en redogörelse över vilka typer av verksamheter som avses.

Fastighetskontoret
Administrativa avdelningen

Hantverkargatan 2
Box 8312
104 20 Stockholm
Växel 08-508 270 00
Fax 08-508 270 70
fastighetskontoret@stockholm.se
stockholm.se/fastighetskontoret

Utlåtande

Bakgrund

Kommunfullmäktige har den 8 februari 2016 (§ 17) i samband med antagandet av stadens *Program för upphandling och inköp* gett kommunstyrelsen i uppdrag att i enlighet med gällande kommunallag ta fram ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Programmet ska följa målsättningarna i *Program för upphandling och inköp* och särskilt ange hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Därtill ska kommunstyrelsen ta fram ett förslag till avtalsrättsliga sanktioner i form av vite vid eventuella överträdelser av klausul om meddelarfrihet.

Stadsledningskontoret har på kommunstyrelsens uppdrag tagit fram ett tjänsteutlåtande med två beslutsförslag till kommunfullmäktige:

1. I den första beslutspunkten föreslås kommunfullmäktige att komplettera stadens program för upphandling och inköp med riktlinjer samt en avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn i verksamheter som bedrivs av privata utförare. Riktlinjerna ska utgöra stöd för de nämnder och bolag som lägger ut driften av kommunala angelägenheter på privata utförare.

2. I den andra beslutspunkten föreslås att stadens nuvarande klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd revideras enligt ett av stadsledningskontoret framtaget förslag.

Tjänsteutlåtandet är remitterat till tre stadsdelsnämnder, Stockholm Stadshus AB och samtliga facknämnder.

Kontorets analys

1. **Riktlinjer samt avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn hos privata utförare**

Enligt 3 kap 16 § kommunallagen får kommuner efter beslut av fullmäktige *lämna över vården av en kommunal angelägenhet* till en juridisk person eller en enskild individ. Detta avser bland annat rätten att upphandla avtal om entreprenaddrift.

Enligt 3 kap 19 a § kommunallagen ska en kommun som sluter avtal med en privat utförare genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i *den verksamhet som lämnas över*. Orsaken till regeln om allmänhetens insyn är de senaste årtiondenas ökning av privata utförare inom

kommunala verksamheter. Tidigare kommunala verksamheter såsom bland annat skola och äldreomsorg, som tidigare bedrivits i egen regi, utförs numera av privata företag, med en minskad insyn för allmänheten som följd.

Stadsledningskontorets förslag utgör riktlinjer samt en avtalsklausul som stadens nämnder ska tillämpa när de överlämnar vården av kommunala angelägenheter till privata utförare. Riktlinjerna anger att samtliga stadens nämnder ska tillförsäkra allmänhetens insyn i sina upphandlingar av kommunala angelägenheter. Vilka uppgifter som allmänheten ska få insyn i ska regleras i avtalen med de privata utförarna.

Fastighetskontoret har inventerat vilka uppgifter som fastighetsnämnden lägger ut på privata entreprenörer och kan konstatera att dessa kan kategoriseras i tre huvudgrupper; lokalvård, fastighetsskötsel och byggentreprenader. Frågan är om upphandling och kontraktering av denna typ av uppgifter utgör *överlämnande av vården av kommunala angelägenheter* som allmänheten enligt 3 kap 19 a § kommunallagen ska tillförsäkras insyn i och som innebär att fastighetsnämnden ska tillämpa de av stadsledningskontoret framtagna förslagen.

Driftentreprenader för lokalvård och fastighetsskötsel

En första bestämmelse om allmänhetens insyn avseende privata utförare infördes redan den 1 juli 2002 (SFS 2002:249). I propositionen till den bestämmelsen uttalade sig regeringen om omfattningen av begreppet *överlämnade av vården av en kommunal angelägenhet*. Regeringen anförde bland annat följande:

”Kravet på att tillförsäkra allmänheten insyn skall endast avse de fall när *vården av en kommunal angelägenhet överlämnats.* Detta innebär att begränsade stöd- och kringfunktioner som utförs av annan, t.ex. lokalvård och fastighetsskötsel, inte omfattas av förslaget.” (prop. 2001/02:80, sidan 104).

