

Utlåtande 2017:191 RI (Dnr 104-2088/2016)

Komplettering av Stockholms stads program för upphandling och inköp med riktlinjer för allmänhetens insyn samt klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Stockholms stads program för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer jämte avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn i verksamheter som bedrivs av privata utförare för mandatperioden 2015-2018 enligt bilaga 2 till utlåtandet.
2. Reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd godkänns enligt bilaga 3 till utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Kommunstyrelsen har fått i uppdrag att, i enlighet med kommunallagen ta fram ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Ett sådant program ska följa de målsättningar som uttrycks i program för upphandling och inköp samt särskilt ange hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Kommunstyrelsen har även fått i uppdrag att ta fram förslag till avtalsrättsliga sanktioner i form av vite vid eventuella överträdelser av klausul om meddelarfrihet.

Programmet för upphandling och inköp föreslås kompletteras med riktlinjer jämte en avtalsklausul för att tillförsäkra allmänheten relevant och skälig insyn i kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Riktlinjerna avseende allmänhetens insyn syftar till att säkerställa att om stadens nämnder och bolag sluter avtal med en privat utförare ska nämnden/bolaget tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Tillhörande klausul syftar till att förenkla förfarandet att i avtal reglera och säkerställa allmänhetens insyn under avtalstiden.

Mot bakgrund av den nya lagen avseende ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden samt kommande lag avseende meddelarskydd för vissa enskilda verksamheter föreslås att nuvarande klausul om meddelarfrihet ska revideras och skärpas.

Föreliggande förslag innebär att ett vite införs för de leverantörer som inte inför interna rapporteringsrutiner för anställda som vill anmäla allvarliga missförhållanden, vidare föreslås en skrivning som innebär att staden har möjlighet att vidta avtalsrättsliga sanktioner vid eventuella överträdelser av förbudet mot efterforskning samt vid utdömt skadestånd vid repressalier mot enskild medarbetare.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret och remitterats till samtliga facknämnder, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB. Exploateringsnämnden har avstått från att yttra sig. Trafiknämnden har svarat med ett kontorsyttrande. Stockholms Stadshus AB har remitterat vidare till samtliga dotterbolag. Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, Stockholm Parkering AB, Stockholm Vatten och Avfall AB, Stockholms Hamn AB, S:t Erik Livförsäkring AB, S:t Erik Försäkring AB och S:t Erik Markutveckling AB har valt att inte svara på remissen.

Arbetsmarknadsnämnden anser att såväl riktlinjer för allmänhetens insyn och klausulen om meddelarfrihet för medarbetare hos upphandlade utförare, ligger i linje med stadens program för upphandling och har inget att erinra mot de föreslagna kompletteringarna.

Fastighetsnämnden bedömer att fastighetsnämnden inte omfattas av förslaget och har därför i princip inte några synpunkter på det.

Idrottsnämnden har inget att invända mot stadsledningskontorets förslag till riktlinjer jämte avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn utan ser en fördel med att det sker en komplettering i programmet för upphandling och inköp.

Kulturnämnden ser positivt på förslagen. Kulturnämnden påpekar att behov av insyn och uppföljning kvarstår även efter att entreprenaden upphör.

Kyrkogårdsnämnden har inget att erinra avseende att kontrakten kan utformas med förslaget till tilläggsklausul så länge inte detta innebär ökade kostnader för nämnden, samt tillägger att riktlinjerna bör förtydligas avseende om föreslagen klausul även ska tillämpas vid upphandlingar som berör bygg- och anläggningsentreprenader.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterar att nämnden inte är inblandad i några sådana upphandlingar som träffas av förslagen och har därmed inga synpunkter på att förevarande styrdokument uppdateras och revideras.

Servicenämnden menar att stadens program för upphandling och inköp med dessa förslag till riktlinjer och klausuler på ett tydligt sätt har anpassats till den nya lagstiftningen för dessa områden.

Socialnämnden ställer sig positiv till förslagen i remissen och föreslår ett antal ändringar.

Stadsbyggnadsnämnden stödjer förslaget till riktlinjer och reviderad avtalsklausul som bedöms omfatta de viktigaste områdena när det gäller allmänhetens möjlighet till insyn i verksamheter som bedrivs av privata utförare, samt förslaget till reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd som bedöms öka skyddet för privat anställda i offentligt finansierad verksamhet.

