

**Utlåtande 2002:80 RI+V (Dnr 2354/02)**

## **Rapport om upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande  
Stadsledningskontorets rapport om upphandling av utredare till  
individ- och familjeomsorgen godkänns.

**Föredragande borgarråden Carl Cederschiöld och Kristina Axén Olin**  
anför följande.

### *Ärendet*

Under våren 2002 har en arbetsgrupp bestående av representanter från stadsdelsförvaltningarna utarbetat ett förfrågningsunderlag i syfte att genomföra en gemensam upphandling av utredningstjänster inom individ- och familjeomsorgen. Den 14 juni 2002 genomfördes en § 14-förhandling enligt MBL med anledning av den planerade upphandlingen. Förhandlingen avslutades genom att arbetsgivaren (företräd av Älvsjö stadsdelsnämnd), med stöd av KHA 94 § 20 andra stycket, skriftligen underrättade motparten om att förhandlingen frånträdde.

Denna rapport syftar till att beskriva bakgrunden och motiven till upphandlingen samt nuläget. MBL-protokollet är utdelat i särskild ordning och finns i akten.

Kommunfullmäktige beslutade den 17 juni 2002 avhålla ett extra möte för att diskutera den upphandling som ligger till grund för föreliggande utlåtande.

## *Våra synpunkter*

Föreliggande ärende beskriver dels den pågående upphandlingen av utredare inom individ- och familjeomsorgen, dels motiven och bakgrunden till denna.

Som rapporten med all önskvärd tydlighet klargör är den aktuella formen av upphandling inte någon ny företeelse, upphandling av utredningstjänster har förekommit i Stockholm sedan början/mitten av 1990-talet.

Att använda sig av privata utredare är således inte något ovanligt. Anlitande av privata utredare sker av en mängd olika anledningar; vakanser, vid stor arbetsbelastning och andra mer speciella omständigheter.

Det faktum att Stockholm sedan lång tid tillbaka köper in tjänster inom individ- och familjeomsorgen från externa utredare medför också i realiteten en skyldighet att upphandla dessa tjänster i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Det är vår förhoppning att de eventuella missförstånd rörande den nu aktuella upphandlingen av utredare inom individ- och familjeomsorgen som florerat i och med denna rapport och det extra kommunfullmäktigemötet kan redas ut.

I frågan huruvida upphandling av tjänster inom individ- och familjeomsorgen skall ske bör man vara helt medveten om att ett beslut om att upphandling inte skall genomföras även måste leda till ett beslut att staden inte skall använda externa utredare över huvudtaget. Detta skulle i sin tur innebära att stadens skyldighet att uppfylla sina åtaganden gentemot modborgarna allvarligt skulle försvåras.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Erik Nilsson* och *Leif Rönngren* (båda s) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunfullmäktige uttalar att stadsdelsnämnderna omedelbart bör avbryta upphandlingen av utredare till individ- och familjeomsorgen.
2. Kommunfullmäktige beslutar att inte godkänna stadsledningskontorets rapport om upphandling av utredare till individ- och familjeomsorgen.

Vi kan inte godkänna den framlagda rapporten p.g.a. vagheter i denna. Det finns uppgifter som borde redovisas noggrannare. Exempel på vagheter som vi vill anföras är att:

- stadsledningskontoret inte har klargjort skälen till att stadsdelar anlitar privata utredare,
- det finns en osäkerhet i uppgifter från stadsdelarna om kostnaderna för externa utredare. Tabellen som anger kostnader stadsdel för stadsdel skiljer sig avsevärt från diagrammet över externa utredare.

”Stadsledningskontoret delar inte JO:s tolkning om lagstiftningen. Det pågår en process i domstol som slutligen får utvisa vad som gäller. I avvaktan på kammarrättens dom i frågan följer staden emellertid JO:s riktlinjer och direktiv.” Detta framstår för oss som motsägelsefullt och visar att upphandlingen ska avbrytas.

Upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen som idag är föremål för beslut i de olika stadsdelsnämnderna startade i februari 2000 som projektet ”Socialtjänst på entreprenad”. Vilket ärende efter beslut i kommunfullmäktige och överklagande i domstol nu ligger i kammarrätten för prövning. Den borgerliga majoriteten fokuserar enligt vår uppfattning på konkurrensutsättningar, privatiseringar och utelämnar i det sammanhanget totalt den enskilde individen. Vi menar att konsekvenserna för den enskilde alltid måste finnas med vid överväganden om upphandling. Vi anför det som vi åberopat i vår reservation i socialtjänstnämnden i oktober 2000 när det gäller brukarperspektivet. Vi menar att brukarperspektivet måste lyftas fram tydligare vid de överväganden som ska göras vid upphandling av utredare. Många klienter har redan idag flera olika kontakter i stadens specialiserade organisationer. Att få ytterligare en eller flera nya personer som utreder den egna problematiken kan bli en alltför stor påfrestning för den enskilde.

Vi menar att socialtjänsten inte är vilken vara som helst som det står politiska ideologier fritt att köpa och sälja på en öppen marknad. Enskilda människors behov av stöd och hjälp från samhällets sida måste präglas av integritet, rättsskydd och kontinuitet. Detta är grundbulten som förloras när marknadens principer ställs mot det offentliga.

Vi menar också att staden måste värda sin viktigaste resurs, nämligen personalen. ”Myndigheten har ett ansvar för att privata utförare får samma information, utbildning etc. som myndighetens personal som stöd för att kunna sköta arbetsuppgifterna i enlighet med kommunens krav och intentioner. Om all verksamhet inom ett område läggs ut på annan utförare utarmas kompetensen inom myndigheten. Detta innebär att myndigheten blir sämre rustad att axla det övergripande ansvaret, fatta adekvata beslut och att kunna ta över verksamheten snabbt om utföraren inte klarar sina åtaganden.” Citat kommer direkt från SLK:s dokument ”Kartläggning av vilka verksamheter/arbetsprocesser inom individ- och familjeomsorgen som kan upphandlas i konkurrens” (utl. 2001:27 RV Dnr 653/00 s. 703) skulle kartlägga vilka delar av individ- och familjeomsorgen som utgör myndighetsutövning (och som enligt lag inte får upphandlas) och vilka delar som kan upphandlas i konkurrens.

Detta stärker oss i uppfattningen att i stället för att verksamhet skall läggas ut på andra utförare och utredare skall den personal som är anställd i staden erhålla vidareutbildning och kompetensutveckling.



**Reservation** anfördes av borgarrådet *Margareta Olofsson* (v) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunfullmäktige uttalar att stadsdelsnämnderna omedelbart bör avbryta upphandlingen av utredare till individ- och familjeomsorgen.
2. Kommunfullmäktige beslutar att inte godkänna stadsledningskontorets rapport om upphandling av utredare till individ- och familjeomsorgen.
3. Därutöver anför följande.

Vi kan inte godkänna den framlagda rapporten p.g.a. vagheter i denna. Det finns uppgifter som borde redovisas noggrannare. Exempel på vagheter som vi vill anför är att:-

- stadsledningskontoret inte har klargjort skälen till att stadsdelar anlitar privata utredare,
- det finns en osäkerhet i uppgifter från stadsdelarna om kostnaderna för externa utredare. Tabellen som anger kostnader stadsdel för stadsdel skiljer sig avsevärt från diagrammet över externa utredare.

”Stadsledningskontoret delar inte JO:s tolkning om lagstiftningen. Det pågår en process i domstol som slutligen får utvisa vad som gäller. I avvaktan på kammarrättens dom i frågan följer staden emellertid JO:s riktlinjer och direktiv.”

Det är märkligt att företrädare för det parti som mest förespråkar lag och ordning går vidare med ett ärende som ännu inte är avgjort i kammarrätten. Frågan om lagligheten i att upphandla utredningar är föremål för rättslig prövning och det måste vi avvakta. Beslut i Älvsjö SDN m.fl. har överklagats och ligger hos länsrätten för rättslig prövning.

Upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen som idag är föremål för beslut i de olika stadsdelsnämnderna startade i februari 2000 som projektet ”Socialtjänst på entreprenad”. Vilket ärende efter beslut i kommunfullmäktige och överklagande i domstol nu ligger i kammarrätten för prövning. Den borgerliga majoriteten fokuserar enligt vår uppfattning på konkurrensutsättningar, privatiseringar och glömmer utelämnar i det sammanhanget totalt den enskilde individen. Vi menar att konsekvenserna för den enskilde alltid måste finnas med vid överväganden om upphandlingar.

Vi vill även anför det som vi återopat i vänsterpartiets och socialdemokraternas gemensamma reservation i socialtjänstnämnden i oktober 2000 när det gäller brukarperspektivet. Den borgerliga majoriteten menar att det är en fördel att vid hög arbetsbelastning kunna anlita entreprenörer för att hjälpa till att arbeta av arbetstoppar. Vi menar att ett anlitanande av entreprenör vid sådana tillfällen nödvändigtvis måste innehålla inte bara en sammanvägning av vilken typ av utredning, mängden och omfattningen av utredningar det gäller. Utan även det mycket klara ställningstagandet om det kanske rent av är nödvändigt att anställa personal. Den personalen kan vid nedgångar i arbetsbelastningen med fördel användas till insatser när det gäller motivations- och förebyggande arbete. Många klienter har redan idag flera olika

förebyggande arbete. Många klienter har redan idag flera olika kontakter i stadens specialiserade organisationer. Att få ytterligare en eller flera nya personer som utreder den egna problematiken kan bli en alltför stor påfrestning för den enskilde.

Vi menar att socialtjänsten inte är vilken vara som helst som det står politiska ideologier fritt att köpa och sälja på en öppen marknad. Enskilda människors behov av stöd och hjälp från samhällets sida måste präglas av integritet, rättsskydd och kontinuitet. Detta är grundbulten som förloras när marknadens principer ställs mot det offentliga.

Vi menar också att staden måste vårda sin viktigaste resurs, nämligen personalen. "Myndigheten har ett ansvar för att privata utförare får samma information, fortbildning etc. som myndighetens personal som stöd för att kunna sköta arbetsuppgifterna i enlighet med kommunens krav och intentioner. Om all verksamhet inom ett område läggs ut på annan utförare utarmas kompetensen inom myndigheten. Detta innebär att myndigheten blir sämre rustad att axla det övergripande ansvaret, fatta adekvata beslut och att kunna ta över verksamheten snabbt om utföraren inte klarar sina åtaganden." Citat kommer direkt från SLK:s dokument "Kartläggning av vilka verksamheter/arbetsprocesser inom individ- och familjeomsorgen som kan upphandlas i konkurrens" (utl. 2001:27 RV Dnr 653/00 s. 703) skulle kartlägga vilka delar av individ- och familjeomsorgen som utgör myndighetsutövning (och som enligt lag inte får upphandlas) och vilka delar som kan upphandlas i konkurrens.

Detta stärker oss i uppfattningen att i stället för att verksamhet skall läggas ut på andra utförare och utredare skall den personal som är anställd i staden erhålla vidareutbildning och kompetensutveckling.

**Kommunstyrelsen** delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Stadsledningskontorets rapport om upphandling av utredare till individ- och familjeomsorgen godkänns.

Stockholm den 14 augusti 2002

På kommunstyrelsens vägnar:  
CARL CEDERSCHIÖLD

Carl Cederschiöld Kristina Axén Olin

*Yvonne Modén*

**Reservation** anfördes av *Erik Nilsson, Elisabeth Brandt-Ygeman* och *Catharina Tarras-Wahlberg* (alla s) med hänvisning till reservationen av (s) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Margareta Olofsson* och *Ann-Marie Strömberg* (båda v) med hänvisning till reservationen av (v) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. avbryta aktuell upphandling
2. uttala att ett ärende av denna typ som saknar MBL-protokoll aldrig kan godkännas
3. systematiskt genomföra kvalitetsutvärderingar av socialtjänsten
4. därutöver anför följande.

Vår önskan är att större tyngdpunkt ska läggas på förebyggande arbete och på att utveckla socialtjänsten. Vem som utför vad kan aldrig vara lika viktigt som att de som blir föremål för socialtjänstens utredningsverksamhet får bästa möjliga bemötande. Detta innebär att socialtjänsten behöver metodutvecklas och moderniseras. Människors egen kraft bör utnyttjas bättre och större delaktighet efterfrågas. Som ett led i metodutvecklingen behöver kvalitetsutvärderingar systematiskt genomföras av dagens verksamhet bland annat med syfte på likabehandling och delaktighet.

Kommunfullmäktiges beslut om att lägga ut delar av socialtjänsten på entreprenad har upphävts av en dom i Länsrätten. Vår grundinställning är att det inte finns någon som helst anledning att lägga ner ytterligare tid och resurser, vilka bekostas av skattebetalarna, för att fortsätta driva detta ärende vidare. Det är mycket märkligt när verksamheten leds av en företrädare från det parti som är flitigast att påpeka att lag och ordning ska gälla, att domstolsbeslut trotsas på detta sätt.

Det går att ifrågasätta både handläggningen, lagligheten och lämpligheten i det aktuella ärendet.

JO har varit tydlig med att det inte är möjligt att splittra en utredning där myndighetsutövning är en del. I undantagsfall kan man lägga ut utredningar på privata utredare. Det ska då handla om brist på arbetskraft eller arbetstoppar. Det ska vara undantag inte regel.

Det sätt som majoriteten väljer att tolka detta på är att utnyttja undantaget och göra det till regel. Man går på detta sätt runt JO:s beslut. Utredarna får inte vara så mycket uppdragstagare att de blir anställda men tillräckligt för att omfattas av regler om tjänstefel m m.

JO ställer krav på att uppdragstagaren ska inlemmas i verksamheten. Aktuell person ska ingå i arbetsgruppen. Det har av majoriteten tolkats som att man följer JO:s beslut genom att ge utredarna en "JO kostym". Stadsdelarna har fått uppdraget att göra upphandlingar som stämmer med denna "kostym". Enbart fyra nämnder har fattat beslut i frågan. Övriga har lyft ärendet från dagordningen.

Den fackliga erfarenheten är att medlemmar som arbetar privat, som uppdragstagare gärna gör delar av utredningar, expertutlåtanden m m, men inte vill ägna sig åt just myndighetsutövning.

Regeringen talar om att göra socialtjänsten kunskapsbaserad. Ett stort projekt är påbörjat där kunskap samlas. Om detta blir verklighet blir det projektet svårt att driva. För den enskilde ökar risken för godtycke. Det finns ingen eller liten möjlighet för arbetsledare att följa upp eller ge handledning. Staden ska ej heller enligt beslutet garantera handledning.

Chefen på företaget/bemanningsföretaget får ej ta del av utredningen men ska ändå ha arbetsgivaransvar. Chefen på socialtjänsten har arbetsledaransvaret. Samarbete krävs kring arbetsmiljön, t ex för att arbetsmiljön inte ska bli farlig för den som jobbar i sitt hem.

Redan idag saknar vi kvalitetsjämförelser mellan stadsdelarna. Ska man ytterligare förminska dessa möjligheter ? Eller snarare gå åt andra hållet? Vilken metodutveckling behövs av socialtjänsten för att ge klienterna bästa möjliga bemötande/stöd och hjälp? Det är viktigt att börja dra gränser för individens rättssäkerhet.

Rent formellt saknas i ärendet MBL-protokoll. Det handlar om ett prejudicerande ärende av stor betydelse för socialtjänstens utveckling i hela Sverige. Att då inte redovisa de fackliga organisationernas synpunkter i ärendet är både märkligt och helt oacceptabelt.



## ÄRENDET

**Stadsledningskontoret** har i en rapport av den 5 augusti 2002 redovisat arbetet kring stadsdelsnämndernas upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen.

Stadsledningskontoret föreslår kommunfullmäktige att godkänna denna rapport av stadsdelsnämndernas upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen.

### Legal skyldighet att upphandla

Användandet av privata utredare inom socialtjänsten är i sig inte ett nytt fenomen. Av den utredning JO gjorde i samband med beslutet angående möjligheten att anlita privata rättssubjekt som utredare inom social- tjänsten<sup>1</sup> framgår att sju av tio kommuner i Gävleborgs län under 1992 hade köpt in utredare från privata bolag. Även t ex Malmö kommun uppger till staden att privata utredare används i vissa fall.

Vad gäller situationen i Stockholms län anger länsstyrelsen i början av år 2000 att privata utredare förekommer ”men omfattningen är inte känd. Klienter eller enskilda har inte anfört klagomål, det finns inga registrerade ärenden med detta tema”<sup>2</sup>.

För Stockholms stads vidkommande saknas det dokumentation som anger när externa utredare började anlitas. Vid en muntlig förfrågan till några stadsdelar uppges att externa utredare har använts sedan början/ mitten av 1990-talet. Inledningsvis handlade det mest om inhyring av olika specialister/sakkunniga, för att sedan även inkludera utredare för att kunna hantera vakanser och/eller arbetstoppar.

