

Handläggare
Isabelle Vas
Telefon: 08-508 25 025

Till
Socialnämnden
2017-06-13

Allmänhetens insyn avseende kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare jämte revidering av befintlig klausul för meddelarfrihet och meddelarskydd (Program/riktlinjer)

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Peter Svensson
Administrativ chef

Sammanfattning

Samtliga stadens nämnder och bolag ska i sina upphandlingar av kommunala angelägenheter tillförsäkra allmänhetens insyn genom att i avtalet reglera vilken typ av information som ska tillhandahållas av respektive privat utförare under kontraktstiden. Remissen handlar om ny riktlinje för allmänhetens insyn, ett standardvillkor med detta innehåll som kan användas i nämndens avtal, samt en reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen i remissen och föreslår följande ändringar. Istället för att varje nämnd ska tillgodose allmänhetens insyn i verksamhet som utförs av privata utförare bör en stadsövergripande funktion inrättas för att möjliggöra samarbete mellan nämnder att tillhandahålla tjänsten. Därtill är majoriteten av nämndens avtal om utförande av insatser inom socialtjänsten tillsvidareavtal i valfrihetssystemet. Dessa avtal bör kompletteras med klausulen gällande meddelarfrihet och meddelarskydd för att trygga den personalens anställningar.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet ”Allmänhetens insyn avseende kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare jämte revidering av befintlig klausul för meddelarfrihet och meddelarskydd (Program/riktlinjer)” till socialnämnden. Remisstiden sträcker sig till den 30 juni 2017.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens administrativa avdelning. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 7 juni 2017. Rådet för funktionshinderfrågor har behandlat ärendet den 8 juni 2017.

Ärendet

Remissen omfattar två delar.

1. En ny riktlinje gällande allmänhetens insyn i en privat utförares verksamhet som har fått avtal om att utföra en kommunal angelägenhet. Till riktlinjen har ett standardvillkor tagits fram som ska ingå i avtalet.
2. Stadens befintliga klausul gällande meddelarfrihet revideras då ny lagstiftning har trätt ikraft. Klausulen används endast vid entreprenadavtal.

Socialförvaltningen genomför flera upphandlingar av insatser inom socialtjänsten på uppdrag av kommunfullmäktige, stadsdelsnämnderna eller socialnämnden.

Upphandling av insatser inom socialtjänsten

Kommunerna avgör själva om de vill utföra verksamheten inom socialtjänsten i egen regi eller om de vill lämna över utförandet av verksamheten till någon annan. När kommuner överlämnar verksamhet enligt socialtjänstlagen, SoL, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, till någon annan sker det genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Lagen reglerar hur upphandlande myndigheter ska gå till väga för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för bland annat varor och tjänster. Ett alternativ till upphandling enligt LOU är att införa ett så kallat valfrihetssystem enligt lag om valfrihetssystem, LOV, vilket innebär att brukaren kan välja utförare bland ett antal leverantörer.

Socialtjänsten är en specialreglerad verksamhet och lagstiftaren har valt att i SoL och LSS förtydliga under vilka förutsättningar uppgifter kan lämnas över till privat utförare. I båda lagarna finns bestämmelser om att kommunerna får sluta avtal med leverantörer om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten, men endast i den utsträckning uppgiften inte innefattar myndighetsutövning.

Kommunallagens krav på allmänhetens insyn i verksamhet som utförs av privat utförare

Innan en kommun lämnar över en kommunal angelägenhet till någon annan ska fullmäktige se till att kommunen tillförsäkras möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Detta är reglerat i 3 kapitlet 19 § kommunallagen, KL. Den 1 januari 2015 skärptes bestämmelsen. Nu ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över, 3 kapitlet 19a § KL. Därtill ska fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare, 3 kapitlet 19b KL. Syftet är att kommuner inte bara ska tillförsäkra sig en möjlighet att följa upp och kontrollera privata utförare utan också vidta faktiska åtgärder för kontroll och uppföljning.