Trafikkontoret ställer sig bakom stadsledningskontorets förslag till klausul, under de förutsättningar som anges i förslaget att beställaren kan och bör anpassa villkoren utifrån verksamhetens art och kontraktets omfattning.

Utbildningsnämnden ställer sig i huvudsak positiv till förslaget.

Äldrenämnden är positiv till stadsledningskontorets förslag då det är viktigt att offentliga och privata utförare verkar utifrån samma förutsättningar och villkor.

Överförmyndarnämnden biträder stadsledningskontorets förslag att revidera stadens program för upphandling och inköp med föreslagna riktlinjer samt avtalsklausul och anser även att det är angeläget att revidera stadens klausul om meddelarfrihet, så att den bättre svarar mot ny och kommande lagstiftning inom området, liksom förslaget att vite införs samt att möjligheter ska finnas att vidta avtalsrättsliga sanktioner.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd ställer sig i stort positiv till föreslagna riktlinjer och standardklausul, men anser dock att förslaget inte fullt ut motsvarar de krav som uppställs i kommunallagen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd ställer sig positiv till stadsledningskontorets förslag då det är viktigt att samma insynskrav ställs på privata utförare på samma sätt som kommunala utförare.

Östermalms stadsdelsnämnd anser att den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd är ett välavvägt förslag och att de sanktioner som föreslås i form av viten, samt fastlagda vitesnivåer, är rimliga.

Stockholms Stadshus AB tillstyrker förslaget till riktlinjer med tillägget att det bör förtydligas med en skrivning om att skyldigheten för kommunala bolag att ge allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata företag regleras i 3 kap 17 § kommunallagen. Koncernledningen tillstyrker också förslaget till klausul men konstaterar samtidigt att den, som också framgår av förslaget, är en standardklausul som kan behöva anpassas utifrån verksamhetens art och kontraktets omfattning.

Mina synpunkter

Privata aktörer sköter idag en stor del av den verksamhet som tidigare staden bedrivit i egen regi. I de fall då offentligt finansierad verksamhet går från att ha bedrivits i egen regi till att istället utföras av privata aktörer innebär det att verksamheten inte längre omfattas av offentlighetsprincipen och att de anställda inte längre omfattas av meddelarskydd gentemot arbetsgivaren. Möjligheterna till insyn för allmänheten har de facto alltså minskat, vilket är en allvarlig demokratisk fråga. En ökad insyn motverkar ineffektivitet och kvalitetsbrister.

Hur de gemensamma tillgångarna används och hur offentligt finansierade verksamheter bedrivs beroende på om de drivs av en privat aktör eller av det offentliga ska inte göra någon skillnad i denna fråga.

Möjligheten till ökad insyn i hur skattemedel används bidrar till en effektivare användning av skattemedlen. En ökad insyn förbättrar vidare beställarens möjlighet att få kännedom om på vilket sätt utföraren utför sina uppdrag. Öppenheten bidrar till att beställaren ska kunna kontrollera att utföraren utför sina uppdrag på det sätt man kommit överens om.

Oavsett driftsform ska de anställda känna sig trygga för att exempelvis kunna slå larm om missförhållanden i verksamheten. Ett stärkt meddelarskydd bidrar till trygghet, ökar insynen och underlättar den fria samhällsdebatten.

Att lagstiftaren nu infört nya bestämmelser i kommunallagen som gör det möjligt att komplettera Stockholms stads program för upphandling och inköp med riktlinjer för allmänhetens insyn samt revidera klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd kommer att bidra till att staden uppnår en mer ändamålsenlig upphandlings- och inköpsverksamhet. Förslaget i denna del omfattar entreprenadupphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling då dessa i normalfallet omfattar hela verksamheter med tydligt definierad uppdragsgivare. I vissa upphandlingar enligt lagen om valfrihet (LOV) kan det finnas åtskilliga uppdragsgivare vilket gör att krav på meddelarfrihet och meddelarskydd får hanteras i varje upphandling utifrån de i den aktuella upphandlingen gällande förutsättningarna. I de LOV-upphandlingar där staden är huvudsaklig uppdragsgivare, men där klausulen ändå inte bedöms vara möjlig att använda, kommer staden på annat sätt att klargöra vilken meddelarfrihet och vilket meddelarskydd som de anställda i praktiken har rätt till enligt lagstiftningen. Praktisk vägledning och goda exempel ska framgå av de särskilda anvisningar till stadens upphandlingsprogram som stadsdirektören tar fram. Ambitionen är att meddelarfrihet ska garanteras i nivå med vad som framgår av stadens upphandlingsprogram.