Här anges i klartext att de uppgifter som åligger fastighetsnämnden i form av lokalvård samt fastighetsskötsel inte är den typ av kommunala angelägenheter som kravet på insyn avser. Samma tolkning av begreppet *vården av en kommunal angelägenhet* görs av Sveriges kommuner och landsting (SKL) i deras kommentar till kommunallagen (”Kommunallagen med kommentarer och praxis”, s. 242, SKL Kommentus Media 2011).

Regeringens uppfattning i denna fråga torde hänga samman med att stöd- och kringfunktioner såsom exempelvis fastighetsskötsel inte kan anses påverka relationen mellan staden och dess brukare, klienter och kommunmedlemmar på något direkt sätt. Det rör sig inte om någon kärnverksamhet eller någon sammanhållen kommunal verksamhet som lämnas över.

Därtill kan tilläggas att fastighetsnämnden vid upphandlingar av dessa entreprenader faktiskt tillförsäkrar sig kontroll och insyn genom förfrågningsunderlag och entreprenadavtal. Dessa handlingar blir efter upphandlingen normalt offentliga och kommunmedlemmarna kan då genom att åberopa offentlighetsprincipen ta del av en rad uppgifter om de privata utförarna såsom exempelvis kvalitets- och miljöplaner och ekonomiska fakta. Fastighetsnämnden tillförsäkrar sig också normalt möjlighet att med stöd av bestämmelser i driftentreprenadavtalen löpande erhålla fler uppgifter avseende dessa och liknande frågor.

Byggentreprenader

En annan fråga är om fastighetsnämndens upphandling av byggentreprenader avser *överlämnade av vården av en kommunal angelägenhet*. Frågan återstår hur detta förhåller sig till kravet om allmänhetens insyn enligt kommunallagen och stadens förslag till program.

Vad gäller byggverksamhet i form av ombyggnationer, underhåll och nyproduktion är detta inte och har inte under lång tid varit något som bedrivits av kommuner i egen regi med kommunalt anställda. När en kommun upphandlar ett byggprojekt så rör det sig därför enligt kontorets mening inte om något överlämnade av en kommunal angelägenhet till en privat utförare. Istället rör det sig om ett köp av en produkt i form av ett hus eller ett nytt tak till ett hus. När kommuner upphandlar byggföretag borde inte heller relationen mellan staden och dess medlemmar påverkas på något direkt sätt. Därtill försäkrar sig fastighetsnämnden, även vid traditionella byggentreprenader genom avtal att fastighetsnämnden ges insyn i byggföretaget på samma sätt som beskrivits ovan angående driftentreprenader. Något skäl att kommunmedlemmarna därutöver skulle ha behov av insyn i dessa företag borde inte föreligga.

2. **Reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd**
I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande föreslås även en klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd. Av utlåtandet framgår dock klart att denna klausul endast ska genomföras inom skola, vård och omsorg. Fastighetsnämnden bedriver inte någon sådan verksamhet, varför det saknas anledning att kommentera förslag i denna del.

Kontorets förslag

Fastighetskontoret har analyserat förslagen i tjänsteutlåtandet och finner inte att fastighetsnämnden berörs av dessa. Någon anledning att kommentera dessa förslag närmare finns därför inte.

Fastighetskontorets föreslår dock att förslaget i tjänsteutlåtandet om riktlinjer angående allmänhetens insyn i verksamheter som bedrivs av privata utförare samt avtalsklausulen för säkerställande av allmänhetens insyn i sådana verksamheter kompletteras med en redogörelse över vilka typer av verksamheter som avses. Lämpligen förtydligas att den typ av verksamhet som fastighetsnämndens lägger ut på entreprenad undantas.

Mot denna bakgrund föreslås fastighetskontoret att fastighetsnämnden godkänner och överlämnar fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Slut

Bilaga

1. Remissen