Bestämmelserna i KL klargör att kommuner är huvudmän för alla sina angelägenheter oavsett vem som är utförare. Innebörden av det fortsatta ansvaret är att kommunen behåller det övergripande ansvaret i förhållande till medlemmarna i kommunen. I ansvaret ingår att bestämma verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, kontrollera och följa upp att verksamheten följer de föreskrifter som finns på området samt de andra krav som följer av det avtal som slutits med den privata utföraren. Ansvaret för verksamheten fullgörs genom att kommuner utformar förfrågningsunderlag och avtal på ett sådant sätt att den privata utföraren ges en skyldighet att bedriva verksamheten i enlighet med mål, inriktning, omfattning och kvalitet som kommunen har bestämt. Ansvaret fullgörs också genom ett aktivt uppföljningsarbete.

Kommunfullmäktige har antagit ett program, ”Program för upphandlingar och inköp”. Till programmet finns tillämpningsanvisningar som exempelvis innehåller förslag på klausuler som stadens nämnder ska använda i sina upphandlingar och avtal, när det är motiverat och lämpligt med utgångspunkt utifrån verksamhetens art och kontraktets utformning.

Revidering av stadens befintliga klausul om meddelarfrihet
Stockholms stad ska i sina entreprenadavtal inom skola, vård och omsorg ha ett avtalsvillkor om meddelarfrihet. Fram tills nu innebar stadens avtalsvillkor dock inte att en privat anställd fick samma meddelarskydd som offentliganställd då det saknades lagstöd för detta.

Lagstiftaren har uppmärksammat att alltmer offentligt finansierad verksamhet inom välfärdssektorn bedrivs i privat regi. Därför infördes ett förstärkt meddelarskydd för anställda hos privat utförare samt bestämmelser om att en anställd hos privat utförare som utsätts för repressalier från sin arbetsgivare har rätt till skadestånd om den anställde larmar om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. De två lagarna trädde ikraft den 1 januari 2017, lagen om meddelarskydd för anställda i vissa verksamheter och lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om missförhållanden.

Stadens klausul om meddelarfrihet har anpassats till de nya lagarna och omfattar meddelarfrihet och meddelarskydd för all personal hos den privata utföraren. Detta är en utvidgning jämfört med stadens befintliga klausul som inte omfattade personal i ledande ställning i företaget, eller därmed i jämförlig ställning. Liksom tidigare är det entreprenören som ansvarar för att informera berörd personal, inklusive inhyrd personal, men i den nya lydelsen lyfts att entreprenören ska ha skriftliga rutiner för rapportering av missförhållanden, som denne ansvarar för att berörd personal känner till och använder. Bryter entreprenören mot avtalsvillkoret så utgår vite. Om avtalsbrottet är väsentligt, exempelvis om skadestånd har utgått till följd av repressalier mot en den anställde, så är det grund för staden att häva avtalet.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Ny riktlinje för allmänhetens insyn

Den nya riktlinjen om allmänhetens insyn handlar om vilken information som en privat utförare åtar sig att lämna över till staden under hela kontraktstiden på stadens begäran. Rent generellt handlar det om information som är kopplad till verksamheten som lämnas över till en privat utförare, men det är nämnden som avgör vilken information som avses. En tumregel i denna bedömning är att nämnden inte får kräva in mer information än den som staden tillhandahåller allmänheten avseende liknande verksamhet som bedrivs i egen regi. Riktlinjen slår även fast att det är staden som ska tillhandahålla informationen till allmänheten.

Information ska i sin begäran precisera vilken information som efterfrågas i avtalet. Det kan handla om

- information om verksamhetens kvalitet
- avvikelser i verksamheten
- personalen och deras villkor
- miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete
- privata leverantörers ekonomi, ägarförhållanden och företrädare.

Allmänhetens intresse av insyn i verksamheten begränsas av den privata utförarens intresse av att skydda sina affärs- och driftsförhållanden. I riktlinjen står därför att informationen som staden begär ska vara skälig till utförandet av det aktuella kontraktet samt övriga lagar och författningar.