Bilagor

1. Riktlinjer jämte klausul kring allmänhetens insyn
2. Reviderad klausul kring meddelarfrihet och meddelarskydd

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Stockholms stads program för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer jämte avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn i verksamheter som bedrivs av privata utförare för mandatperioden 2015-2018 enligt bilaga 2 till utlåtandet.
2. Reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd godkänns enligt bilaga 3 till utlåtandet.

Stockholm den 23 augusti 2017

På kommunstyrelsens vägnar:
KARIN WANNGÅRD

Ulrika Gunnarsson

Remissammanställning

Ärendet

Mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare

Kommuner får enligt kommunallagen lämna över verksamhet till privata utförare. Kommunen är fortfarande ansvarig huvudman för dessa verksamheter på samma sätt som verksamhet som bedrivs i egen regi.

3 kap 19 § kommunallagen fastställer att när vården av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten.

3 kap 19 a § kommunallagen fastställer att om en kommun eller landsting sluter avtal med en privat utförare ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

3 kap 19 b § kommunallagen fastställer att kommunfullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Lagen förutsätter inte att en kommun tar fram ett helt nytt program med mål och riktlinjer. Beroende på hur långt en kommun har kommit med sitt strategiska upphandlingsarbete kan målen och riktlinjerna vara integrerade i andra styrande dokument. Av avgörande betydelse är emellertid att det är kommunfullmäktige som ska ha beslutat/antagit de aktuella styrdokument, lagen ger således ingen möjlighet till delegation.

Privata utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En juridisk person är ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk eller ideell förening eller stiftelse. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Kommunala bolag omfattas inte av lagens definition.

Uppföljning och kontroll enligt 3:19 KL

I Stockholms stads program för upphandling och inköp finns det tydligt angivet hur nämnder och bolag ska arbeta med systematisk uppföljning och kontroll under avtalsförhållandet genom s.k. "aktiv avtalsuppföljning".

"Genom aktiv förvaltning och uppföljning av ingångna avtal säkerställs att ingångna avtal efterlevs och att varor och tjänster levereras med efterfrågad kvalitet och till rätt pris. Den nämnd eller bolagsstyrelse som ansvarar för ett avtal ska säkerställa att aktiv avtalsförvaltning planeras och genomförs. I aktiv avtalsförvaltning ingår att följa upp att leverantören fullgör avtal samt hur

samverkan med leverantören utvecklas. I avtalsförvaltning ingår också att följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla avtalstrohet.

För att ständigt förbättra stadens upphandling ska erfarenheter från tidigare avtalsperioden användas i samband med nya upphandlingar så att misstag inte upprepas och goda exempel kan spridas.” Stockholms stads program för upphandling och inköp s. 7.

Vidare återfinns skrivningar om hur stadens verksamheter ska arbeta för att endast göra affärer med seriösa leverantörer.

”Staden avser att endast göra affärer med seriösa leverantörer som betalar skatt och sociala avgifter samt i övrigt lever upp till lagar och regler. Konkurrensfördelar ska inte uppnås av leverantörer genom exempelvis oseriös verksamhet. Ställda seriositetskrav ska följas upp löpande under hela avtalstiden.” Stockholms stads program för upphandling och inköp s. 8.

Såvitt avser organisation och ansvar för nämnder och bolagsstyrelser stadgas följande i programmet.

”Varje upphandlande myndighet ska bedriva ett aktivt och strategiskt arbete för att, utifrån kommunfullmäktiges mål, uppnå en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsverksamhet.

Den upphandlande myndigheten ansvarar för:

- att tillräckliga resurser finns för att genomföra myndighetens upphandlingar och inköp i enlighet med detta program, lagar och regler,
- att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts och som den upphandlande myndigheten är bunden av,
- att tillräckliga resurser finns för en aktiv avtalsförvaltning av de avtal som myndigheten ansvarar för,
- att kompetens upprätthålls hos den personal som arbetar med upphandlings- och inköpsrelaterade frågor,
- att stadens koncerngemensamma inköpssystem används så långt som möjligt och att inköp från leverantörer som är ansluta till e-handel genomförs i inköpssystemet.”