Anledningen till varför stadsdelarna anlitat privata utredare torde i huvudsak ansluta sig till de skäl som Svenska kommunförbundet angivit<sup>3</sup>, d.v.s. att:

- ? Vakanser har uppstått och det av olika skäl inte varit möjligt att snabbt rekrytera en ny socialsekreterare. En extern utredare är i dessa fall många gånger en nödvändighet för att leva upp till fyramånaders- regeln i 50 a § SoL (numera 11 kap 2 § 2 st.).
- ? Det uppstår arbetsanhopning/arbetstoppar som inte kan hanteras med befintlig personal.
- ? Den person som skall utredas är anställd i förvaltningen eller är förtroendevald och sitter i den ansvariga nämnden.

---

<sup>1</sup> Beslut avseende anmälningar mot Gottsunda kommunaldelsnämnd i Uppsala kommun och Trångsund-Skogås kommunaldelsnämnd i Huddinge kommun m.fl. angående anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten Dnr 2598-2000, 2617-2000 s 21.

<sup>2</sup> JO-beslutet s 22.

<sup>3</sup> JO-beslutet s 31 f.

- ? En hotsituation har uppstått och förvaltningens tjänstemän klarar inte av att utföra utredningen.
- ? Det skurit sig mellan förvaltningen och den enskilde och denne känner misstro mot kommunens tjänstemän.

Det faktum att Stockholms stad, inom individ- och familjeomsorgen, sedan lång tid tillbaka köper in tjänster från externa utredare medför en skyldighet att upphandla i enlighet med föreskrifterna i lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).

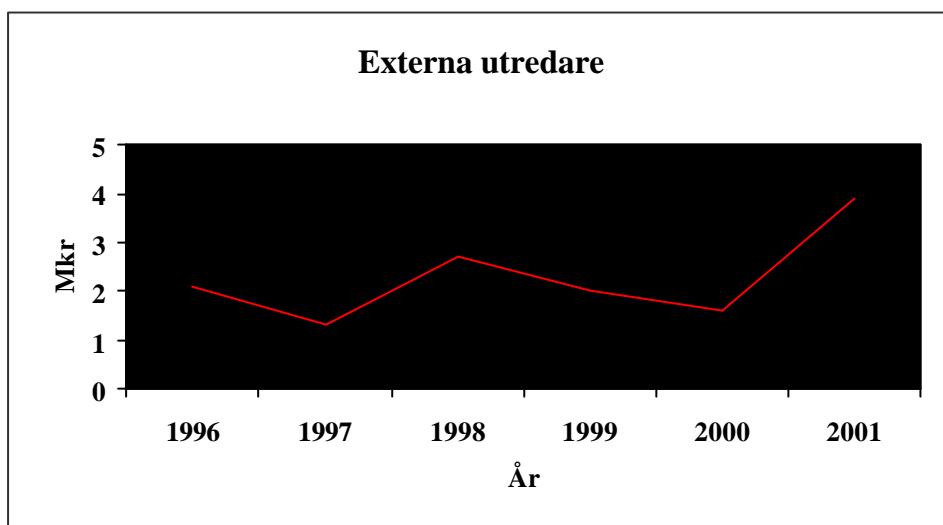
Redan nu är kostnaderna för de köp som sker så högt att det i de flesta nämnder medför att direktupphandling inte längre är tillåtet. Fortsatt direktupphandling medför ett åsidosättande av gällande upphandlingsregler, något som kan medföra skadeståndsskyldighet enligt 7 kap. LOU. I den utredning stadsdelarna gjort inför den planerade upphandlingen redovisas att staden under 2001 köpte externa utredare till individ- och familjeomsorgen för ca 2,6 miljoner kronor. Noteras bör att alla stadsdelar inte har kontofört avropen på ett sådant sätt att volymen direkt går att avläsa i ekonomisystemet. Detta medför att det finns en osäkerhet i uppgifterna och att det samlade värdet kan uppgå till ett högre belopp.

Inköpen fördelar sig enligt följande:

| <u>Stadsdelsnämnd</u>           | <u>Summa</u>           |
|---------------------------------|------------------------|
| Kista                           | ca. 331 tkr            |
| Rinkeby                         | ca. 267 tkr            |
| Spånga-Tensta                   | ca. -                  |
| Hässelby-Vällingby              | ca. 667 tkr            |
| Bromma                          | ca. 39 tkr             |
| Kungsholmen                     | ca. -                  |
| Norrmalm                        | ca. 68 tkr             |
| Östermalm                       | ca. 367 tkr            |
| Maria-Gamla stan                | ca. 16 tkr             |
| Katarina-Sofia                  | ca. -                  |
| Enskede-Årsta                   | ca. 250 tkr            |
| Skarpnäck                       | ca. -                  |
| Farsta                          | ca. 100 tkr            |
| Vantör                          | ca. -                  |
| Älvsjö                          | ca. 22 tkr             |
| Liljeholmen                     | ca. 259 tkr            |
| Hägersten                       | ca. 114 tkr            |
| Skärholmen                      | ca. 140 tkr            |
| -----                           |                        |
| <b>Stockholms stad (totalt)</b> | <b>ca 2.640.000 kr</b> |

Värdet på användning av privata utredare tidigare år är svårt att ange då det före 2001 saknades ett särskilt baskonto för tillfälligt inhyrd personal. Vid kontakt med förvaltningarna har stadsledningskontoret även erfarit att kostnaderna för externa utredare har bokförts på olika sätt, vilket medför stora svårigheter att få fram en total bild över åren. Genom att bearbeta befintlig statistik i ekonomisystemet har följande ungefärliga utfall erhållits<sup>4</sup>. Uppgiften avseende köp av externa utredare år 2001 skiljer sig från den stadsdelsförvaltningarna angivit, vilket kan bero på ovan angivna konteringsproblem.

Diagrammet bekräftar bilden av att externa utredare inte är ett nytt fenomen i stadens verksamheter samt att användandet av dem tenderar att öka över tiden. Det senare sannolikt beroende på att det blivit allt svårare att rekrytera erfarna utredare i Stockholms län.



Då staden redan använder externa utredare inom individ- och familje- omsorgen, torde den avgörande frågan inte vara om staden skall genomföra den planerade upphandlingen eller inte. Upphandlingsskyldigheten följer redan av det faktum att staden köper in externa utredare.

Ett beslut om att upphandling inte skall äga rum måste således även innebära ett beslut om att staden inte längre skall använda externa utredare alls. Här bör det noteras

---

<sup>4</sup> Volymerna baseras på en sammanräkning av baskontona 5041 (verksamhetskontot 1xxx, individ och familjeomsorg), konto 475x (tillfälligt inhyrd personal samt baskonto 4637 totalentreprenader och köp av verksamhet från enskilda. Vid beräkningen har sådana kostnader som inte är att hänföra till köp av utredare subtraherats från utfallet.

att det vanligaste motivet till att nyttja de ifrågavarande tjänsterna idag är att stadsdelen, vid en vakanssituation eller vid längre sjukdomsfall, försökt minska ärendebalanserna och upprätthålla en legalt acceptabel nivå på handläggningstiderna. Samarbete med externa utredare är i detta avseende en förutsättning för att en högkvalitativ och kostnadseffektiv handläggning kan upprätthållas under alla förhållanden. Alternativet, att t.ex. överdimensionera verksamheterna för det fall att vakanser/arbets - toppar uppstår, förefaller mindre kostnadseffektivt.

## Upphandling av utredare

Av den debatt som varit i såväl media som i förhandlingarna med berörda arbetstagarorganisationer kan det uppfattas som att Stockholms stad försöker kringgå gällande lagstiftning och den länsrättsdom som den 21 december 2001 upphävde kommunfullmäktiges beslut avseende upphandlingar på individ- och familjeomsorgens<sup>5</sup> område. Det är emellertid inte fallet.

Syftet med den ifrågavarande upphandlingen är att säkerställa att Stockholms stad lever upp till de krav på rättssäkerhet m.m. som Justitieombudsmannen (JO) uppställt samt att staden vid anlitandet av privata utredare efterlever föreskrifterna i lag (1992:1528) om offentlig upphandling.

Stadsledningskontoret delar inte JO:s tolkning av lagstiftningen. Det pågår en process i domstol som slutligen får utvisa vad som gäller. I avvaktan på kammarrättens dom i frågan följer staden emellertid JO:s riktlinjer och direktiv.

### *Legala förutsättningar för att använda externa utredare*

JO fattade den 4 april 2001 beslut i ärende avseende anmälningar mot 11 kommuner angående anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten (dnr. 2598/2617-2000).

JO:s slutsats är att utredningar inom socialtjänsten inte kan överlämnas på **entreprenad**. Detta oavsett om utredningarna innefattar myndighets - utövning eller inte. Även om entreprenader inte kan användas inom socialtjänsten är det enligt JO, om vissa förutsättningar/villkor uppfylls, tillåtet att anlita privata utredare.

Utredaren skall knytas till nämnden på ett sådant sätt att han/hon kan anses delta i dess verksamhet. Med *deltaga* menas att utredaren utför en utredning som vanligen utförs av en anställd vid förvaltningen.

---

<sup>5</sup> Kommunfullmäktige beslutade den 19 mars (utl.2001:27) att i enlighet med kommunstyrelsens förslag godkänna kartläggning av vilka verksamheter/arbetsprocesser inom individ- och familjeomsorg som kan konkurransutsättas, att uppmana socialtjänst- nämnden och stadsdelsnämnderna att inarbeta dessa verksamheter i aktivitetsplanerna för upphandling, att ge kommunstyrelsen i uppdrag att samordna gemensamma upphandlingar mellan stadsdelsnämnderna, att ge berörda nämnder i uppdrag att i avtalen med respektive entreprenör reglera granskning och insyn. m.m.

Med myndighetens *verksamhet* avses nämndernas egentliga verksamhet, d.v.s. den som framgår av eller kan utläsas av nämndernas reglemente eller av annan författning. Är inte så fallet anses utredaren ändå ha den behövliga anknytningen om den uppgift som han utför vanligen ankommer på tjänsteman eller annan befattningshavare vid myndigheten eller i vart fall naturligt skulle kunna handhas av en sådan. Därtill krävs att utredaren arbetsleds av en tjänsteman vid nämnden. Om dessa förutsättningar uppfylls kommer de privata utredarna enligt JO att automatiskt omfattas av samma rättssäkerhetsregler som gäller för anställda d.v.s. sekretesslagens regler, reglerna om tjänstefels ansvar, länsstyrelsens och JO:s tillsyn, förvaltningslagens regler och tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar<sup>6</sup>.

En sådan utredare kan enligt JO användas inom alla utredningstyper samt utföra alla handläggningsåtgärder. Detta inbegriper även handläggning som innefattar myndighetsutövning.

Privata utredare kan knytas till kommunen på två sätt. Dels kan kommunerna använda sig av *uppdragstagare*, dels av *bolag som ställer utredare till nämndernas förfogande* för utförande av olika utrednings- uppdrag. Med *uppdragstagare* avses i första hand en fysisk person som utför visst arbete utan att för den skull betraktas som anställd hos den organisation åt vilken arbetet utförs, exempelvis konsulter av skilda slag.

Ett bolag kan enligt JO inte ges i uppdrag att utföra en utredning för socialtjänstens räkning<sup>7</sup>. Däremot finns det utrymme att träffa ett avtal med ett bolag om att bolaget skall ställa en viss utredare till nämndens förfogande. Enligt JO, som stöder sig på förarbetena till sekretesslagen, kan en sådan person i vissa situationer omfattas av samma rättssäkerhetsregler som gäller för kommunens egna anställda. Utredaren skall, liksom en uppdragstagare, knytas till nämnden på ett sådant sätt att han/hon kan anses delta i dess verksamhet och att denne arbetsleds av en tjänsteman vid nämnden. Det innebär inte att utredaren har ett uppdrag hos myndigheten såsom en uppdragstagare. Däremot kan en sådan person vid tillämpningen av bl.a. sekretesslagen anses som en offentlig befattnings- havare som på "annan liknande grund" deltar i myndighetens verksamhet. Om så är fallet kan denne likställas med en uppdragstagare och omfattas av samma rättssäkerhetsregler som gäller som uppdragstagare; exempelvis sekretesslagens och förvaltningslagens regler.

---

<sup>6</sup> Dock inte kommunallagens jävsregler som endast gäller för anställda. Vid upphandling av utredare måste därför detta regleras i avtalet.

<sup>7</sup> De ställningstaganden som JO gjort avseende utredningar enligt 50 § Sol äger inte giltighet på inhämtande av expertutlåtanden. Enligt exempelvis 50 a § SoL (numera 11 kap 2 § 1 st. SoL) får en nämnd vid en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för bedömning av behovet av insatser. Att inhämta ett sådant expertutlåtande utgör en del i socialnämndens utredning.

Bolaget får inte ges rätt att avgöra vem som skall utföra utredningen utan detta måste bestämmas i ett avtal. Om den som skall utföra utredningen inte har deltagit vid avtalets tillkomst måste nämnden träffa en särskild överenskommelse med denne rörande utredningens utförande. I annat fall kan inte nämnden vara förvissad om att utredaren är införstådd med under vilka förhållanden som han bedriver sitt arbete. Utredaren bör också enligt JO:s mening erhålla någon form av förordnande av nämnden.

De krav som JO uppställt vid användandet av externa utredare/uppdrags- tagare medför en tämligen omfattande avtalsreglering (fullmakt, ramavtal och särskilt avtal). Frågans juridiska komplexitet är också det främsta motivet till varför stadsdirektören valt att utfärda särskilda tillämpnings- anvisningar för upphandlingen av utredare inom individ- och familje- omsorgen. (*Bilaga 1*)

#### *Legala förutsättningar för upphandling av utredare*

Länsrätten beslutade den 21 december 2001 att upphäva kommun- fullmäktiges beslut avseende ”konkurrensupphandling av verksamheter/ arbetsprocesser inom individ och familjeomsorgen”. Länsrättens dom överklagades av staden till kammarrätten, som har beviljat prövningstillstånd. Noteras bör att prövningstillstånd endast meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet<sup>8</sup>.

Länsrättens dom utesluter emellertid inte möjligheten för Stockholms stad att använda externa utredare inom individ- och familjeomsorgen.

Det som skiljer den nu planerade upphandlingen av ramavtal avseende utredare/uppdragstagare från det som angavs i det beslut som länsrätten upphävde är att den nu aktuella upphandlingen inte innefattar ett ”överlämnande av förvaltningsuppgift” d.v.s. entreprenadfallet (jfr RF 11 kap 6§). Tjänsten omfattar endast s.k. uppdragstagare och bolag som ställer utredare till nämndernas förfogande för utförande av olika utredningsuppdrag och där den rättsliga regleringen har anpassats efter de krav som JO uppställt, vilken är en tjänst som staden köpt externt sedan början/mitten av 1990-talet. Detta medför att när en extern utredare används, kommer denne att knytas till myndigheten och arbetsledas av en kommunal tjänsteman. Genom att externa utredare knyts till nämnderna på de i anvisningarna föreskrivna sättet kommer de att automatiskt omfattas av samma rättssäkerhetsregler som gäller för anställda d.v.s. sekretess- lagens regler, reglerna om tjänstefelsansvar, länsstyrelsens och JO:s tillsyn, förvaltningslagens regler och tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar.

---

<sup>8</sup> 34 a § Förvaltningsprocesslag (1971:291)

Det som skiljer en extern utredare från en kommunalt anställd är att den förra inte kommer att äga rätt att fatta beslut i ärenden och att denne inte omfattas av kommunala jävsbestämmelser.

Den ifrågavarande upphandlingen handlar inte om konkurrensupphandling av verksamheter/entreprenadupphandling. Avsikten med den ifrågavarande upphandlingen är således inte att upphandla entreprenader utan att teckna ramavtal/avropsavtal som till sitt innehåll och funktion snarare kan jämföras med de avtal som redan finns inom andra verksamhetsområden. Stadsdelsnämnderna har t.ex. genomfört gemensamma upphandlingar av bemanningstjänster inom skolan och äldreomsorgen. ~~Stockholms~~ stad är inte heller den enda kommun som övervägt upphandling på detta område. Av kommunerna i länet har Huddinge kommun på senare tid genomfört en upphandling avseende "Bemanningshjälp för utredningsuppdrag inom individ och familje- omsorgen"<sup>9</sup>. Denna upphandling har särskilt anpassats efter de krav JO uppställt. I förfrågningsunderlaget finns t.ex. en uppdelning på utredar- kategorier som i vissa avseenden motsvarar den som avses tillämpas i Stockholms stad, d.v.s. en kategori av utredare som avser kortare uppdrag och där utredaren arbetar i kommunens lokaler samt en kategori där utredaren, mera självständigt, kan genomföra utredningar i egna lokaler.