Den information som listas ovan är både rimlig och relevant för nämnden att följa upp under hela kontraktstiden. Som det är idag prövas denna information ingående när anbudet prövas och utvärderas samt vid en avtalsförlängning. Riktlinjen gör det möjligt för nämnden att följa upp informationen vid fler tillfällen under kontraktstiden vilket är positivt.

En enhetlig och rättsäker leverantörsuppföljning

I riktlinjen står att varje nämnd ska ha en enhet dit kommuninvånare kan vända sig för att ta del av information rörande en privat utförare. Det är ett bra förslag men frågan är om det är effektivt. Det vanligt att en privat utförare inom socialtjänst har avtal med flera nämnder i staden eller har flera avtal som omfattar olika insatser inom socialtjänsten. Det arbete som allmänhetens insyn innebär för utföraren behöver på något sätt begränsas så att det blir rimligt samtidigt som allmänhetens insyn i verksamheten uppnås. Det bör därför övervägas att inrätta någon form av stadsövergripande funktion för att hantera frågan alternativt att nämnder ges möjlighet att samarbeta för att tillhandahålla tjänsten.

Förvaltningen noterar dock att det saknas en sanktion om en utförare inte tillmötesgår nämndens begäran att lämna över efterfrågad avtalad information, vilket borde vara en möjlig uppsägningsgrund.

Så påverkas socialnämndens avtal med privata utförare av remissen

I socialnämndens avtal finns redan flera villkor som syftar till att allmänheten får insyn i verksamheten hos en privat utförare. Utifrån vilken insats som upphandlingen omfattar varierar villkoren något i avtalen. Innebörden är dock densamma, utföraren ska vid

förvaltningens begäran lämna ut efterfrågad information som förvaltningen anser är relevant. Sådana avtalsvillkor kommer att behöva förfinas så att det framgår vilken information, kopplad till avtalet, som ska lämnas över, att överlämnandet ska ske inom en vecka från begäran samt att informationen ska lämnas skriftligt. Det bör även framgå i avtalet vad som sker med avtalet om utföraren inte tillmötesgår begäran helt eller delvis. Nämnden behöver även ta fram en rutin för avtalsuppföljning om allmänhetens insyn och utse en enhet som ansvarar för denna viktiga uppgift och att den utförs.

När det gäller den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd ska avtalsvillkoret användas endast vid entreprenadavtal. För socialnämndens del innebär det att den nya klausulen även i fortsättningen kommer att användas i ett fåtal av nämndens avtal. Idag finns fem entreprenadavtal. De flesta av nämndens avtal som rör utförande av insatser inom socialtjänst, cirka 350 stycken, är tillsvidareavtal i stadens valfrihetssystem, LOV, eller ramavtal enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Det är således andra avtal än entreprenadavtal men täcker majoriteten av de insatser som utförs inom vård och omsorg för stadens räkning. Därför är det skäligt att alla anställda som utför vård och omsorg får samma anställningstrygghet oavsett driftsform. Särskilt gäller det tillsvidareavtalen i stadens valfrihetssystem som berör flest brukare och som löper utan ett slutdatum eller att den privata utföraren omprövas under kontraktstiden.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner för egen del förslagen i remissen. Det är angeläget att stadens och privata utförares inbördes roller och ansvar i utförande av insatser inom socialtjänsten tydliggörs. För att få en mer effektiv samordning och enhetligare leverantörsuppföljning föreslås att en stadsövergripande enhet inrättas för denna uppgift alternativt att nämnder ges möjlighet att samarbeta i frågan, samt att stadens avtal med leverantörer i valfrihetssystemet (LOV) kompletteras med avtalsvillkoret gällande meddelarfrihet och meddelarskydd då avtalen gäller tillsvidare och berör många brukares vardag.

Bilagor:

1. Kommunallagen, kapitel 3 19, 19a och 19b §§
2. Lag 2017:151 om meddelarskydd för anställda i vissa verksamheter
3. Lag 2016:749 om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om missförhållanden

4. Kommunfullmäktiges klausul om meddelarfrihet daterad 8 februari 2016
5. Remissen om ”Allmänhetens insyn avseende kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare jämte revidering av befintlig klausul för meddelarfrihet och meddelarskydd (Program/riktlinjer)”