För att säkerställa att stadens nämnder och förvaltningar arbetar systematiskt med avtalsuppföljningen har en indikator tagits fram där respektive nämnd och förvaltningen ska rapportera andelen upphandlande avtal där en plan för systematisk uppföljning har tagits fram.

Allmänhetens insyn 3:19 a KL

I Stockholms stads program för upphandling och inköp anges följande.

”När staden sluter avtal med en privat utförare rörande överlämnade av kommunala angelägenheter ska staden se till att allmänheten ges skälig insyn i den verksamhet som lämnas över i enlighet med 3 kap 19a § kommunallagen.

I syfte att underlätta för brukaren att göra ett väl underbyggt val av utförare ska staden, där valfrihetssystem finns, sträva mot uppföljnings- och rapporteringsrutiner som möjliggör en neutral jämförelse mellan olika utförare.”

Syftet med insynsbestämmelsen i kommunallagen är att öka öppenheten och insynen kring bland annat kvalitet, ekonomi och anställningsvillkor hos privata utförare vid utförandet av kommunala angelägenheter. Målsättningen är att den enskilde kommuninvånaren inte ska ha sämre insyn i hur de kommunala angelägenheterna utförs när det sker av privata aktörer än de skulle ha om verksamheten bedrivs i egen regi.

Privata utförare omfattas inte av offentlighetsprincipen, tillgång till information från den privata utföraren för att säkerställa allmänhetens insyn måste därför krävas i avtalet.

En utgångspunkt för bedömningen för vilken information som är skälig att kräva är bland annat avgörande av vilken information som kommunen tillhandahåller allmänheten avseende liknande verksamhet som bedrivs i egen regi. Staden kan således inte begära att en utförare ska lämna mer information om sin verksamhet än vad staden själv lämnar ut för motsvarande verksamhet. Uppgifter som skulle komma att omfattas av sekretess hos stadens egna verksamheter kan således inte lämnas ut. Rätten till insyn begränsas även till den del av leverantörens verksamhet som rör utförandet av det aktuella kontraktet samt övriga lagar och författningar.

I förarbetena lyfts bland annat följande uppgifter om utförarens verksamhet som kan vara av intresse för allmänheten:

- verksamhetens kvalitet
- avvikelser i verksamheten
- personalen och deras villkor
- miljö-, integration och jämställdhetsarbete
- privata utförares ekonomi
- ägarförhållanden och företrädare

Klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd

Den s.k. meddelarfriheten är en del av den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.

Genom att alltmer offentlig finansierad verksamhet bedrivs i privat regi har möjligheterna till insyn i hur de offentliga medlen används minskat.

Lagstiftaren har därför sett det som angeläget att införa nya lagar som dels ökar utrymmet för anställda att slå larm om allvarliga missförhållanden och dels stärker meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Genom en förbättrad insyn skapas förutsättningar att upprätthålla kvaliteten i verksamheterna.

Tidigare har arbetstagare inom privat sektor inte haft motsvarande skydd som offentligt anställda mot att drabbas av repressalier från arbetsgivare med anledning av larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Arbetstagare inom privat sektor har inte heller varit skyddade av det efterforskningsförbud som offentligt anställda omfattas av och inte heller det skydd mot påföljder som offentligt anställda omfattas av.

En ny lag har trätt i kraft per den 1 januari 2017, lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med detta avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Lagen innebär att en arbetstagare som utsätts för repressalier av arbetsgivaren i strid med lagen ska ha rätt till skadestånd.

Ytterligare en ny lag träder i kraft den 1 juli 2017. Lagen (2017:xx) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter reglerar meddelarskyddet för anställda inom offentligt finansierad verksamhet inom verksamhetsområdena vård, skola och omsorg. Lagen har utformats med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild. Lagen innebär att anställda inom offentligt finansierad verksamhet inom skola, vård och omsorg ska ha motsvarande rätt som offentlig anställda att lämna uppgifter om verksamheten för publicering i media. Den som bedriver verksamheten förbjuds att efterforska eller bestraffa den som utnyttjat sin meddelarfrihet eller på annat sätt medverkat till en grundlagsskyddad framställning.