#### **Nämndernas befogenhet att genomföra upphandling på ifrågavarande område.**

I stadens policy för upphandling, konkurrens och valfrihet föreskrivs att "*I Stockholms stad är varje nämnd en upphandlande enhet*" och att "*Varje nämnd ansvarar för upphandlingar inom sitt verksamhetsområde*".

Den begränsning som föreligger i det decentraliserade upphandlings- ansvaret är att kommunfullmäktige kan besluta att upphandlingar på det ifrågavarande området skall ske genom s.k. central upphandling.

I policyn uttrycks detta med att "central upphandling skall endast göras efter beslut av kommunfullmäktige. På de områden där central upphandling genomförs ställs krav på avtalstrohet från samtliga nämnder".

Då det inte finns något beslut av kommunfullmäktige som begränsar möjligheterna för stadsdelsnämnderna att genomföra upphandling av utredare till verksamheter inom individ- och familje- omsorgen, har nämnderna, enligt stadsledningskontorets uppfattning, befogenhet att genomföra den ifrågavarande upphandlingen.

#### *Motiv till gemensam upphandling*

I stadens policy för upphandling, konkurrens och valfrihet föreskrivs att "Gemensam upphandling skall ske där sådan bedöms fördelaktig". Vid gemensam upphandling kan nämnderna välja att uppdraga det administrativa genomförandet till någon av de inblandade nämnderna. Respektive nämnd behåller dock sitt ansvar för upphandlingen,

---

<sup>9</sup> Förfrågningsunderlag Nr 2001 -051.

och beslut om förfrågningsunderlag och avtal måste fattas i alla nämnder. Motivet till att Stockholms stad har infört instrumentet gemensam upphandling är att tillvarata volym-/skal fördelar och/eller minska de administrativa kostnaderna för att genomföra upphandlingar. För den ifrågavarande upphandlingen är det främsta motivet till samarbetet stadsdelarna emellan vara att det är effektivt att i administrativt hänseende samordna upphandlingar.

### **Omfattning av användande av utredare**

Det finns ingen tydlig gräns för hur många externa utredare som kan knytas till en viss förvaltning/enhet. Socialtjänstlagen (2001:453) 3 kap. 3 § föreskriver att "Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet" och att "för utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras". I de av stadsdirektören utfärdade anvisningarna anges att "Genom modellens upplägg kan utredaren bli "specialist" på dessa utredningar, vilket ger starka fördelar ur såväl effektivitets- som rättssäkerhets- synpunkt. Nämnderna kan därigenom organisera sin verksamhet så att en viss del av verksamheten alltid utförs av externa samarbetspartners".

Avsikten med denna formulering är att det enligt stadsledningskontorets uppfattning kan finnas skäl till att ha en kontinuitet vid användandet av externa utredare, t.ex. för att utveckla verksamheten genom att få in nya erfarenheter och idéer eller för att på ett mer långsiktigt och strukturerat sätt säkerställa tillgången till erfarna utredare. Vidare kan, som anges i anvisningarna, ett sådant förfarande medföra vinster ur såväl effektivitets- som ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det måste i sammanhanget understrykas att även om en viss del av verksamheten utförs av externa utredare, är det staden som svarar för arbetsledningen av verksamheten och som fattar beslut i ärendena. Det är hela tiden förvaltningen/nämnden som avgör om och när en extern utredare skall hyras in.

### **Nuläge**

Efter att förhandlingar med arbetstagarorganisationerna ägde rum den 14 juni antog några stadsdelsnämnder förfrågningsunderlaget för den gemensamma upphandlingen. Majoriteten av nämnderna har dock ännu inte tagit ställning till underlaget utan det beräknas ske under perioden augusti till september. Upphandlingen skall påbörjas efter det att samtliga stadsdelsnämnder tagit ställning till förfrågningsunderlaget. Eventuella avtal beräknas tidigast träda ikraft vid årsskiftet 2002/2003.

### **Bilagor**

*Bilaga 1* Tillämpningsanvisningar för upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen.



## *Bilaga 1*

### **Tillämpningsanvisningar för upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen**

Dessa anvisningar utfärdas på uppdrag av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen och skall tillämpas vid upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen.

Frågor angående dessa anvisningar kan besvaras av Juridiska avdelningen, Finansavdelningen och Personalpolitiska avdelningen (PPA).

Jörgen Kleist  
Stadsdirektör

|   |       |
|---|-------|
| <b>1. INLEDNING</b>   | ..... |
| <b>2. BEREDNING</b>   | ..... |
| <b>3. BAKGRUND</b>  | ..... |
| 3.1. STADENS UPPHANDLINGSPOLICY   | ..... |
| 3.2. SLK:S KARTLÄGGNING   | ..... |
| 3.3. UPPHANDLING MED RAMAVTAL   | ..... |
| 3.4. JO-BESLUTET  | ..... |
| 3.4.1. Uppdragstagare   | ..... |
| 3.4.2. Utredare som av ett bolag ställs till nämndernas förfogande                                  | ..... |
| 3.5. UPPDRAGET  | ..... |
| <b>4. UTGÅNGSPUNKTER FÖR UPPHANDLING</b>  | ..... |
| 4.1. TVÅ TYPER AV TJÄNSTER  | ..... |
| 4.1.1. Behov av utredare för mer omfattande och längre utredningsuppdrag                            | ..... |
| 4.1.2. Behov av utredare för enstaka utredningsuppdrag eller flera utredningsuppdrag under kort tid | ..... |
| 4.1.3. Hur behoven hanteras i en upphandling  | ..... |
| 4.2. VILKA UTREDNINGAR OCH ARBETSMOMENT KAN UPPHANDLAS?   | ..... |
| 4.3. ARBETSRÄTTSLIGA ÖVERVÄGANDEN   | ..... |
| 4.3.1. Mindre företag   | ..... |
| 4.3.2. Bemanningsföretag  | ..... |
| 4.4. SKATTERÄTTSLIGA ÖVERVÄGANDEN   | ..... |
| 4.5. UPPLÄGG AV FÖRFARANDET   | ..... |
| <b>5. FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET</b>  | ..... |
| 5.1 KVALIFICERINGSKRAVEN  | ..... |
| 5.1.1 Krav enligt LOU 6:9 (registreringar m.m.)   | ..... |
| 5.1.2 Krav på viss ekonomisk och finansiell ställning   | ..... |
| 5.1.3 Teknisk förmåga och kapacitet   | ..... |
| 5.1.4 Kvalitetssäkring  | ..... |
| 5.2 KRAVSPECIFIKATIONEN   | ..... |
| 5.3 ANBUDSUTVÄRDERING   | ..... |
| <b>6. AVTALSKONSTRUKTIONER</b>  | ..... |
| 6.1. RAMAVTAL   | ..... |
| 6.2. AVROPSAVTAL  | ..... |
| 6.3. FÖRORDNANDE  | ..... |
| 6.4. SÄRSKILT AVTAL   | ..... |
| <b>7. FACKLIGT INFLYTANDE VID UPPHANDLING I KONKURRENS</b>  | ..... |
| <b>8. KONTAKTPERSONER</b>   | ..... |

|  |  |
|--|--|
| <b>BILAGA 1:1</b> .....  |  |
| GRÄNSEN MELLAN ANSTÄLLNINGSAVTAL OCH ANDRA ARBETSAVTAL.....  |  |
| <b>BILAGA 1:2</b> .....  |  |
| UPPHANDLING AV UTREDARE INOM INDIVID- OCH FAMILJEOMSorgen .....  |  |
| - SKATTERÄTTSLIGA ÖVERVÄGANDEN .....   |  |
| <b>BILAGA 1:3</b> .....  |  |
| EXEMPEL PÅ RAMAVTAL FÖR ANLITANDE AV PRIVATA UTREDARE INOM INDIVID-<br>OCH FAMILJEOMSorgen.....        |  |
| <b>BILAGA 1:4</b> .....  |  |
| EXEMPEL PÅ FÖRORDNANDE VID ANLITANDE AV PRIVATA UTREDARE INOM INDIVID-<br>OCH FAMILJEOMSorgen.....     |  |
| <b>BILAGA 1:5</b> .....  |  |
| EXEMPEL PÅ SÄRSKILT AVTAL VID ANLITANDE AV PRIVATA UTREDARE INOM<br>INDIVID- OCH FAMILJEOMSorgen ..... |  |

## **1. Inledning**

Fullmäktige beslutade den 3 september 2001 om reviderad upphandlingspolicy för staden. Kommunstyrelsen fick i uppdrag att utfärda tillämpningsanvisningar. I samband med fullmäktiges beslut har uppdragits åt stadsdirektören att utfärda tillämpningsanvisningar avseende bl.a. upphandlingsprocessen. Följande anvisningar avser upphandling av utredare inom socialtjänsten.

Anvisningarna avgränsas till att omfatta upphandling av utredningar inom individ- och familjeomsorgen, närmare bestämt inom barn- och ungdom och vuxenärenden samt försörjningsstöd/socialbidrag. Anvisningarna bör inte tillämpas vid annan typ av upphandling, t.ex. traditionell entreprenadupphandling.

I anvisningarna har de synpunkter som framförts av JO i beslut den 4 april 2001 beaktats. JO visar på flera sätt att nyttja privata utredare inom socialtjänsten. Dels kan kommunerna använda sig av *uppdragstagare*, dels av *bolag som ställer utredare till nämndernas förfogande* för utförande av olika utredningsuppdrag.

Därtill har vissa arbets- och skatterättsliga aspekter beaktats.

## **2. Beredning**

Anvisningarna har arbetats fram av juridiska avdelningen, finansavdelningen samt personalpolitiska avdelningen inom stadsledningskontoret (SLK).

## **3. Bakgrund**

### **3.1. Stadens upphandlingspolicy**

I den av kommunfullmäktige beslutade policyn för upphandling, konkurrens och valfrihet föreskrivs att all verksamhet utom myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skall upphandlas i konkurrens. I linje med ambitionerna i stadens policy beslutade kommunstyrelsen den 23 februari 2000 att starta projektet "Socialtjänst på entreprenad". Projektet som genomfördes av SLK och som resulterade i dokumentet "Kartläggning av vilka verksamheter/arbetsprocesser inom individ- och familjeomsorgen som kan upphandlas i konkurrens" (utl. 2001:27 RV Dnr 653/00 s. 703) skulle kartlägga vilka delar av individ- och familjeomsorgen som utgör myndighetsutövning (och som enligt lag inte får upphandlas) och vilka delar som kan upphandlas i konkurrens.

Det framgår av SLK:s kartläggning att stadens individ- och familjeomsorg har behov av privata utförare för både kortare och längre uppdrag. De enkätsvar som redovisas i kartläggningen visar att upphandling av privata utredare idag sker då "behövlig kompetens saknas inom förvaltningen samt att "utomstående utredare även anlitas p.g.a. överbelastning, vakanser och vid hotsituationer".

### 3.2. SLK:s kartläggning

I SLK:s kartläggning utgår man från att det finns tre driftsformer för handhavande av socialtjänstens uppgifter, nämligen verksamheter som sköts av kommunens egen personal s.k. *förvaltningsregi*, externa *uppdragstagare* och *entreprenader* (a.a. s. 707).

Med *förvaltningsregi* avses att verksamhet sköts av kommunens egen personal. Med *uppdragstagare* avses en fysisk person exempelvis konsulter av skilda slag. *Entreprenad* innebär att en hel verksamhet läggs över på ett privat aktie- eller handelsbolag, en ekonomisk förening eller en enskild firma. Kommunen behåller sitt huvudmannskap och sitt ansvar gentemot kommunmedlemmarna, men låter någon annan sköta själva utförandet.

Kartläggningen kom fram till att förebyggande arbete, rådgivning och vård kan bedrivas inom alla de tre driftsformerna. Vad gäller utredningar inom individ- och familjeomsorgen<sup>10</sup> föreslogs att de stora utredningstyperna bl.a. försörjningsstöds-, barn- och ungdoms- och missbruksutredningar i sin helhet bör behållas i förvaltningsregi alternativt utföras av uppdragstagare. Därutöver föreslogs att vissa delar av utredningar, som benämns ”övrig ärendehandläggning” inom några särskilda utredningstyper skulle läggas ut på entreprenad.

Av de undersökta utredningstyperna var det 6 som bedömdes som lämpliga för entreprenad. Dessa var återkravsutredningar (även verkställighet), adoptions-, vårdnads-, umgänges- och boendeutredningar och avtal enligt FB, dödsboudredningar, budget- och skuldrådgivning samt utredningar om bistånd i annan form enligt 6 g § socialtjänstlagen (SoL). Därutöver angavs att utredningar vid arbetstoppar kunde överlämnas. Detta avsåg utredningar som kartläggningen inte funnit olämpliga att upphandla i konkurrens av exempelvis rättssäkerhetsskäl.

Kommunfullmäktige beslutade den 19 mars 2001 att godkänna kartläggningen. Fullmäktiges beslut har överklagats till länsrätten. Klagandena har yrkat att fullmäktiges beslut skall upphävas. Klagandena har som grund bl.a. åberopat ett JO-beslut den 4 april 2001 ”Anmälningar mot Gottsunda kommunalnämnd i Uppsala kommun och Trångsund-Skogås kommunalnämnd i Huddinge kommun m.fl. angående anlitan av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten” (dnr. 2598/2617-2000). Länsrätten har i skrivande stund ännu inte avgjort målet.

### 3.3. Upphandling med ramavtal

Consider Consultants AB har den 7 maj 2001 på SLK:s uppdrag gjort en marknadsundersökning inom det sociala verksamhetsområdet. Av denna framgår bl.a. följande. ”Stockholms stad vill på olika sätt stimulera konkurrens och mångfald inom området individ- och familj och önskar öka antalet upphandlingar inom detta

---

<sup>10</sup> Familjehemsutredningar behandlades inte. Dessa behandlas dock i dessa anvisningar.

verksamhetsområde. När det gäller olika typer av utredningar t.ex. § 50-utredningar och familjerättsutredningar sker upphandling idag i viss utsträckning. Vidare anges att de större leverantörerna av utredningstjänster idag inte har upphandlats. När det gäller upphandling av utredningar, framför allt § 50-utredningar och familjerättsutredningar, verkar man befinna sig i en slags gråzon mellan personalinhyrning och uppdragsavtal även när man upphandlar tjänster från större företag. Det är svårt att göra sig en bild av vad som är formellt upphandlat och vad som inte är det. Om man skall gå vidare med upphandling av utredningar måste man bestämma sig för hur man vill ha det och vara tydlig.” Detta talar för att det finns ett behov av att göra formellt korrekta upphandlingar.

### 3.4. JO-beslutet

Det av klagandena återopade JO-beslutet avser en granskning av elva kommuners anlitanade av privata rättssubjekt som utredare inom social- tjänsten. I remissvaren från olika kommuner till JO med anledning av dennes granskning (beslut ovan) anger kommunerna främst hög arbetsbelastning som skäl för att använda privata utredare till utredningsuppdrag inom individ- och familjeomsorgen.

JO:s slutsats är att utredningar inom socialtjänsten inte kan överlämnas på *entreprenad*. Detta oavsett om utredningarna innefattar myndighets- utövning eller inte. Däremot visar JO på andra sätt att nyttja privata utredare inom socialtjänsten. Dels kan kommunerna använda sig av *uppdragstagare*, dels av *bolag som ställer utredare till nämndernas förfogande* för utförande av olika utredningsuppdrag.

Om dessa privata utredare knyts till nämnderna på ett visst sätt (vilket förklaras närmare nedan) kommer de att automatiskt omfattas av samma rättssäkerhetsregler som gäller för anställda d.v.s. sekretesslagens regler, reglerna om tjänstefelsansvar, länsstyrelsens och JO:s tillsyn, förvaltningslagens regler och tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar<sup>11</sup>. En sådan utredare kan enligt JO användas inom alla utredningstyper samt utföra alla handläggningsåtgärder. Detta innebär även handläggning som innefattar myndighetsutövning.

Det är således möjligt att på detta sätt genomföra upphandlingar av utredare inom socialtjänstens område. Denna möjlighet gäller oavsett länsrättens prövning som avser att klargöra gränserna för vad som kan läggas ut på *entreprenad*.

#### 3.4.1. Uppdragstagare

Med *uppdragstagare* avses i första hand en fysisk person som utför visst arbete utan att för den skull betraktas som anställd hos den organisation åt vilken arbetet utförs, exempelvis konsulter av skilda slag. Ett *uppdragsavtal* är en form av arbetsavtal där den part som ska utföra arbetet (uppdragstagaren) är en självständig företagare och inte anställd.

---

<sup>11</sup> Dock inte kommunallagens jävsregler som endast gäller för anställda. Vid upphandling av utredare måste därför detta regleras i avtalet.

För att det skall vara tillåtet att nyttja uppdragstagare för utrednings- uppdrag inom socialtjänsten måste, enligt JO, vissa villkor vara uppfyllda.