Alla som är verksamma inom kärnverksamheten, oavsett anställningsform, ska omfattas av lagen. Lagstadgade tystnadsplikter påverkas inte utan dessa bryter rätten att meddela uppgifter för offentliggörande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Riktlinjer jämte avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn

Stadsledningskontoret föreslår att programmet för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer jämte en avtalsklausul för att tillförsäkra allmänheten relevant och skälig insyn i kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Eftersom privata utförare inte lyder under offentlighetsprincipen anser stadsledningskontoret att det är av vikt att ytterligare säkerställa att nämnder och bolag tillämpar tydliga avtalsvillkor gentemot de privata utförarna. Riktlinjerna ska utgöra stöd för de nämnder och bolag som lägger ut driften av kommunala angelägenheter på privata utförare.

Den av stadsledningskontoret framtagna klausulen är en standardklausul och ska anpassas utifrån den överlämnade verksamhetens art och utifrån vilka uppgifter som kan antas vara av intresse för kommunens invånare.

Riktlinjerna är framåtsyftande och påverkar således inte befintliga avtal.

Reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd

Stadsledningskontoret föreslår att den befintliga klausulen om meddelarfrihet kompletteras och anpassas utifrån den nya lagstiftning som utökar skyddet för privat anställda i offentligt finansierad verksamhet.

Stadsledningskontoret föreslår att särskild vikt läggs vid att leverantören/utföraren upprättar interna rutiner för att möjliggöra för anställda att slå larm om allvarliga missförhållanden. Lagen innehåller inga formkrav men enligt stadsledningskontorets mening är det med tanke på verksamheternas art inte oproportionerligt att kräva att leverantören/utföraren senast vid ikraftträdandet av avtalet har upprättat skriftliga rutiner som också ska kommuniceras med berörd personal.

Vidare föreslår stadsledningskontoret sanktioner i form av vite för de fall leverantören/utföraren inte lever upp till sina åtaganden om att upprätta en rutin och/eller inte tillhandahåller information som möjliggör uppföljning. Ett fastlagt vite förenklar tillämpningen av klausulen samt skapar förutsebarhet gentemot leverantörs-kollektivet. Föreslagna vitesnivåer om 10 000 kr i veckan med ett tak om 100 000 kr per år är enligt stadsledningskontoret en väl avvägd sanktion.

Beredning

Ärendet har remitterats till samtliga facknämnder, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB. Exploateringsnämnden har avstått från att yttra sig. Trafiknämnden har svarat med ett kontorsytttrande. Stockholms Stadshus AB har remitterat vidare till samtliga dotterbolag. Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, Stockholm Parkering AB, Stockholm Vatten och Avfall AB, Stockholms Hamn AB, S:t Erik Livförsäkring AB, S:t Erik Försäkring AB och S:t Erik Markutveckling AB har valt att inte svara på remissen.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 juni 2017 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Särskilt uttalande gjordes av Gulan Avci (L), *bilaga 1*.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 1 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att såväl riktlinjer för allmänhetens insyn och klausulen om meddelarfrihet för medarbetare hos upphandlade utförare ligger i linje med stadens program för upphandling och har inget att erinra mot de föreslagna kompletteringarna.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser dock att klausulen om meddelarfrihet borde kunna formuleras så att den inte begränsas till entreprenadupphandlingar inom skola, vård och omsorg, utan kan omfatta alla upphandlingar och verksamheter som har någon form extern utförare av kommunalt uppdrag eller verksamhet.

I stadsledningskontorets redovisning av ärendet redogörs för att både kommunfullmäktiges beslut om nuvarande klausul om meddelarfrihet och den nya lagen som gäller från och med den 1 juli 2017 pekar ut vissa kärnverksamheter där klausulen förutsätts omfatta stadens entreprenadupphandlingar avseende drift av verksamheter inom skola, vård och omsorg.

Arbetsmarknadsförvaltningen förstår att förslaget ur ett strikt juridiskt perspektiv förhåller sig till det som förskrivs i kommande lagstiftning. I förslaget från stadsledningskontoret föreslås också en vitesmöjlighet för staden gentemot de leverantörer som inte inför interna rapporteringsrutiner för anställda som vill anmäla allvarliga missförhållanden, samt möjliga avtalssanktioner.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att förslaget är välkommet, välgrundat och angeläget. Förvaltningen menar dock att det finns förutsättning för staden att gå ett steg längre än det rent juridiska perspektivet när förslaget begränsas till att ange entreprenader inom skola, vård och omsorg. Det måste kunna tillämpas samma krav om meddelarfrihet på en upphandlad leverantör som anlitas till exempel för att genomföra ett metodutvecklingsuppdrag, eller leverantörer som till exempel levererar livsmedel till staden. Det blir klart begränsande om medarbetare till exempel inom livsmedelsproduktion eller distribution inte kan få använda motsvarande grundlagsskyddade rättigheter att meddela sig om missförhållanden till exempel när det gäller tillverkningsmetoder som är oetiska eller innehåller ohälsosamma gifter som kan hamna i våra barns skolmat eller på våra äldres matbord. Det finns givetvis många

fler områden att räkna upp såsom byggtreprenader, sophämtning med mera.

Som arbetsmarknadsförvaltningen förstår det så är bara medarbetare hos leverantörer som levererar till de av lagstiftaren utpekade entreprenadupphandlingarna inom kärnverksamheterna vård, skola omsorg som är de som ska omfattas av det förstärkta skyddet. Det leder osökt till frågan om inte meddelarskydd borde tillämpas generellt när kommunala uppdrag/verksamhet med kommunal finansiering utförs, oavsett verksamhetsområde.

En möjlighet är ju att låta respektive upphandlande myndighet i staden avgöra själva när klausulen ska tillämpas och då det anses behövt. Givetvis förutsätts då också respektive upphandlande myndighet i staden tydligt anger i förfrågningsunderlaget att klausulen kommer tillämpas som ett särskilt kontraktsvillkor.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 juni 2017 att godkänna och överlämna fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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

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

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

Idrottsnämnden

Idrottsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 juni 2017 att som svar på remissen hänvisar idrottsnämnden till förvaltningens tjänsteutlåtande.

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Idrottsförvaltningen har inget att invända mot stadsledningskontorets förslag till riktlinjer jämte avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn utan ser en fördel med att det sker en komplettering i programmet för upphandling och inköp.

Idrottsförvaltningen delar stadsledningskontorets bedömning att det är av vikt att ytterligare säkerställa att nämnder och bolag tillämpar tydliga avtalsvillkor gentemot de privata utförarna eftersom dessa inte lyder under offentlighetsprincipen.

Vidare finner idrottsförvaltningen det lämpligt med en standardklausul som anpassas utifrån den överlämnade verksamhetens art och utifrån vilka uppgifter som kan antas vara av intresse för kommunens invånare.

Idrottsförvaltningen har heller inte något att invända mot stadsledningskontorets förslag till reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd.

Idrottsförvaltningen instämmer i stadsledningskontorets uppfattning att det inte är oproportionerligt att kräva att utföraren senast vid avtalets ikraftträdande upprättar skriftliga rutiner för att möjliggöra för anställda att slå larm om allvarliga missförhållanden och även kommunicerar dessa med berörd personal.

Vidare välkomnar idrottsförvaltningen den skärpning av klausulen om meddelarfrihet som vitesbestämmelsen innebär eftersom sanktioner förenklar tillämpning av klausulen. Idrottsförvaltningen finner liksom stadsledningskontoret att en vitesnivå på 10 000 kr per vecka med ett tak på 100 000 kr per år är en väl avvägd sanktion.

Sammantaget finner idrottsförvaltningen stadsledningskontorets förslag till riktlinjer jämte avtalsklausulen för säkerställande av allmänhetens insyn och den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd väl avvägda och har inget ytterligare att anföra.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 30 juni 2017 att godkänna kulturförvaltningens och Stadsarkivets gemensamma tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kulturförvaltningens och Stadsarkivets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 25 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet ser positivt på att staden förtydligar kraven gentemot privata utförare gällande stadens möjlighet till kontroll och uppföljning, samt allmänhetens insyn. Förvaltningarna ser även positivt på att klausul med vitesbestämmelser angående meddelarskydd hos privata utförare revideras och skärps.