Uppdragstagaren ska knytas till nämnden på ett sådant sätt att han/hon kan anses delta i dess verksamhet.

Med *deltaga* menas att uppdragstagaren utför en utredning som vanligen utförs av en anställd vid socialförvaltningen. Uppdragstagare skall således inte tillföra några särskilda expertkunskaper.

Med myndighetens *verksamhet* avses nämndernas egentliga verksamhet, d.v.s. den som framgår av eller kan utläsas av nämndernas reglemente eller av annan författning. Är inte så fallet anses uppdragstagaren ändå ha den behövliga anknytningen om den uppgift som han utför vanligen ankommer på tjänsteman eller annan befattningshavare vid myndigheten eller i vart fall naturligt skulle kunna handhas av en sådan.

Därtill krävs att utredaren arbetsleds av en tjänsteman vid nämnden

Om dessa villkor är uppfyllda omfattas uppdragstagaren av de rättssäkerhetsregler som gäller för anställda; exempelvis sekretesslagens och förvaltningslagens regler.

#### *3.4.2. Utredare som av ett bolag ställs till nämndernas förfogande*

Ett bolag kan enligt JO inte ges i uppdrag att utföra en utredning för socialtjänstens räkning. Däremot finns det utrymme att träffa ett avtal med ett bolag om att bolaget skall ställa en viss utredare till nämndens förfogande. Enligt JO som stöder sig på förarbetena till sekretesslagen kan en sådan person i vissa situationer omfattas av samma rättssäkerhetsregler som gäller för kommunens egna anställda.

Utredaren ska, liksom en uppdragstagare, knytas till nämnden på ett sådant sätt att han/hon kan anses delta i dess verksamhet. Därtill krävs att utredaren arbetsleds av en tjänsteman vid nämnden (se ovan). Det innebär inte att utredaren har ett uppdrag hos myndigheten såsom en uppdragstagare. Däremot kan en sådan person vid tillämpningen av bl.a. sekretesslagen anses som en offentlig befattningshavare som på "annan liknande grund" deltar i myndighetens verksamhet. Om så är fallet kan han likställas med en uppdragstagare och omfattas av samma rättssäkerhetsregler som gäller som uppdragstagare; exempelvis sekretesslagens och förvaltningslagens regler..

Bolaget får inte ges rätt att avgöra vem som skall utföra utredningen utan detta måste bestämmas i ett avtal. Om den som skall utföra utredningen inte har deltagit vid avtalets tillkomst måste nämnden träffa en särskild överenskommelse med denne rörande utredningens utförande. I annat fall kan inte nämnden vara förvissad om att utredaren är införstådd med under vilka förhållanden som han bedriver sitt arbete. Utredaren bör också enligt JO:s mening erhålla någon form av förordnande av nämnden.

### **3.5. Uppdraget**

Mot denna bakgrund har socialborgarrådet Kristina Axén Olin den 1 juni 2001 i en skrivelse till stadens nämnder anfört bl.a. följande: "Staden bör gå vidare med konkurrensutsättningen inom individ- och familjeomsorgen. Upphandling bör ske av s.k. uppdragstagare samt av bolag som ställer anställda till nämndernas förfogande.

uppdragstagare samt av bolag som ställer anställda till nämndernas förfogande. Vid denna typ av upphandling finns det inte någon begränsning till någon speciell ärendetyp. Närmare anvisningar hur förfrågningsunderlag och avtal bör utformas kommer att ges av stadsledningskontoret.”

Med beaktande av att de ifrågavarande tjänsterna idag inte fullt ut upphandlas i enlighet med lagen om offentlig upphandling (1992:1528) (LOU) vill stadsledningskontoret i detta sammanhang understryka vikten av att upphandling sker.

#### **4. Utgångspunkter för upphandling**

##### **4.1. Två typer av tjänster**

Med utgångspunkt i stadens ambition att stimulera konkurrens och mångfald inom området individ- och familj, öka antalet upphandlingar samt de formella bristerna i nuvarande upphandlingar ska en upphandling ske av utredningstjänster inom individ- och familjeomsorgen.

Utifrån socialtjänstens behov av att snabbt kunna sätta in extraresurser, de arbetsrättsliga synpunkterna som anges i detta kapitel samt med beaktande av de synpunkter som JO angivit går det att urskilja två olika typer av utredningstjänster. Enligt stadsledningskontorets uppfattning är det möjligt att hantera båda tjänsterna inom ramen för en och samma upphandling.

##### *4.1.1. Behov av utredare för mer omfattande och längre utredningsuppdrag*

Tanken är att nämnderna ska kunna knyta en utredare hos ett bolag eller en uppdragstagare till sig som löpande kan utföra utredningar under en längre period.

Genom modellens upplägg kan utredaren bli ”specialist” på dessa utredningar, vilket ger starka fördelar ur såväl effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt. Nämnderna kan därigenom organisera sin verksamhet så att en viss del av utredningarna alltid utförs av externa samarbetspartners.

I detta fall bör utredaren vara placerad utanför myndigheten. Annars finns det en risk att utredaren i arbetsrättsligt och skatterättsligt hänseende blir betraktad som en anställd hos myndigheten. Om traditionella bemanningsföretag upphandlas har inte utredarens placering samma betydelse (se 4.3. och 4.4.).

Oaktat var utredaren är placerad ska denne arbetsledas av en ansvarig tjänsteman vid förvaltningen. Utredaren ska utföra sitt arbete i enlighet med instruktioner som ges löpande från arbetsledare hos beställaren. Ansvar för förvaltningsuppgifterna kommer aldrig att ”överlämnas” till det upphandlade bolaget, då utredaren är knuten till nämnden såsom en uppdragstagare.

Nämnden är således ansvarig för hela utredningen inklusive beslut, med ett helhetsansvar vilket också inbegriper arbetsledning av utredaren och arbetsmiljöansvar. Detta oaktat var denne utför uppdraget. Bolaget/uppdragstagaren har också ett arbetsmiljöansvar.



Inga originalhandlingar får lämna beställarens lokaler utan utredaren arbetar endast med kopior. All dokumentation skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem och på ett för den enskilde betryggande sätt.

Utredaren har att rapportera dokumentation m.m. in i stadens centrala system (paraplyet). Någon permanent förbindelse mellan staden och uppdragstagaren/bolaget är inte avsedd. Staden kommer att ombesörja att utredarna på lämpligt sätt för in uppgifter löpande i stadens system

När upphandlingen är genomförd skrivs ett ramavtal på längre tid varvid stadens beställare kan göra avrop från avtalet.

Förvaltningarna bör vara uppmärksamma på att det som regel är olämpligt att utredare föreslår insatser från det egna bolaget. Bedömning får göras i det enskilda fallet utifrån uppdragets karaktär.

Exempel på utredningstyper som väl lämpar sig för denna upphandling är barn- och ungdomsutredningar samt adoptionsutredningar.

#### *4.1.2. Behov av utredare för enstaka utredningsuppdrag eller flera utredningsuppdrag under kort tid*

Detta fall syftar till att lösa de behov nämnderna till och från har av extra förstärkning vid sjukdom eller arbetstoppar. I SLK:s utredning anfördes bl.a. att vid hög arbetsbelastning inom myndigheten är en fördel om externa utredare kan anlitas för att hjälpa till med att arbeta av arbetstoppar. Väntetider för den enskilde kan då förkortas.

I detta fall är tanken att utredaren kan placeras på den aktuella förvaltningen och arbeta med kortare utredningsuppdrag vid exempelvis sjukdom. Det kan röra sig om mycket korta uppdrag och uppdragen kan komma med mycket kort varsel.

Utredaren arbetsleds av en ansvarig tjänsteman vid förvaltningen och är underkastad de regler och rutiner som redan beskrivits under **4.1.1**. Noteras ska att det inte finns något som hindrar att alla utredningstyper inom individ- och familjeomsorgen ingår i en sådan upphandling (**se nedan 4.3**).

#### *4.1.3. Hur behoven hanteras i en upphandling*

De två till sin natur skilda utformningarna kan hanteras inom ramen för en och samma upphandling. Valet av utformning kan påverka kvalificeringsbestämmelserna avseende eventuella volymkrav. Vidare påverkas villkoren i kravspecifikationen, priset som utvärderingskriterium (d.v.s. om priset i anbudet ska sättas inklusive eller exklusive lokaler m.m.) och avtalen.

Vid upphandling av utredare för mer omfattande eller löpande uppdrag under en längre period kan det vara lämpligt att i *kravspecifikationen* ställa krav på viss volym. Det som då främst kommer i fråga är bolag som ställer personal till nämndens förfogande. Om denna typ av uppdrag ändå läggs på uppdragstagare (enskilda firmor) bör arbetet ske i uppdragstagarens lokaler.

I linje med detta bör beställaren i *utvärderingsbestämmelserna* även öppna upp för att priset i anbudet ska kunna sättas för såväl uppdrag som bedrivs i egna lokaler som i beställarens.

*Avtalen påverkas genom att det måste finnas möjlighet att ställa krav på att arbetet utförs i bolagets/uppdragstagarens lokaler. Om avrop avser ett fåtal utredningar eller flera kortare utredningsuppdrag kan utredaren vara placerad i nämndens lokaler. Detta innebär att nämnden tillhandahåller erforderlig utrustning. Samma sak torde gälla för de traditionella bemanningsföretagen oaktat utredningstyp. För andra typer av bolag/uppdragstagare som ska utföra mer omfattande eller löpande uppdrag under en längre period bör dock bolaget/uppdragstagaren åläggas att tillhandahålla lokaler och arbetsmaterial.*

#### **4.2. Vilka utredningar och arbetsmoment kan upphandlas?**

Som redan angivits ovan (3.3.) omfattas både uppdragstagare och personer som upphandlade bolag ställer till nämndernas förfogande av samma rättssäkerhetsregler som anställda. Dessa "utredare" kan då i motsats till en entreprenör utföra arbetsuppgifter som även innefattar myndighets- utövning. Däremot sätter kommunallagen stopp för delegation av beslutanderätt till en sådan utredare, eftersom delegation endast får ske till *anställd*.

Således är det möjligt att låta privata utredare utföra alla handläggningsmomenten i en utredning i alla utredningstyper inom individ- och familjeomsorgen förutom själva beslutsfattandet. Även familjehemsutredningar, d.v.s. utredningar om familjehemmets lämplighet, liksom godkännande och uppföljning, kan upphandlas enligt denna modell (observera dock förbudet mot förmedling av familjehem).

#### **4.3. Arbetsrättsliga överväganden**

Vid upphandling av privata utredare finns ett par arbets- och skatterättsliga aspekter som måste beaktas. En utredare som knyts till en kommun på det sätt som ovan beskrivits kan, beroende på förhållandena i det enskilda fallet och först efter att en tvist i frågan uppkommit, komma att bli betraktad som anställd hos kommunen<sup>12</sup>. Om en domstol vid en "genomlysning" (en analys av de faktiska rättsförhållandena i en tvist) skulle komma fram till att kommunen i det aktuella rättsförhållandet är att betrakta som arbetsgivare kommer kommunen att "träffas" av de lagar och avtal som det normalt ankommer på en arbetsgivare att följa som exempelvis att svara för den anställdes arbetsmiljö, semester, sociala avgifter, pension, innehållande av preliminärskatt m.m.

##### **4.3.1. Mindre företag**

Risken för att en domstol vid en "genomlysning" skulle komma fram till att ett anställningsförhållande föreligger ökar om staden och dess nämnder vid utredningar av längre varaktighet anlitar ensamföretag eller företag med enbart ett fåtal anställda (enskilda firmor och mindre bolag) som inte har andra kunder än Stockholms stad. Och detta särskilt om den "inhyrda" personalen tidigare utfört utredningar för stadens

---

<sup>12</sup> Om gränsdragningen mellan anställningsavtal och andra arbetsavtal se bilaga 1.

räkning och detta kanske också i samma nämnd och i samma lokaler som tidigare. Dessa mindre företag bör av ovan nämnda skäl och ur ett arbetsrättsligt perspektiv företrädesvis tilldelas mer begränsade uppdrag som exempelvis ett fåtal utredningar under en kortare tid. Det skall i detta sammanhang understrykas att risken för att en domstol vid en genomlysning skulle komma fram till att ett anställningsförhållande föreligger minskar om företaget också bemannar andra arbetsgivare än staden och dess olika nämnder.

Slutligen bör det även påpekas att en domstol vid sin slutliga bedömning av rättsförhållandets natur sannolikt skulle ta intryck av det faktum att företaget erhållit uppdraget som ett resultat av en offentlig upphandling enligt LOU.

#### *4.3.2. Bemanningsföretag*

Sedan lagen om uthyrning av arbetskraft trädde i kraft i januari 1994 är bemanningsföretagen i dag väl etablerade på arbetsmarknaden. Arbetstagarorganisationer (HTF, Vårdförbundet och 14 LO-förbund) har träffat kollektivavtal om löner och anställningsvillkor, etiska riktlinjer har utarbetats och en branschorganisation har bildats (SPUR) för att tillvarata bemanningsföretagens intressen. Företagen företräds på arbetsgivarsidan av SAF-förbundet Almega/Tjänsteförbundet. För att risken för att en domstol vid en genomlysning av företag som bemannar företag och arbetsgivare inom skilda delar av arbetsmarknaden skulle komma fram till att ett anställningsförhållande föreligger mellan inhyraren och den anställde måste betraktas som liten.

För det fall socialnämnderna upphandlar utredningar av längre varaktighet eller för längre tid är det arbetsrättsligt "säkrare" att anlita större och mer väletablerade bemanningsföretag som i sin verksamhet ställer utredare till flera kommuners förfogande än en ensamföretagare som endast har Stockholm stad som kund. Krav i detta avseende får dock inte ställas så högt att de motverkar möjligheterna till avknoppning. Det är dock upp till varje nämnd att, utifrån omständigheterna i det specifika fallet, avgöra vilka anbudsgivare man önskar vända sig till med upphandlingen. Här bör nämnden även beakta den EG-rättsliga proportionalitetsprincipen dvs. att krav inte får vara för långtgående (**se även avsnitt 5. om** ~~En~~ genomgång av gränsen mellan anställningsavtal och andra arbetsavtal redovisas i **bilaga 1:1**).

#### **4.4. Skatterättsliga överväganden**

I skatterättsligt hänseende får det anses vara fråga om mycket små risker om upphandlingen begränsas till sådana uppdragstagare som har s.k. F-skattsedel. Om så inte skulle bli fallet kommer staden sannolikt göras ansvarig för uppdragstagarnas sociala avgifter och preliminärskatt.

En mer utförlig skatterättslig genomgång återfinns i **bilaga 1:2**.

#### 4.5. Upplägg av förfarandet

Utredningstjänsterna upphandlas genom ramavtal. Från ramavtalen görs avrop för varje utredning. Nämnderna ska i avropsavtalen med bolagen ange vem som ska utföra utredningen. Därutöver ska det av avropsavtalen framgå vilken typ av utredning som ska utföras.

Nämnderna förordnar en utredare för varje utredning som ska utföras.

Därutöver ska det skrivas ett särskilt avtal med utredaren rörande utredningens utförande. Där ska bl.a. utredaren erinras om under vilka premisser som utredningen ska bedrivas; d.v.s. vilka lagregler m.m. som styr utredningsverksamheten, vilka delmoment som utredaren får handha samt krav på att utredaren löpande erhåller instruktioner och kontinuerligt samarbetar med utsedd ansvarig tjänsteman på förvaltningen. Nämnderna skall kunna låta en extern utredare göra utredningsuppdrag inom individ- och familjeomsorgen krävs sammanfattningsvis att:

- ? Utredaren är en uppdragstagare eller en person som av ett bolag ställs till nämndens förfogande
- ? Utredaren utför arbetsuppgifter som normalt utförs av en befattnings- havare vid nämnden och som ligger inom nämndens egentliga verksamhet
- ? Utredaren arbetsleds av en tjänsteman vid nämnden
- ? Utredaren erhåller ett förordnande av nämnden för varje utredning
- ? Utredarens uppdrag regleras i ett särskilt avtal för varje utredningsuppdrag

#### 5. Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget är det centrala dokumentet i upphandlingsprocessen och ska innehålla sådan information att det är möjligt för potentiella anbudsgivare att räkna fram ett anbud.

Vid utformningen av förfrågningsunderlaget kan man utifrån den information som finns däri dela upp underlaget i fem delar:

Kvalificeringskrav  
Kravspecifikation  
Bestämmelse om anbudsutvärdering  
Administrativa bestämmelser  
Kommersiella villkor

Innehållet under respektive del är i hög grad beroende av vad det är som upphandlas, hur tjänsten paketeras samt vilken kategori av anbudsgivare som den upphandlande enheten primärt vänder sig till.

De administrativa bestämmelserna som rör upphandlingens praktiska genomförande kommenteras inte i denna anvisning. När det gäller de kommersiella villkoren hänvisas till nästa kapitel – avtalskonstruktioner.