Stadsarkivet vill i sammanhanget lyfta fram att behovet av allmänhetens insyn inte upphör i och med att entreprenadtiden upphör. Staden har även behov av tillgång till

viss information efter att entreprenaden upphört för uppföljning och för möjlighet att driva verksamheten vidare, i egen regi eller med annan entreprenör. Exempel på sådan information är vårddokumentation. Stadsarkivet pekar på att sådana behov ska lösas med avtal där entreprenören förbinder sig att till staden överlämna viss dokumentation för bevarande hos staden vid entreprenadens upphörande. Detta beskrivs i Stadsarkivets vägledning Att hantera allmänna handlingar vid ändrad driftsform.

Jämställdhetsanalys

Förslaget berör kvinnor, män, flickor och pojkar. Förvaltningarnas bedömning är att förslagen bör verka positivt mot en mer jämlik tillgång till information.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 juni 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kyrkogårdsnämnden har i dagsläget ett fåtal driftentreprenader som skulle kunna vara föremål för förslaget till tilläggs klausul i kontrakten. Det handlar om driftentreprenader vid Skogskyrkogården, Strandkyrkogården och Galärvarvskyrkogården. Upphandlingarna sker i enlighet med branschöverenskommelser inom bygg- och anläggningsbranschen.

I remissförslaget är det inte tydligt om klausulen även ska omfatta upphandlingar som berör bygg- och anläggningsentreprenader. Det talas om ”kommunala angelägenheter” men riktlinjerna bör förtydligas i denna del.

Förvaltningen har inget att erinra avseende att kontrakten kan utformas i enlighet med förslaget till tilläggs klausul så länge inte detta innebär ökade kostnader för nämnden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 juni 2017 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets förslag till revideringar av stadens program för upphandling och inköp med tillhörande standardklausuler är föranledda av nu gällande och nära förestående ikraftträdande lag-stiftning. Riktlinjerna och klausulen avseende

säkerställande av allmänhetens insyn gäller för upphandlingar som rör överlämnande av kommunala angelägenheter. Klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd gäller för stadens entreprenadupphandlingar avseende drift av verksamheter inom skola, vård och omsorg.

Förvaltningen kan därmed konstatera att nämnden inte är inblandad några sådana upphandlingar som träffas av förslagen. Förslagen be-döms därmed inte ha någon direkt eller indirekt effekt på nämndens arbete varmed förvaltningen inte har några synpunkter på att förevarande styrdokument uppdateras och revideras.

Förvaltningen har dock två konkreta synpunkter avseende den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd av mer terminologisk och språklig natur, vilka förvaltningen hoppas ska kunna bidra till att klausulen blir tydligare och mer effektiv för sta-den som helhet.

Kontradiktion i 1 § klausul om meddelarfrihet och meddelar-skydd

1 § har enligt förslaget (bilaga 2 till remissen) följande lydelse:

§1 Leverantören/utföraren förbinder sig att vid drift av verksamheter inom skola, vård och omsorg följa vid varje tillfälle gällande lagstiftning avseende arbetstagares möjlighet att påtala allvarliga missförhållanden och meddelarskydd för anställda i vissa enskilda verksamheter. Härmed avses lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvar-liga missförhållanden och lag (2017:XXX) om meddelarskydd för anställda i vissa enskilda verksamheter.

Första och andra meningarna i 1 § tar enligt förvaltningens uppfattning ut varandra. Det i första meningen breda åliggandet ”vid varje tillfälle gällande lagstiftning” går förlorat genom andra meningens preciserande ”Härmed avses”. Om det endast är de två lagarna i andra stycket som avses med bestämmelsen bör första och andra meningarna slås ihop och ”vid varje tillfälle gällande...” ersättas med en hänvisning till lagarna. Om bestämmelsen däremot syftar till ett bredare åliggande bör andra meningen istället uttryckas som ett exemplifierade, förslagsvis ”Härmed avses bland annat”.

Meddelarfrihet eller meddelarskydd?

Förvaltningen vidhåller sina terminologiska synpunkter gällande skillnaden mellan meddelarfrihet och meddelarskydd som framför-des i nämndens remissvar den 15 november 2015 avseende ”Pro-gram för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet”, KS dnr 170-850/2015.