De tre återstående delarna är de delar som upphandlaren kan använda till att ”styra” upphandlingen. Om upphandlaren exempelvis ställer mycket begränsade kvalificeringskrav och är otydlig i kravställandet, ställs mycket stora krav på en väl fungerande utvärderingsprocess (där sannolikt många kvalitetsaspekter måste fångas in). Med tydliga kvalificeringskrav kommer endast anbuderna från de organisationer som anses ha rätt förutsättningar att behöva utvärderas. Hur långt kvalificeringskraven kan utformas är dock i hög grad beroende av hur den ifrågavarande marknaden ser ut (finns det många potentiella anbudsgivare? Är anbudsgivarnas kapacitet av betydelse? Etc.). Likaså ska inte kvalificeringskraven utformas på ett sådant sätt att de begränsar möjligheten för stadens personal att knoppa av sina verksamheter.

## **5.1 Kvalificeringskraven**

Med kvalificeringskrav avses de krav som stadsdelsnämnden ställer på dem som skall få delta i upphandlingen. Kraven tar således enbart sikte på den organisation/företag som avser delta i upphandlingen och inte på det som nämnden avser upphandla. Kvalificeringskraven kan i ifrågavarande fall uppdelas i:

- 1 Krav enligt LOU 6:9 (registreringar m.m.)
- 2 Krav på viss ekonomisk och finansiell ställning
- 3 Krav på viss teknisk förmåga och kapacitet
- 4 Kvalitetssäkring

Som regel gäller att den upphandlande enheten inte bör återkomma till kvalificeringskraven i utvärderingsfasen. Detta då kvalificeringskraven är digitala till sin natur. D.v.s. antingen är den anbudsgivande organisationen kvalificerad som anbudsgivare eller så är den inte det.

Nedan följer en sammanställning av de kvalificeringsbestämmelser som är möjliga och lämpliga att ställa i en upphandling som avser uppdragstagare/bolag inom socialtjänsten.

### *5.1.1 Krav enligt LOU 6:9 (registreringar m.m.).*

I LOU 6:9 anges det att den upphandlande enheten innan ett skriftligt anbud antas skall kontrollera om leverantören är registrerad i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistret, registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter och fri från skulder för svenska skatter och socialförsäkringsavgifter. Denna kontrollskyldighet gäller såvida kontrollen inte kan anses som onödig, exempelvis därför att den upphandlande enheten redan vet att registrering skett.

Vid utformningen av en kvalificeringsbestämmelse som täcker in de områden som anges i ovan nämnda paragraf gäller det att beakta att anbud även bör kunna avges av organisationer under bildande. Det bör därför anges att det är tillåtet att lämna anbud från aktiebolag samt ekonomiska och ideella föreningar som är under bildande, men

att de måste vara registrerade vid tidpunkten för avtalstecknande. Det bör härvid anges att dessa, istället för att bifoga registreringsbevis, bifogar stiftelseurkunden respektive föreningens stadgar till sitt anbud.

Någon juridisk möjlighet för handelsbolag respektive enskilda firmor att lämna anbud under bildande finns inte. Här gäller kravet på registrering redan vid tidpunkten för anbudets avgivande.

När det gäller de övriga uteslutningsgrunderna i LOU 6:9 (konkurs, likvidation, tvångsförvaltning eller ansökan om sådana åtgärder) bör den upphandlande enheten som kvalificeringsbestämmelse ange att dessa omständigheter diskvalificerar anbudsgivaren från deltagande i upphandlingen.

Det faktum att en leverantör kan uteslutas från deltagande i upphandling om denne är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraft - vunnen dom, eller har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande enheten kan visa detta, är omständigheter som det är svårt för den upphandlande enheten att kontrollera eller bevisa. Dessa fall bör därför fångas in genom att anbudsgivaren avger en försäkran om att ovan angivna förhållanden inte föreligger. Observera att de brottsliga gärningarna endast kan ha begåtts av fysiska personer i ledningen för den anbudsgivande organisationen och inte av den anbudsgivande organisationen själv.

Vidare medger LOU 6:9 att en leverantör utesluts från deltagande i upphandling om denne inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatter i det egna landet eller i Sverige, eller i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar. Även om det är viktigt att staden inte tecknar avtal med organisationer som inte fullgör sina åligganden beträffande skatter m.m. bör en sådan kvalificeringsbestämmelse inte vara allför kategorisk utformad. Det kan föreligga legitima orsaker till varför skatten är restförd, exempelvis det faktum att det föreligger en tvist mellan anbudsgivaren och skattemyndigheten.

LOU ger också den upphandlande enheten rätt att av en leverantör begära upplysningar om förhållanden som avses i paragrafens punkter 1-3 och 5.

RSV blankett 4820, tillsammans med försäkran om att personerna i ledningen för den anbudsgivande organisationen inte begått eller är dömd för brott i yrkesutövningen, fångar in de faktorer som ovan angivits.

#### *5.1.2 Krav på viss ekonomisk och finansiell ställning*

Kvalificeringskrav beträffande ekonomisk och finansiell ställning syftar primärt till att säkerställa att anbudsgivaren har en sådan stabil ekonomi att det är sannolikt att denne klarar av att fullgöra sina prestationer under hela avtalsperioden. Andra syften med sådana krav kan, tillsammans med krav på direkt kapacitet, vara att säkerställa viss inledande storlek/ kapacitet.

Utifrån de behov som staden har på socialtjänstens område är det dock många gånger mindre lämpligt att ställa sådana krav som begränsar möjligheterna för mindre organisationer att delta i upphandlingen. Inte heller bör krav på viss finansiell ställning

(t.ex. soliditet) ställas för högt då det kan komma anses strida mot den EG-rättsliga proportionalitetsprincipen.

Exempel på handlingar (bevis) som kan styrka krav på viss ekonomisk och finansiell ställning är ändamålsenligt intyg från en bank, balansräkningen eller utdrag ur den för leverantören (om offentlig redovisning av balansräkningen krävs enligt rätten i det land där leverantören är etablerad), eller en redovisning av leverantörens totala omsättning och omsättning av sådana tjänster som avses med upphandlingen för de tre föregående räkenskapsåren. Om en leverantör har skäl för att inte förete begärda bevis, får han visa sin finansiella och ekonomiska ställning på ett annat sätt som enheten godtar.

Då en upphandling av utredare inom socialtjänsten normalt bör kunna hantera såväl enskilda firmor som större aktiebolag, är det stadsledningskontorets rekommendation att den upphandlande enheten är försiktig med att ställa alltför långtgående krav på ekonomisk och finansiell ställning.

När sådana krav utarbetas bör de framför allt fokusera på faktorer som säkerställer en lägsta acceptabel nivå på ekonomi i organisationen, och inte på viss storlek (se nedan om kapacitet).

### *5.1.3 Teknisk förmåga och kapacitet*

Kraven under **5.1.1** och **5.1.2** säger emellertid inget om den anbudsgivande organisationens kunskaper och erfarenheter på det verksamhetsområde som upphandlingen avser.

Det finns i kvalificeringsfasen möjligheter att ställa krav på leverantörernas tekniska förmåga och kapacitet. Sådana krav får dock inte ställas alltför högt i förhållande till vad som upphandlas då ett sådant krav kan komma att anses strida mot den EG-rättsliga proportionalitetsprincipen.

Vad avses med teknisk förmåga och kapacitet? I förordning (1998:1364) om bevis vid offentlig upphandling<sup>13</sup> anges i 7 § att vid upphandling av tjänster får en leverantörs möjlighet att utföra tjänsterna bedömas med utgångspunkt särskilt i dennes skicklighet, effektivitet, erfarenhet och pålitlighet. Den upphandlande enheten får här begära att en leverantör visar sin tekniska förmåga och kapacitet genom bevis på bl.a. leverantörens utbildnings- och yrkesmässiga kvalifikationer eller motsvarande uppgifter beträffande företagsledningen och särskilt den eller de personer som skall ansvara för utförandet av tjänsterna.

Stadsdelsnämnderna bör vid upphandling av den ifrågavarande tjänste- kategorin ställa som kvalificeringskrav att den verksamhetsansvariga personen i ledningen för verksamheten ska ha dokumenterad erfarenhet av den ifrågavarande verksamheten. Kraven bör på ett tydligt sätt ange vilken typ av utbildning och erfarenhet som dessa

---

<sup>13</sup> Förordningen gäller formellt endast vid upphandling över lagstadgade tröskelvärden men anses kunna tillämpas analogt vid upphandling enligt 6 kapitlet LOU. Tolkningen baseras på att ett förfarande som är tillåtet över tröskelvärdet också bör vara det under tröskelvärdet.

lägst skall ha. Kraven kan variera beroende på vilka tjänstekategorier som upphandlas. Observera dock att kraven måste vara proportionerliga och att för högt ställda krav kan inverka menligt på konkurrensen samt bli kostnadsdrivande.

#### *Exempel på kvalificeringskrav*

*För att komma ifråga som anbudsgivare ska den person i ledningen som är ansvarig för de tjänster som omfattas av denna upphandling ha dokumenterad erfarenhet av verksamhet inom socialtjänstens område samt för området adekvat högskoleutbildning. Med adekvat högskoleutbildning avses examen från Socionomlinjen eller annan utbildning som kan anses likvärdig eller att personen genom lång erfarenhet inom verksamhetsområdet (minst 7 år) erhållit en kompetens som motsvarar en högskoleexamen. Detta ska inte ses som ett krav på att den anbudsgivande organisationen redovisar den verksamhetsansvarige personens utbildning, bifogar kopia på examensbevis samt redogör för dennes praktiska erfarenhet. Erfarenheten skall även styrkas genom angivande av minst två referenspersoner från två skilda företag/organisationer.*

Kompetenskrav på de utredare som avtalsparten tillhandahåller fångas lämpligast in i kravspecifikationen (och avtalet). Detta i syfte att inte låsa fast ett visst antal namngivna personer hos företagen. Därigenom möjliggörs det för stadens avtalsparter att på ett effektivt sätt hantera personalförändringar. Kvalificeringen ger en statisk bild av situationen vid tidpunkten för anbudets lämnade, en situation som måste kunna förändras under avtalets giltighetstid.

För att minimera risken för att de utredare som anbudsgivaren/ avtalsparten avser tillhandahålla blir att betrakta som anställda av staden är det önskvärt att avtalsparten har uppdrag även utanför den upphandlande enheten. Detta ökar också möjligheten för ett ömsesidigt lärande genom det faktum att erfarenheter från andra organisationer kommer staden till del. Detta krav kan emellertid inte skrivas ut direkt utan kan till viss del säkerställas genom att krav ställs på att den anbudsgivande organisationen ska ha bred erfarenhet (vilket styrks genom referenser). För att motverka att ett sådant krav diskvalificerar nystartade organisationer (exempelvis avknoppare) bör det vara öppet att visa på erfarenhet på annat sätt (t.ex. att de som är verksamma inom organisationen har en bred erfarenhet).

I kvalificeringsfasen kan även krav på viss kapacitet anges. Om beställaren ställer krav på hög kapacitet t.ex. ett krav på att anbudsgivaren ska kunna tillhandahålla ett minimum av utredare som kan arbeta parallellt utesluter detta att uppdragstagare (enskilda firmor utan anställda) kan lägga anbud och dessutom försvårar det avknoppning. Å andra sidan har beställaren att ta hänsyn till de arbetsrättsliga aspekterna d.v.s. beakta risken att ett litet företags anställda eller en enskild firma blir att betrakta som anställda hos myndigheten. Om och hur kravet formuleras beror på förutsättningarna i det enskilda fallet exempelvis behovsbilden hos beställaren.



#### 5.1.4 Kvalitetssäkring

Vidare kan krav ställas på att leverantören skall lämna en beskrivning över vilka åtgärder som denne vidtagit för kvalitetssäkring. Vid upphandling av utredare är det av stor vikt att den organisation som tillhandahåller utredare, aktivt arbetar med kvalitetssäkring.

Exempel på kvalificeringskrav avseende kvalitetssäkring:

*De utförare som genom denna upphandling erhåller avtal med Stockholms stad måste fortlöpande kvalitetssäkra verksamheten (arbeta med en metod för att säkra och utveckla kvaliteten i de tjänster som utförs). Anbudsgivare skall därför till sitt anbud bifoga en metodbeskrivning av hur anbudsgivaren arbetar med kvalitetssäkring av verksamheten.*

*Beskrivningen bör normalt inte omfatta mer än X sidor*

## 5.2 Kravspecifikationen

Under kravspecifikationen beskrivs den tjänst som den upphandlande enheten avser att upphandla samt de krav som staden ställer på denna. Kraven kan anges i form av styrande processkrav (d.v.s. hur en viss aktivitet ska utföras) och i form av resultatkrav (d.v.s. vad som ska uppnås men där "hur" överlämnas till anbudsgivaren/avtalsparten att besluta).

I en upphandling av utredare inom socialtjänsten, där staden står för arbetsledning, blir sannolikt en klar majoritet av kraven rena process krav. Exempel på sådana krav/regleringar som bör finnas med i underlaget är:

- ? Utgångspunkter för upphandlingen
  - Att det är fråga om ett ramavtal avseende bemanningsuppdrag
  - Uppdragets art, omfattning och behov (beskrivande text)
  - Att staden inte garanterar viss volym på uppdrag
  - Att staden inte är förhindrad att genomföra andra upphandlingar (t.ex. entreprenadupphandlingar) inom verksamhetsområdet
- ? Krav på personalens kompetens (lägsta godtagbara nivå). T ex socionomexamen (eller motsvarande) med lägst x års arbetserfarenhet från socialkontor (eller motsvarande).
- ? Att staden ska äga rätt att begära viss utredare samt äga rätten att avsäga sig viss utredare för framtida uppdrag.
- ? Att avtalsparten kontinuerligt skall tillhandahålla en aktuell förteckning över de utredare som står till stadens förfogande. Vid förändringar (t.ex. beroende på uppsägningar eller nyanställningar) ska avtalsparten omgående översända en ny förteckning.

- ? Att det åligger stadens avtalspart att tillse att dess personal har erforderlig kunskap om tillämplig lagstiftning, Socialstyrelsens rekommendationer samt stadens riktlinjer för motsvarande verksamheter och att arbetet utförs i enlighet med dessa dokument.
- ? Att det åligger avtalsparten att tillse att originalhandlingar inte förs utanför myndighetens lokaler, att utredaren alltid ska rådgöra med arbetsledaren beträffande offentlighet och sekretess samt att utredaren förbinder sig att följa kommunallagens jävsregler.
- ? Huruvida uppdragen ska utföras i den upphandlande enhetens lokaler eller inte (beaktat det ovillkorliga kravet på arbetsledning från beställarens sida).
- ? Beställningsrutiner vid avrop
- ? Krav på klagomålshantering
- ? Rutiner för avtalsuppföljning
- ? Avtalstid

I syfte möjliggöra att staden lever upp till de krav som JO uppställt för att externa utredare ska omfattas av alla rättssäkerhetsregler och för att i största möjliga utsträckning förhindra att relationen mellan Stockholms stad och den enskilde uppdragstagaren blir att betrakta som ett anställningsförhållande bör följande särskilt anges:

- ? Att staden svarar för arbetsledning av utredaren vilket medför att avtalsparten ansvarar för att utredaren utför de beställda uppgifterna i enlighet med arbetsledarens anvisningar.
- ? Att stadens avtalspart har arbetsgivaransvaret
- ? I uppdraget ingår att svara för utredningar. Det formella beslutsfattandet sker genom en av stadens anställda
- ? Staden ska ha rätt att begära få viss namngiven utredare.

Andra frågor som måste anges är sådana faktorer som påverkar anbuds- givarens pris, exempel på sådana krav är:

- ? Inställelsetid (minsta tid från bokning till uppdragsstart)
- ? Kompetenskrav på utredare (se utvärdering i avsnitt 5.3).
- ? Vad som ingår i timersättningen (reskostnad, restid etc.).
- ? Betalningsvillkor (krav på faktura, betalningsterminer m.m.).
- ? Att ersättningen är exklusive mervärdesskatt men inklusive ersättning för skatter och sociala avgifter. Erläggandet av sådana avgifter och skatter svarar avtalsparten själv för.
- ? Krav på ansvarsförsäkring
- ? Prisjustering/indexering
- ? Upphovsrätt

Villkoren i kravspecifikationen förs även in i avtalet och gäller således under hela avtalstiden.

### 5.3 Anbudsutvärdering

Genom det faktum att de anbudsgivare som är kvalificerade har erfarenhet och kompetens på området, återkommer inte denna fråga som ett kvalitets- kriterium i anbudsutvärderingen. Likaså förutsätts de krav på personalens kompetens som anges i kravspecifikationen följas.

Vid en upphandling av utredare som kommer att stå under stadens arbetsledning kan således utvärderingen genomföras med fokus på offererat pris och andra faktorer som kan tillmätas ekonomisk betydelse och som låter sig omräknas i ekonomiska termer.

Kriterier som enligt stadsledningskontorets uppfattning kan tillmätas betydelse vid en värdering som syftar till att få fram det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet är exempelvis:

- ? Pris. Observera att detta kan vara två olika priser beroende på om upphandlingen innefattar möjligheten till att uppdrag utförs i bolagets/uppdragstagarens egna lokaler (**se avsnitt 4.1.3**).
- ? Inställelsetid från avrop (bokningstid för uppdrag)
- ? Åtaganden (kvalitetsaspekt). Exempelvis plan för introduktion av privata utredare på arbetsplatsen.
- ? Personal (det som kan utvärderas är mervärden över angiven lägsta kravnivå, vilket inte är liktydigt med att kvalificeringskraven åter- kommer i utvärderingsfasen.

Dessa kriterier ska rangordnas och allra helst viktas. Vid användandet av viktningss modeller bör det framgå hur dessa kommer att tillämpas, hur olika graderingar (betygsättning) kommer att sättas etc. Detta i syfte att leva upp till kravet på att förfarandet ska vara förutsebart för dem som lämnar anbud.

### 6. Avtalskonstruktioner

Avtalskonstruktionen skiljer sig något åt om staden som ett resultat av en upphandling tecknar avtal direkt med en *uppdragstagare* (med en enskild firma) eller om staden tecknar avtal med ett *bolag* som ställer personer till nämndernas förfogande.

När staden avtalar med en *uppdragstagare* (med enskild firma) är uppdragstagaren både avtalspart och utredare. Utredaren kan därigenom utpekas redan i ramavtalet. Avrop sker därefter direkt till uppdragstagaren (utredaren). JO har inte uttalat sig huruvida dessa s.k. uppdragstagare bör ”förordnas” eller ej. Då ett förordnande ökar tydligheten och förstärker rättssäkerheten, rekommenderar Stadsledningskontoret att

även uppdragstagare förordnas. Ett särskilt avtal ska skrivas med uppdragstagaren om hur den aktuella utredningen ska bedrivas.

Vid upphandling av *bolag* tecknas ramavtal med bolaget. Varje enskilt utredningsuppdrag avropas från bolaget. I avropshandlingen anges vilken utredare som ska ställas till nämndens förfogande. Efter avropet skrivs ett särskilt avtal med utredaren för varje utredning. Nämnden ger utredaren ett förordnande att utföra en viss utredning.

Vi har således att göra med tre olika dokument: ramavtal, avropsavtal och förordnande med ett särskilt avtal.

### **6.1. Ramavtal**

Ramavtalet reglerar förhållandet mellan bolaget/uppdragstagaren och staden. Här återfinns bl.a. beskrivning av uppdragets innehåll, krav på personalen, reglering av hur en beställning går till samt kommersiella föreskrifter.

Ett exempel på hur ett ramavtal vad gäller anlitande av utredare inom individ- och familjeomsorgen se **bilaga 1:3**.

### **6.2. Avropsavtal**

Avropsavtalet är en beställning från nämnden till uppdragstagaren/bolaget. I beställningen anges vilken typ av utredning som ska utföras. Dock inte några uppgifter som rör enskilda klients personliga förhållande. Beställningen skall bekräftas genom en intresseanmälan där lediga utredare namnges och deras kvalifikationer beskrivs. Först därefter görs beställningen där nämnden anger vilken utredare som nämnden önskar. Uppdragstagaren/bolaget gör en skriftlig orderbekräftelse. Närmare besked om hur detta förfarande går till regleras i ramavtalet.

### **6.3. Förordnande**

Ett förordnande bör formuleras så att det avser ett visst uppdrag och inte en viss befattning. D.v.s. en utredare förordnas till att utföra en viss utredning under en viss tid. Beslutanderätten att förordna kan förslagsvis ligga på den tjänsteman som i nämndens delegationsordning har rätt att besluta om exempelvis anställningar eller vikariatsförordnande.

Genom att förordna någon att utföra ett visst uppdrag tillskapas en yttre ram för uppdraget. Genom att privata utredare ges ett förordnande sker en precisering av uppdraget och överförandet av befogenheten i skriftlig form. Det är endast utredaren som ska förordnas. Att förordna en chef hos bolaget och låta denne arbetsleda den privata utredaren är inte möjligt. Detta skulle medföra att anknytningen mellan myndigheten och utredaren försvinner och torde dessutom betraktas som ett sätt att kringgå lagsiftningen för att åstadkomma en entreprenadsituation.

Ett exempel på hur ett förordnande kan se ut finns som **bilaga 1:4**. Förordnandet i original kan lämpligen förvaras i diariet (avtalsregistret). OBS dock sekretessreglerna. En kopia bör även föras till personakten.

#### 6.4. Särskilt avtal

Enligt JO bör nämnden träffa en särskild överenskommelse med utredaren rörande utredningens utförande. I annat fall kan inte nämnden vara förvissad om att utredaren är införstådd med under vilka förhållanden som han bedriver sitt arbete.

I detta särskilda avtal som lämpligen fogas till förordnandet bör följande rubriker finnas med:

1. Ärendet
2. Ansvarig tjänsteman
3. Utredarens namn
4. Tidsåtgång. Datum för färdigställande av utredning.
5. Vilka delmoment som utredaren får handha
6. Krav att utredaren löpande erhåller instruktioner samt kontinuerligt samarbetar med utsedd ansvarig tjänsteman på förvaltningen.
7. En erinran om att arbetsresultatet och tillhörande dokumentation är beställarens egendom.
8. Åtagande att följa de jävsregler som anges i 6 kap 24-26 §§ kommunallagen.
9. De författningar, föreskrifter och rekommendationer som utredaren omfattas av
  - ? tystnadsplikt och förbud att lämna ut allmänna handlingar SekrL.
  - ? tjänstefelsansvar enligt brottsbalken
  - ? det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen
  - ? förvaltningslagens handläggningsregler
  - ? dokumentationsskyldighet enligt 51 och 52 §§ SoL
  - ? personuppgiftslagen (PUL)
  - ? förordning om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
  - ? anmälningsplikt enligt 71 SoL angående barn som far illa
  - ? anmälningsplikt enligt 6 § LVM
  - ? tillsyn av JO och JK
  - ? tillsyn av Socialstyrelsen och länsstyrelsen
  - ? kommunstyrelsens riktlinjer
  - ? reglerna om allmänna handlingars offentlighet i TF

Den privata utredaren omfattas av tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler om allmänna handlingar. Detta innebär bl.a. att de kopior som utredarna har i sin besittning är allmänna handlingar hos den nämnd som utredaren arbetar för. Det innebär också att en handling som en person/förvaltning utanför nämnden lämnar till en privat utredare är att anse som inkommen och därmed allmän hos nämnden.

Vid förfrågan till från en person/förvaltning utanför nämnden till en privat utredare om utfående av en allmän handling föreslår vi följande ordning. Utredaren har att omgående ta kontakt med arbetsledare vid nämnden som omedelbart beslutar om handlingen kan lämnas ut eller ej. Om handlingen ej kan lämnas ut p.g.a. sekretess eller endast lämnas ut med förbehåll åligger det utredaren att underrätta sökanden om att denne kan begära att frågan hänskjuts till ”myndigheten” (d.v.s. av nämnden utsedd tjänsteman) för ett skriftligt beslut som går att överklaga.

Ett exempel på hur ett särskilt avtal kan se ut finns som **bilaga 1:5**. Det särskilda avtalet i original kan lämpligen förvaras i diariet (avtalsregistret). OBS dock sekretessreglerna. En kopia bör föras till personakten.

## **7. Fackligt inflytande vid upphandling i konkurrens**

Vad gäller det fackliga inflytandet i samband denna typ av upphandling hänvisas till SLK:s anvisningar, för närvarande personalpolitiska avdelningens (PPA) cikulär nr 26 den 5 oktober 2001 ”Arbetsrättsliga regler och riktlinjer vid konkurrensutsättning/anbudsupphandling och övergång av verksamhet.

## **8. Kontaktpersoner**

Frågor m.m. med anledning av dessa anvisningar besvaras i första hand av:

*Lars Mattsson*, juridiska avdelningen, Tel. 508 29 726.

*Eva Ahlholm*, juridiska avdelningen, tel. 508 29 729.

*Gunnar Hedin*, juridiska avdelningen, tel. 508 29 620 (skatterätt).

*Karin Lindgren*, personalpolitiska avdelningen, 508 29 594 (arbetsrätt).

*Roger Eklund*, finansavdelningen, tel. 508 29 228.

STADSLEDNINGSKONTORET

Personalpolitiska avdelningen

Karin Lindgren

2001-08-22

**Gränsen mellan anställningsavtal och andra arbetsavtal**

Enligt gällande rätt ska alltid en *helhetsbedömning* ske av omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen skall ske utifrån det enskilda avtalet och man fäster mindre avseende vid parternas beteckning av avtalet än dess verkliga innebörd. Avtalsinnehållet fastställs efter en analys av samtliga avtalsvillkor och, kanske främst, hur avtalet faktiskt tillämpas i praktiken. Bedömningen kan även omfatta vissa förhållanden som ligger vid sidan av själva avtalet om dessa belyser parternas rättsliga relation. En bedömningen utgår från avtalet innebär dock inte att parterna själva disponerar över den rättsliga relationen. Arbetstagarbegreppet är nämligen i svensk rätt av *tvingande natur*. Frågan om någon är arbetstagar eller inte avgörs således efter en objektiv rättslig bedömning och där parternas uppfattning aldrig kan vara ensamt avgörande. Och detta gäller även om parterna vid avtalets ingående hade samma uppfattning angående sin rättsliga relation. Därmed blir det en fråga för domstolen att slutligt kvalificera rättsförhållandet. Men även om parternas uppfattning om rättsförhållandets natur således inte är utslagsgivande kan domstolen givetvis beakta deras mening som då utgör en av flera omständigheter att ta hänsyn till.

Parternas subjektiva uppfattning får störst betydelse när den arbetspresterande själv har eftersträvat en fristående ställning. Om parterna - och då snarast beställaren - har försökt kringgå det tvingande arbetstagarbegreppet, är domstolen benägen att se bort från avtalets formella utformning. Detta kan sägas vara foljdriktigt då syftet med ett tvingande arbetstagarbegrepp är att skydda den arbetspresterande parten som också typiskt sett har ansetts ha en svagare ställning än beställaren av arbetet.

Kriterier som enligt praxis talar för att *ett anställningsförhållande föreligger*:

1. Den arbetspresterande har att personligen utföra arbetet,
2. han/hon har rent faktiskt själv eller så gott som själv utfört arbetet,
3. hans/hennes åtagande innefattar att han ställer sin arbetskraft till förfogande för arbetsuppgifter som uppkommer efter hand,
4. förhållandet mellan parterna är av mer varaktig karaktär,
5. han/hon är förhindrad att samtidigt utföra liknande arbete av någon betydelse åt någon annan, vare sig detta går tillbaka på ett direkt förbud eller bottnar i arbetsförhållandena, såsom då tiden eller krafterna i praktiken inte räcker till för något annat arbete,

6. han/hon är beträffande arbetets utförande underkastad bestämda direktiv eller närmare kontroll, vare sig det gäller sättet för arbetets utförande, arbetstiden eller arbetsplatsen,
7. han/hon använder sig av maskiner, redskap eller råvaror som tillhandahålls av motparten,
8. han/hon får ersättning för sina direkta utlägg, exempelvis vid resor,
9. ersättning för arbetsprestationen utgår åtminstone delvis i form av en garanterad lön samt
10. han/hon är i ekonomiskt och socialt hänseende jämställd med en arbetstagarare.

De förhållanden som pekar *i riktning mot ett uppdragsförhållande* kan sägas utgöra motsats/-er till de ovan angivna omständighet/-er eller:

1. Den arbetspresterande parten är inte skyldig att personligen utföra arbetet utan kan på eget ansvar överlåta arbetet helt eller delvis åt någon annan,
2. han/hon låter rent faktiskt på sitt ansvar någon annan helt eller delvis utföra arbetet,
3. åtagandet att utföra arbetet är begränsat till viss eller möjligen vissa bestämda uppgifter,
4. förhållandet mellan parterna är av tillfällig natur,
5. varken avtalet eller arbetsförhållandena hindrar honom/henne från att samtidigt utföra liknande arbete åt annan,
6. han/hon bestämmer själv sättet för arbetets utförande samt arbetstid och arbetsplats,
7. han/hon har att i arbetet använda sina egna maskiner, redskap och råvaror,
8. han/hon har själv att stå för utgifter vid arbetets utförande,
9. vederlaget för arbetsprestationen är helt beroende av verksamhetens ekonomiska resultat,
10. han/hon är i ekonomiskt och socialt hänseende jämställd med en företagare inom verksamhetsgrenen och
11. den arbetspresterande parten för verksamheten har fått ett personligt tillstånd, blivit auktoriserad av någon myndighet eller fått en firma registrerad (jfr. f-skattebevis).

*Slutsats:* I de fall gränsdragningen föranleder tvekan, torde det endast sällan förekomma att alla omständigheter pekar i samma riktning. I de mest svårbedömda fallen är bilden ofta helt splittrad. Det blir naturligtvis då inte en fråga om att lösa problemet genom att enkelt summera omständigheterna. I stället får de föreliggande omständigheterna vägas mot varandra, varvid dessa kan ha olika tyngd. Domstolen gör avvägningen av de olika omständigheterna inom ramen för en helhetsbedömning av parternas rättsliga relation och ett tvingande arbetstagarbegrepp. I förarbetena till MBL har departementschefen uttalat att avgörande i tveksamma situationer ska falla ut till förmån för bedömningen att fråga är om ett anställningsförhållande (Prop. 1975/76 bilaga 1 s. 309 och 324).



Avvägningen synes bero av flera olika faktorer (SOU 1994:141 sid. 76). Bl.a. har man att utgå från delvis *skilda bedömningar inom olika branscher*.

Vad gäller främst domstolarnas tillämpning av de ovan nämnda kriterierna kan följande sägas (jfr SOU 1994: 141 s. 77 ff.):

*Personlig arbetskyldighet* - Här finns en skiljelinje gentemot den självständiga uppdragstagaren som har en principiell rätt att helt eller delvis anlita medhjälpare eller egna anställda. Även för arbetstagaren gäller dock att denne kan arbeta jämsides med någon annan. En förutsättning för arbetstagarbegreppets tillämpning är således inte att hela arbetskyldigheten vilar på denna person ensam.

Arbetstagarbegreppet bygger på tanken att den presterande parten *fortlöpande står till arbetsgivarens förfogande* för det arbete som uppkommer eller tilldelas honom. Att arbetskyldigheten är inskränkt till en eller ett fåtal uppgifter utesluter emellertid inte ett anställningsförhållande (jämför möjligheten att begränsa en anställning till "visst arbete" med stöd av 5 § LAS). Kännetecknande för uppdragsförhållandet är att detta avser en eller möjligen flera *väl avgränsade göromål*.

Även *rättsförhållandets varaktighet* får betydelse vid bedömningen. Om parternas förhållande är långvarigt, talar detta för en anställning. Enligt förarbetena till MBL är detta kriterium i själva verket ett *centralt inslag* i arbetstagarbegreppet.

Ett ytterligare kännetecken för anställningsförhållandet är att den arbetspresterande parten är *förhindrad att utföra liknande arbete av betydelse åt annan*. Här är det närmast fråga om att utesluta fall där någon, på den självständiga uppdragstagarens vis, tar emot uppdrag från olika beställare utan att få en mera dominerande bindning till någon av dem. Dock är det naturligtvis möjligt att en och samma person kan vara anställd hos flera arbetsgivare.

*Underkastad motpartens direktiv och kontroll*. Om den som utför arbetet är underkastad motpartens direktiv och kontroll talar detta i riktning mot ett arbetstagarförhållande. Detta kriterium har emellertid i rättspraxis inte tillmätts samma tyngd som lagstiftaren tänkte sig vid tillkomsten av MBL.

En arbetsgivare torde normalt *bestå med de maskiner, redskap eller lokaler* som fordras för arbetet. Den som begagnar sig av någon annans "utrustning" skulle därmed företrädesvis vara att uppfatta som en arbetstagare. Den självständiga uppdragstagaren håller sig vanligtvis med egna reskap, lokaler etc.

*Ersättningsformen* kan ofta vara ett relativt säkert kännetecken på rättsförhållandet. Typiskt sett gäller att arbetstagaren uppbär någon del av ersättningen som fast lön eller motsvarande, och att han/hon får särskild ersättning för resekostnader och andra utlägg i arbetet. Uppdragstagaren arbetar för en anbudssumma som inkluderar såväl arbete som omkostnader. Uppdragstagaren får sin ersättning genom uttag ur rörelsen.

En bedömning av mer allmän natur tar sin *utgångspunkt i parternas ekonomiska och sociala ställning*. Vad som prövas är huruvida den arbetspresterande parten kan jämföras med en arbetstagare eller inte. Det kan sägas att arbetstagarbegreppet utifrån dessa utgångspunkter rymmer ett slags "cirkelresonemang". Arbetstagarbegreppet får delvis sitt innehåll av att den part som "presterar" jämförs med just en arbetstagare. Förklaringen härtill torde vara att det rättsliga arbetstagarbegreppet har ansetts böra

referera till de faktiskt rådande förhållandena på arbetsmarknaden eller en mera allmän föreställning om vad som kännetecknar en arbetstagare. En avtalstolkning i mer inskränkt bemärkelse skulle inte heller i tillräcklig mån skydda den part som har ansetts vara i underläge just när avtalsvillkoren utformas. I rättspraxis har detta kriterium tillämpats främst när avtalet innefattat ett försök att kringgå tvingande arbetsrättsliga regler eller när avtalet annars fått en utformning som inte återspeglar parternas verkliga relation.

STADSLEDNINGSKONTORET

Juridiska avdelningen

Gunnar Hedin

2001-08-30

**Upphandling av utredare inom individ- och familjeomsorgen  
- skatterättsliga överväganden**

**1. Allmänna principer**

Vid upphandling av utredare måste bland annat slås fast huruvida utredaren skall anses som självständig eller osjälvständig uppdragstagare i skatterättsligt hänseende. En självständig uppdragstagare anses normalt bedriva näringsverksamhet (NRV) och har att själv erlägga sina socialavgifter i form av egenavgifter. En uppdragstagare som inte anses bedriva NRV – och således har tjänsteinkomst - får sina socialavgifter täckta genom arbetsgivarens försorg (arbetsgivaravgifter).

Definitionsmässigt skall NRV avse förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt; 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (IL). Verksamheten skall kännetecknas av

- ? varaktighet
- ? självständighet
- ? vinstsyfte

I praktiken är det *självständighetsrekvisitet* som vållar problem i gränsdragningen mellan NRV och tjänst. Rättspraxis är inte särskilt uttömmande. Det föreligger dock i stort sett överensstämmelse mellan taxering och uttag av socialavgifter.

Regeringsrätten har klart markerat att frågan om den som anlitas för att utföra ett arbete är att anse som näringsidkare eller anställd alternativt beroende uppdragstagare måste avgöras med utgångspunkt i en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall. De omständigheter som i första hand brukar beaktas är följande:

- antalet arbetsgivare,
- uppdragens längd och omfattning,
- om uppdragstagaren har specialistkompetens i förhållande till uppdragsgivaren,
- om uppdragstagaren är skyldig att själv utföra uppdraget eller om han kan anlita egna medhjälpare,
- vem som håller med arbetsredskap och arbetslokal,
- uppdragstagarens bundenhet av instruktioner och direktiv beträffande sättet för arbetets utförande, samt
- graden av den ekonomiska risk som uppdragstagaren står i sin verksamhet.

Helhetsbedömningen innebär inte att alla faktorer har lika stor betydelse. Viktningen av faktorerna kan variera mellan olika branscher och yrkeskategorier. Vad som anses väsentligt för att karakterisera ett uppdrag inom en bransch kan komma mer

anses väsentligt för att karakterisera ett uppdrag inom en bransch kan komma mer i skymundan inom en annan.

Har uppdragstagaren endast en uppdragsgivare hänförs inkomsten i de flesta fall till tjänst även om han företer viss självständighet gentemot uppdragsgivaren; se RÅ 1932 ref. 66, RÅ 1960 ref. 43, RÅ 1984 Aa 89, RÅ84 1:29 och RÅ84 1:56. Å andra sidan finns exempel på att uppdrag från endast en uppdragsgivare varit så självständigt att det ansetts som NRV; se RÅ 1976 ref. 159 och RÅ82 1:50. Gemensamt för dessa senare fall är att uppdragstagarna själva fått svara för samtliga kostnader för sina relativt dyrbara arbetsredskap och härigenom har de stått en betydande ekonomisk risk. Den som tack vare utbildning eller av erfarenhet har en *specialistkompetens* som han ställer till företagets förfogande kan vara att betrakta som självständig företagare, trots att arbetet utförs åt en eller ett fåtal uppdragsgivare.

I RÅ84 1:101 hade en ingenjörbyrå som underkonsult anlitat ett aktiebolag, som helt ägdes av en ingenjör med specialistkompetens inom det kärnkrafttekniska området. Under de år som var aktuella att bedöma i målet hade ingenjörens bolag inte utfört uppdrag åt någon annan än det aktuella företaget. Med hänsyn till arbetets natur var det dock enbart ett fåtal uppdragsgivare inom landet som kunde komma ifråga. Dessutom medförde arbetsuppgifternas natur att uppdraget normalt innebar en långvarig heltidsverksamhet för samma uppdragsgivare vilket utgjorde hinder för utförande av uppdrag åt andra under samma tid. Ingenjören ansågs inte som anställd hos ingenjörbyrån utan hans bolag ansågs som uppdragstagare.

Det bör i sammanhanget noteras att till NRV skall hänföras uppdrag, som typiskt sett är tjänsteuppdrag, under förutsättning att de utövas inom ramen för en självständig verksamhet, t.ex. en advokat som föreläser på universitet.

Vid bedömningen av om NRV föreligger eller ej fästs större vikt vid hur verksamheten faktiskt bedrivits än vid formella kriterier såsom inregistrerad firma, registrering för mervärdesskatt, förekomsten av anbudshandling eller offert, att betalning skett mot faktura. Att de formella kriterierna på NRV är uppfyllda kan dock förstärka intrycket av att NRV föreligger eller omvänt, om de inte föreligger, tala för att det är fråga om ett anställningsförhållande.

## **2. Bolagskonstruktioner**

Många konsulter låter sina egna aktiebolag åta sig uppdrag. Normalt beskattas inkomsten som NRV hos bolaget. RSV:s rättsnämnd har sammanfattat nuvarande liberala praxis i förhandsbeskedet RSV/FB Dt 1986:9 på följande sätt.

”En förutsättning för att inkomsten av verksamheten skall beskattas hos bolaget och således inte direkt hos aktieägaren har dock varit att det av omständigheterna klart framgår att det är bolaget – och inte aktieägaren personligen – som har bedrivit verksamheten.”

Det ansågs i det föreliggande fallet kräva ett avtal mellan den fysiska personen och bolaget och att bolaget uppträtt som part mot uppdragsgivarna. Det senare innebär att bolaget skulle ingått avtalen med uppdragsgivaren, fakturerat dessa och uppburit ersättningarna. En grundläggande förutsättning är alltså att uppdraget utförts under sådana former att bolaget civilrättsligt är att betrakta som uppdragstagare.

Av praxis kan vidare dras slutsatsen att uppdraget skall vara av sådan karaktär att arvoden i och för sig skall hänföras till NRV. Det godkänns inte att man bildar bolag och fakturerar sin ordinarie arbetsgivare. För att bolaget skall godtas som uppdragstagare måste det vara tillräckligt självständigt för att betraktas som uppdragstagare.

### **3. Bemanningsföretag**

Ett allt vanligare inslag på arbetsmarknaden är s.k. bemanningsföretag. Den bedömning som för tillfället kan göras – i avsaknad av rättspraxis – är att konstruktionen skall godtas. Här måste nämligen presumptionen vara mycket stark att det är det personaluthyrande företaget som anses som arbetsgivare. I normalfallet har skattemyndigheterna här inga fiskala incitament att ifrågasätta de civilrättsliga beteckningarna. En helt annat problem uppkommer om bemanningsföretaget är ett utländskt bolag placerat i skatteparadis. Ett aktuellt fall gäller inhyrning av ishockeyspelare från Isle of Man.

### **4. F-skattsedel**

En F-skattsedel är avsedd för den som bedriver, eller avser att bedriva, NRV. Reglerna om utfärdande av F-skattsedel finns i 4 kap. 7-11 §§ skattebetalningslagen. Det är den skatterättsliga bestämningen av begreppet NRV som är avgörande för om en skattskyldig skall tilldelas en F-skattsedel. Prövningen av om rekvisiten är uppfyllda görs av skattemyndigheten på begära av den enskilde. RSV har utfärdat rekommendationer, RSV S 2000:6, om utfärdande och återkallelse av F-skattsedel.

För att underlätta för egenföretagare som startar en verksamhet att få F-skattsedel har reglerna från och med den 1 januari 1998 gjorts mer generösa. Numera skall en F-skattsedel efter ansökan utfärdas för den som uppger sig bedriva eller ha för avsikt att bedriva NRV här i landet, såvida det inte finns skälig anledning att anta att NRV varken bedrivs eller kommer att bedrivas. Lagstiftaren har dock förutsatt att kontrollen skall skärpas.

Skattemyndigheten kan alltid ingripa mot de fall där F-skattsedeln missbrukas. Innehavet av F-skattsedel skulle annars kunna legitimera att uppdragsgivaren inte behöver ansvara för skattebetalningar och socialavgifter trots att det är uppenbart att ett anställningsförhållande föreligger.

Uppdragsgivaren har anmälningsskyldighet när det är uppenbart att ett anställningsförhållande föreligger. Genom kravet på uppenbarhet är det dock rena missbruksfall som kan föranleda att en F-skattsedel inte tillerkänns de rättsverkningar som normalt är förknippade med innehavet av en sådan skattsedel.

Sammanfattningsvis har införandet av F-skattsedel gjort att arbetstagarbegreppet kommit i skymundan när det gäller att avgöra om arbetsgivaravgifter eller egenavgifter skall betalas på ersättning för utfört arbete. Bedömningen är genom kopplingen till skattsedlarna mer mekanisk. Och det måste hållas i minnet att lagstiftaren velat förenkla regeltillämpningen och öka förutsebarheten för att därmed underlätta småföretagandet.

Det är alltså främst när någon ansöker om F-skattsedel som skattemyndigheten har att ta ställning till huruvida NRV föreligger.

## 5. Slutsatser

Upphandling av uppdragstagare kan numera ske med hög grad av förutsebarhet vad gäller de skatterättsliga konsekvenserna. Uppdragstagarna kan i riskhänseende inrangeras i tre kategorier:

- a) Bemanningsföretagen. Här är risken lägst. Uppdragsgivaren bör kunna utgå ifrån att personalföretaget är arbetsgivare och står för socialavgifter.
- b) Eget bolag. Här är risken något större än a-fallet.
- c) Enskild firma o.d. Normalt sett är risken avsevärt högre när avtal ingås med fysiska personer. Under förutsättning att upphandlingen begränsas till uppdragstagare med F-skattsedel – utan inskränkningar inskrivna på beviset - får dock riskerna betraktas som mycket små.

---

### KÄLLOR:

Carlsson, Silfverberg, Svenström:

Socialavgifter

(Norstedts

laghandböcker), 2001.

Lodin, Lindencrona, Melz, Silfverberg:

Inkomstskatt, 8 u. 2001.

RSV-rapport 1998:4. F-skatt åt flera

## **Exempel på ramavtal för anlåtande av privata utredare inom individ- och familjeomsorgen**

Detta är ett avtal mellan Stockholms stad (beställaren) och bolaget alternativt uppdragstagaren. Den som utför uppdraget kallas nedan utredaren.

### **§ 1 Ramavtalets handlingar**

Parternas åtaganden regleras av:

1. Detta avtal
2. Förfrågningsunderlaget
3. Avgivet anbud

Förekommer i ovan under 1-3 nämnda kontraktshandlingar mot varandra stridande uppgifter eller föreskrifter gäller de, om inte omständigheterna uppenbarligen föranleder till annat, sinsemellan i ovan angiven ordning. Det ankommer på anbudsgivaren att om anbudet innebär en avvikelse från förfrågningsunderlaget särskilt ange detta.

### **§ 2 Avtalstid m m**

### **§ 3 Kontaktpersoner**

### **§ 4 Uppdraget**

Bolaget/uppdragstagaren skall tillhandahålla utredningstjänster inom individ- och familjeomsorgen.

Beställning av uppdrag sker genom skriftliga avrop.

Om avrop avser utredningar som ska utföras av personal från "bemanningsföretag" eller om avrop avser ett fåtal utredningar eller flera kortare utredningsuppdrag under högst sex månader från andra typer av bolag/uppdragstagare kan utredaren vara placerad i nämndens lokaler. Detta innebär att beställaren tillhandahåller erforderlig utrustning.

För bolag/uppdragstagare som ska utföra mer omfattande eller löpande uppdrag under en längre tid än sex månader ska bolaget/uppdragstagaren åläggas att tillhandahålla lokaler och arbetsmaterial.

Bolaget/uppdragstagaren ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med tillämplig lagstiftning, Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer samt stadens riktlinjer för motsvarande verksamheter.

Bolaget/uppdragstagaren ska fortlöpande kvalitetssäkra verksamheten (arbeta med en metod för att säkra och utveckla kvaliteten i de tjänster som utförs).

Bolaget ansvarar för att personalen utför sitt arbete i enlighet med de grundläggande villkor och bestämmelser som anges i *särskilt avtal* mellan beställaren och avropad personal. Är motparten en uppdragstagaren skall denne också teckna ett *särskilt avtal*. Avtalets grundläggande villkor och bestämmelser framgår av bilagd avtalsmall.

#### **§ 5 Avrop (beställning) av uppdrag och orderbekräftelse**

Avrop av uppdrag skall göras enligt punkterna 5.1 – 5.8. Muntliga avrop eller orderbekräftelse skall åtföljas av undertecknad originalhandling.

- 5.1 Beställaren kan göra en *förfrågan* om ledig kapacitet hos bolaget/uppdragstagaren antingen genom en skriftlig eller muntlig förfrågan. En förfrågan kan skickas till flera bolag/uppdragstagare samtidigt. Uppdraget bör av beställaren preciseras så långt det är möjligt med en kort beskrivning av den tjänst eller befattning som uppdraget skall gälla, uppdragets omfattning i tid samt huruvida uppdraget ska utföras i beställarens lokaler eller uppdragstagarens/bolagets lokaler.
- 5.2 En förfrågan om ledig kapacitet avseende uppdrag skall besvaras skriftligen genom en *intresseanmälan* inom tre arbetsdagar från det att beställningen inkom till bolaget/uppdragstagaren.<sup>14</sup> Av intresseanmälan skall framgå namn och personuppgifter på lediga utredare.
- 5.3 Beställaren skall utifrån bolaget/uppdragstagarens intresseanmälan skriftligen *beställa* uppdrag från utförare med ledig kapacitet och ange vilken utredare som önskas..<sup>15</sup>
- 5.4 Uppdrag bekräftas av bolaget/uppdragstagaren i en skriftlig *orderbekräftelse* där uppdragets art och tidsåtgång utifrån beställarens beställning anges så noggrant som möjligt. Orderbekräftelsen skall ske enligt av beställaren fastställd mall.<sup>16</sup>
- 5.5 Om beställaren inte vill godkänna orderbekräftelse på grund av att den innehåller avvikelser från beställning genom tillägg, inskränkning eller förbehåll, skall beställaren meddela detta till bolaget/uppdragstagaren senast tre dagar från

---

<sup>14</sup> Svar kan lämnas via fax

<sup>15</sup> Beställningen kan lämnas via fax. Fax skall dock alltid följas av undertecknat original.

<sup>16</sup> Vid beställning senare än 3 dagar före uppdrags påbörjande kan orderbekräftelse ske efter påbörjandet. Bekräftelse skall alltid göras skriftligen genom undertecknat original.



mottagandet av orderbekräftelsen. Om detta ej sker skall avtals förhållande anses ingått enligt orderbekräftelsens innehåll.<sup>17</sup>

- 5.6 Beställaren förordnar utredaren att utföra ett visst uppdrag under en viss tid. Därtill upprättas ett *särskilt avtal* mellan beställaren och utredaren där den senare erinras om vilka lagregler som uppdraget omfattas av, vem som är ansvarig arbetsledare hos beställaren, närmare om uppdragets utförande m.m. Bolaget ansvarar för att informera sin personal om att uppdraget inte får påbörjas innan förordnande och särskilt avtal tecknats. Samma ordning gäller vid sjukdom eller annan frånvaro av bolagets personal.
- 5.7 Beställaren äger rätt att skriftligen annullera bekräftad beställning med tre arbetsdagens uppsägningstid. Om annullering av beställning sker senare än tre arbetsdagar före uppdragets påbörjande äger bolaget/uppdragstagaren rätt att fakturera beställaren för tid under vilken uppdrag utförts eller skulle ha utförts under uppsägningstiden om ej annat överenskoms mellan parterna.
- 5.8 Beställaren äger rätt att skriftligen säga upp påbörjat uppdrag med tre dagars uppsägningstid. Utförare äger rätt att vid sådan uppsägning fakturera beställaren för tid under vilken uppdrag utförts eller skulle ha utförts under uppsägningstiden om parterna ej överenskommer om annat.
- 5.9 Om beställaren önskar förändra pågående uppdrag skall ny beställning göras enligt punkterna 5.1 - 5.8.

## **§ 6 Tid för uppdragets utförande**

Uppdrag skall utföras under tid som anges i orderbekräftelsen. Vid sjukdom eller annan akut frånvaroform, hos bolaget/uppdragstagarens personal gäller vad som stadgats i § 7.

Har i orderbekräftelse använts ord som "cirka", "omkring" eller dylikt beträffande tidpunkten för uppdrags påbörjande eller avslutande, ankommer det på bolaget/uppdragstagaren att träffa valet om när detta skall ske. Såvitt gäller uppdragets avslutande äger dock beställaren rätt att träffa valet genom att senast tre dagar före sådan ungefärligt angiven tidpunkt meddela bolaget/uppdragstagaren preciserad tidpunkt för uppdragets avslutande.

Om beställaren inte lämnar uppgifter, instruktioner, manuskript eller annat underlag som är nödvändigt för uppdrags utförande under tid som anges i orderbekräftelsen, äger bolaget/uppdragstagaren rätt att i erforderlig utsträckning flytta fram tiden för uppdrags utförande.

---

<sup>17</sup> Beställare äger rätt att invända mot innehåll i orderbekräftelse även om uppdraget har påbörjats.

## § 7 Personal för uppdrags utförande

Bolaget/uppdragstagaren garanterar att den person som skall utföra uppdrag hos beställaren har följande kompetens: dokumenterad erfarenhet av verksamhet inom socialtjänstens område samt för området adekvat högskoleutbildning. Med adekvat högskoleutbildning avses examen från Socionomlinjen eller annan utbildning som kan anses likvärdig eller att personen genom lång erfarenhet inom verksamhetsområdet (minst 7 år) erhållit en kompetens som kan anses motsvarande.

Den hos bolaget anställda personalen och deras kvalifikationer är angiven i anbudet. Bolaget ska under avtalstiden kontinuerligt tillhandahålla en aktuell *förteckning* över de utredare som står till beställarens förfogande. Detta i syfte att möjliggöra för beställaren att kunna välja rätt utredare till aktuellt uppdrag. Vid förändringar (t.ex. beroende på uppsägningar eller nyanställningar) ska avtalsparten omgående översända en ny förteckning. Beställaren har rätt att begära viss utredare samt rätt att tacka nej till viss utredare för framtida uppdrag.

Bolaget/uppdragstagaren åtar sig också att de krav på kvalitet och personal som anges i 7 a § socialtjänstlagen uppfylls.

Vid sjukdom, eller annan akut frånvaroform hos personal som skall utföra uppdrag hos beställaren skall bolaget/uppdragstagaren utifrån orderbekräftelsen omgående erbjuda alternativa utredare. Beställaren skall utifrån bolaget/uppdragstagarens erbjudande skriftligen *beställa* uppdrag från utförare med ledig kapacitet och ange vilken utredare som önskas..<sup>18</sup> Därefter gäller vad som stadgats ovan i 5.4. – 5.9.

Beställaren skall informera bolaget/uppdragstagaren om att beställd personal ej infunnit sig inom överenskommen tid. När beställaren lämnat sådan information till bolaget/uppdragstagaren skall avhjälpande göras enligt denna paragraf.

Bolaget/uppdragstagaren skall möjliggöra för beställare att lämna information om utebliven personal via jourtelefon eller liknande.

Beställaren har rätt att omedelbart avbryta pågående uppdrag om inhyrd person kan påvisas vara uppenbart olämplig för uppdraget.

## § 8 Arbetsledning och arbetsmiljöansvar vid uppdrags utförande

Bolaget har det fulla och odelbara arbetsgivaransvaret för den personal som ställs till beställarens förfogande. Personalens anställningsförhållanden gäller utan reservationer mellan personalen och bolaget.

Arbetsledaransvaret åvilar beställaren. Utredaren ska utföra sitt arbete i enlighet med instruktioner som ges löpande från arbetsledare hos beställaren. Bolaget skall tillse att personalen utför sitt arbete i enlighet med instruktioner som ges löpande från arbetsledare hos beställaren.

---

<sup>18</sup> Beställningen kan lämnas via fax. Fax skall dock alltid följas av undertecknat original.

Den kommunalrättsliga beslutanderätten tillkommer endast beställarens personal.

Det åligger bolaget/uppdragstagaren att tillse att bolaget/uppdragstagarens personal har kunskap om tillämplig lagstiftning, Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer samt stadens riktlinjer för motsvarande verksamheter. Detta innebär bl.a. att bolagets personal/uppdragstagaren vid tveksamhet löpande stämmer av med arbetsledaren hos beställaren.

Det åvilar beställaren att informera personal från bolaget/uppdragstagaren om beställarens egna interna instruktioner och rutiner.

Beställaren har arbetsmiljöansvar för utredaren/uppdragstagaren oaktat var denne utför uppdraget. Bolaget/uppdragstagaren har också ett arbetsmiljöansvar.

## **§ 9 Sekretess och dokumentation**

Bolaget ansvarar för att utredaren är informerad om följande:

- ? Utredaren omfattas enligt 1 kap 6 § sekretesslagen(1980:100) av samma sekretess som av kommunen anställd personal.. Den som röjer sekretessbelagda uppgifter straffas enligt 20 kap 3 § brottsbalken. En erinran tas vidare in i det avtal som tecknas mellan beställaren och utredaren. Sekretessen gäller även när uppdraget är avslutat
- ? Utredaren ska alltid rådgöra med arbetsledaren i frågor om offentlighet och sekretess.
- ? Det åligger utredaren att föra dokumentation i enlighet med de lagar som gäller för verksamheten. Inga originalhandlingar får lämna beställarens lokaler utan utredaren arbetar endast med kopior. Om utredaren erhåller originalhandlingar skall dessa genast överlämnas till beställaren.
- ? All dokumentation skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem och på ett för den enskilde betryggande sätt.

## **§ 10 Insyn i bolaget/uppdragstagarens verksamhet**

Beställaren äger kontrollera och följa upp verksamheten. Beställaren skall för detta ändamål få tillgång till sådana uppgifter om verksamheten som beställaren anser vara erforderliga.

Bolaget/uppdragstagaren ska ge beställaren insyn i bolaget/uppdragstagarens ekonomiska ställning genom att, senast den 31 mars året efter det år informationen avser, på begäran lämna en skriftlig verksamhetsberättelse med bokslut och balansräkning. Bolaget/uppdragstagaren skall vidare på begäran lämna en skriftlig redogörelse om planerad verksamhet.

Beställarens revisorer skall äga rätt att på samma sätt som i verksamhet i kommunal regi kontrollera och utvärdera verksamheten. Bolaget/uppdragstagaren förbinder sig att aktivt medverka vid och underlätta deras arbete. Beställaren kan även uppdra åt fristående konsult, revisor eller dylikt att utföra uppföljning, kontroll eller utvärdering. Bolaget/uppdragstagaren förbinder sig i sådant fall att bereda denne insyn

Bolaget/uppdragstagaren förbinder sig i sådant fall att bereda denne insyn i sådan utsträckning att denne kan genomföra sitt uppdrag.

Det åligger bolaget/uppdragstagaren att omedelbart informera beställaren om dess F-skattsedel dras eller

### **§ 11 Överlåtelse av avtal eller uppdrag**

Avtal får inte överlätas på annan fysisk eller juridisk person utan beställarens skriftliga medgivande.

Bolaget/uppdragstagaren får inte heller anlita annan för att fullgöra hela eller del av uppdraget utan beställarens skriftliga medgivande.

### **§ 12 Ekonomisk ersättning**

Ersättning skall lämnas enligt vad som framgår av bifogad specifikation. Priser i specifikationen är angivna i SEK exklusive moms.

Ersättningen skall vara fast t o m ..... Därefter räknas ersättningen upp för den resterande avtalsperioden med 90 % av förändringen i Statistiska centralbyråns arbetskostnadsindex för.....(Basår 1999).

Fakturering skall ske månadsvis i efterskott för redan utförda tjänster. Beställaren erlägger betalning 30 dagar efter det att fakturan kommit beställaren tillhanda.

Beställaren och bolaget/uppdragstagaren skall tillsammans verka för en effektiv administrering vid betalning av utförda tjänster.

Bolaget/uppdragstagaren svarar själv för inbetalning av skatt och sociala avgifter.

### **§ 13 Upphovsrätt**

Eventuell upphovsrätt till bolaget/uppdragstagarens arbetsresultat i anledning av uppdraget såsom utredningar, sammanfattningar, rapporter, minnesanteckningar tillkommer beställaren utan att särskild ersättning utgår. Detta innebär bl a att beställaren fritt får nyttja arbetsresultat och därvid överlåta upphovsrätten till annan. Bolaget/uppdragstagaren får inte publicera eller på annat sätt nyttja arbetsresultatet utan beställarens skriftliga medgivande.

Beställaren har äganderätten till originalhandlingarna liksom till de datafiler och elektroniska konfigurationer som handlingarna framställs ur samt övrigt material som framställs i anledning av uppdraget. Allt detta skall efter varje avslutat uppdrag överlämnas till beställaren.

### **§ 14 Omförhandling**

Beställaren eller bolaget/uppdragstagaren får påkalla omförhandling av bestämmelserna i upprättat avtal om ändrade förhållanden gör att bestämmelsen väsentligt motverkar parternas gemensamma förutsättningar. Anmälan om omförhandling skall ske så snart som det åberopade förhållandet blivit känt för den

snart som det återopade förhållandet blivit känt för den part som återopar omförhandlingsrätten och befriar inte part från skyldighet att fullgöra berörd avtalsförpliktelse intill dess eventuell överenskommelse om ändring träffats.

## **§ 15 Försäkringar**

Bolaget/uppdragstagaren skall teckna och vidmakthålla ansvarsförsäkring och andra erforderliga försäkringar som håller beställaren skadeslös vid skada. Ansvarsförsäkringen skall gälla med ett belopp om 10 mkr och minst 20 mkr per försäkringsår. Beloppet kan vara gemensamt för person och sakskada.

Bolaget/uppdragstagaren skall styrka att han tecknat ovannämnda försäkringar genom att tillställa beställaren kopia på försäkringsbrev, först i samband med avtalets undertecknande och därefter när verksamhetsberättelse överlämnats.

## **§ 16 Skadeståndsskyldighet**

Bolaget/uppdragstagaren svarar i förhållande till beställaren för skadestånd, som beställaren p g a vållande hos bolaget/uppdragstagaren eller personal som denne svarar för, kan komma att förpliktas utge till tredje man.

Väsentliga anmärkningar rörande företags personal skall av beställaren framställas till bolaget/uppdragstagaren samt vid behov, till berörd personal.

## **§ 17 Avtalsbrott m m**

Om bolaget/uppdragstagaren inte fullgör sina åtaganden enligt avtalet och efter anmodan inte inom skälig tid vidtar rättelse får beställaren antingen avhjälpa bristen på bolaget/uppdragstagarens bekostnad eller göra avdrag på ersättningen.

Vid kontraktsbrott av väsentlig betydelse äger part häva avtalet. Hävande part är därvid berättigad till skadestånd.

Beställaren har härutöver rätt att häva avtal om bolaget/uppdragstagaren inte fullgör sina skyldigheter vad gäller socialförsäkringsavgifter och skatter, försätts i konkurs eller eljest befinner sig vara på sådant obestånd att företaget inte kan förväntas fullgöra sina åtaganden. Beställaren äger även rätt att häva avtalet om F-skattsedeln återkallas.

## **§ 18 Force majeure**

Om part på grund av myndighetsåtgärd, krigshändelse, strejk, bojkott, blockad eller annan omständighet som han inte kan råda över är förhindrad att fullgöra sina åtaganden enligt detta avtal, skall han i nödvändig omfattning vara befriad från desamma. Föreligger ovannämnda omständigheter har beställaren rätt, att så länge de består, själv utföra bolaget/uppdragstagarens åtaganden.

Ersättningen till bolaget/uppdragstagaren reduceras i förhållande till i vilken grad han, på grund av orsaker enligt första stycket, inte kan fullgöra sina åtaganden.

Arbetskonflikt som har sin grund i parts brott mot kollektivavtal får inte åberopas som befrielsegrund.

Parterna skall omgående informera varandra om det föreligger omständighet som kan föranleda tillämpning av denna bestämmelse.

## **§ 19 Tvist**

Tvist mellan beställaren och bolaget/uppdragstagaren i anledning av ingånget avtal skall avgöras av svensk allmän domstol med tillämpning av svensk rätt.

**Exempel på förordnande vid anlitande av privata utredare inom individ- och familjeomsorgen**

X stadsdelsnämnd förordnar Lisa Eriksson att under perioden 4 mars – 4 maj 2001 utföra barn- och ungdomsutredning enligt 50 och 50 a §§ socialtjänstlagen i ärende avseende Maria Persson, 691324-0389.

---

Märta Sjödahl  
enhetschef

**Exempel på särskilt avtal vid anlitande av privata utredare inom individ- och familjeomsorgen**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Beställare:         | X stadsdelsnämnd |
| Ansvarig tjänsteman | Märta Sjödahl    |
| Bolag               | Utredning AB     |
| Utredare            | Lisa Eriksson    |

*Uppdraget*

Lisa Eriksson åtar sig att för X stadsdelsnämnd utföra barn- och ungdoms utredning enligt 50 och 50 a §§ socialtjänstlagen avseende Maria Persson, 691324-0389. Utredning öppnades den 1 mars 2001.

Utredningen ska påbörjas den 4 mars och vara slutförd senast den 4 maj 2001. Tidsåtgången beräknas till 55 timmar.

Arvodet uppgår till:

Lisa Eriksson får utföra alla handläggningsåtgärder förutom beslutsfattande.

*Arbetsledning*

Lisa Eriksson arbetsleds d.v.s. erhåller löpande instruktioner samt ska kontinuerligt samarbeta med Märta Sjödahl eller annan person på förvaltningen som Märta Sjödahl utser.

*Offentlighet och sekretess*

Lisa Eriksson omfattas enligt 1 kap 6 § sekretesslagen(1980:100) av samma sekretess som av kommunen anställd personal. Sekretessen gäller även mot Lisa Erikssons arbetsgivare. Den som röjer sekretessbelagda uppgifter straffas enligt 20 kap 3 § brottsbalken.

Lisa Eriksson ska alltid rådgöra med arbetsledaren i frågor om offentlighet och sekretess. Vid förfrågan till omutfående av en allmän handling har Lisa Eriksson att omgående ta kontakt med arbetsledare vid nämnden som omedelbart beslutar om handlingen kan lämnas ut eller ej. Om handlingen ej kan lämnas ut p.g.a. sekretess eller endast lämnas ut med förbehåll åligger det utredaren att underrätta sökanden om att denne kan begära att frågan hänskjuts till ”myndigheten” (d.v.s. av nämnden utsedd tjänsteman) för ett skriftligt beslut som går att överklaga.

*Dokumentation*

Inga originalhandlingar får lämna beställarens lokaler utan utredaren arbetar endast med kopior. Om Lisa Eriksson erhåller originalhandlingar skall dessa genast överlämnas till beställaren.



All dokumentation skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem och på ett för den enskilde betryggande sätt.

Allt arbetsresultat och tillhörande dokumentation är beställarens egendom.

*Lagstiftning m.m.*

Det åligger Lisa Eriksson att ha kännedom om all relevant lagstiftning, Socialstyrelsens allmänna råd och stadens riktlinjer vid utförande av uppdraget.

Stadsdelsnämnden erinrar om att Lisa Eriksson omfattas av bl.a. följande lagstiftning.

- ? tystnadsplikt och förbud att lämna ut allmänna handlingar SekrL.
- ? tjänstefelsansvar enligt brottsbalken
- ? det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen
- ? förvaltningslagens handläggningsregler
- ? dokumentationsskyldighet enligt 51 och 52 §§ SoL
- ? personuppgiftslagen (PUL)
- ? förordning om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
- ? anmälningsskyldighet enligt 71 SoL angående barn som far illa
- ? anmälningsskyldighet enligt 6 § LVM
- ? tillsyn av JO och JK
- ? tillsyn av Socialstyrelsen och länsstyrelsen
- ? kommunstyrelsens riktlinjer
- ? reglerna om allmänna handlingars offentlighet i TF

Lisa Eriksson förbinder sig att följa de jävsregler som anges i 6 kap 24-26 §§ kommunallagen. Detta innebär bl.a. att det Lisa Eriksson har att självmant ge till känna om hon känner till omständighet i ett ärende som kan antas utgöra jäv mot henne. En sådan omständighet ska rapporteras till ansvarig chef vid myndigheten.

Stockholm den

Märta Sjödahl  
Enhetschef

Lisa Eriksson  
utredare