Orsaken härför är att meddelarfriheten och meddelarskyddet är två närstående begrepp men avser alltså olika saker. Meddelarfrihet handlar om den grundlagsskyddade rätten att lämna uppgifter för publicering i medier utan att riskera efterräkningar från det allmänna, medan meddelarskydd används för det bredare rättighetspaket som även innefattar ett efterforskningsförbud och ett repressalieförbud. Skyddet gäller dock bara i förhållande till det allmänna, varför lagstiftaren beslutat ”förstärka meddelarskyddet” inom vissa områden med privata arbetsgivare. Detta förstärkta meddelarskydd påverkar emellertid inte, och påverkas inte heller av, meddelarfriheten eftersom den endast gäller i förhållande till det allmänna. Det är därför inte oviktigt att hålla dessa båda begrepp åtskilda för att undvika terminologiska

missförstånd.

Den nu gällande klausulen benämns i detta sammanhang olyckligt-vis "Klausul om meddelarfrihet". Förvaltningen välkomnar därför att klausulen i föreliggande reviderade förslag benämns "Klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd". Mot bakgrund av det ovan sagda, och med hänsyn till att klausulen inte på något sätt reglerar det som inbegrips i begreppet meddelarfrihet, föreslår dock förvaltningen att klausulen istället kort och korrekt benämns "Klausul om meddelarskydd".

Serviceämnden

Serviceämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 juni 2017 att åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Serviceförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen bedömer att stadens program för upphandling och inköp med förslagen till riktlinjer och avtalsklausul gällande allmänhetens insyn i verksamheter som utförs av privata utförare samt om revidering av klausul för meddelarfrihet, tydligt har anpassats till den nya lagstiftningen.

Stadens ska enligt programmet för upphandling och inköp och dess tillämpningsanvisningar se till att allmänheten ges skälig insyn i verksamhet vars utförande lämnas över till privat utförare. Förslaget till standardklausul är väl formulerat och ger förutsättningar för att allmänhetens möjlighet till insyn dessa verksamheter ska kunna tillgodoses.

Den reviderade klausulen om meddelarfrihet är anpassad till den nya lagstiftningen som innebär ett ökat skydd för privat anställda i offentligt finansierad verksamhet. Staden kan härmed tydligt ställa krav bland annat om att leverantören/utföraren ska upprätta interna rutiner för att möjliggöra för anställda att slå larm om allvarliga missförhållanden.

I övrigt har förvaltningen inga synpunkter på stadsledningskontorets förslag.

Socialämnden

Socialämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 juni 2017 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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.

Staden 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 funktion inrättas för denna uppgift alternativt att nämnden 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.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 juni 2017 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret stödjer förslaget till riktlinjer och avtalsklausul samt förslaget till reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd.

Förvaltningen bedömer att riktlinjerna och klausulerna på ett bra sätt har anpassats till den nya lagstiftningen. Förslagen till riktlinjer och klausuler är väl formulerade och ger goda förutsättningar för allmänhetens möjlighet till insyn och ett ökat skydd för privat anställda i offentlig finansierad verksamhet.

Genom att komplettera stadens program för upphandling kommer också en förstärkning av stadens strategiska upphandlingsarbete att ske vilket är positivt. Vidare är det också viktigt att inom ramen för detta arbete tydliggöra stadens roll och mandat. För allmänheten måste det finnas en tydlighet var information kan inhämtas då det inte alltid är en självklarhet för en invånare att vända sig till ansvarig nämnd för information om en privat utförare.

Slutligen vill förvaltningen också framhålla att genom dessa förslag kommer likställigheten för stadens invånare att öka. Detta då skyddet för privat anställda i offentligt finansierad verksamhet förbättras, samtidigt som en förbättrad insyn också skapar förutsättningar för en ökad kvalitet i verksamheterna vilket även gagnar de som nyttar verksamheten.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret ställer sig bakom stadsledningskontorets förslag till klausul, under de förutsättningar som anges i förslaget att beställaren kan och bör anpassa villkoren utifrån verksamhetens art och kontraktets omfattning.

Bakgrund

Trafikkontoret har sedan länge använt följande klausul i förfrågningsunderlagen:

AFC.115 Uppföljning av avtal

En förutsättning för att få vara entreprenör åt Stockholms stad är att denne fullgör sina skatte- och socialförsäkringsskyldigheter gentemot stat och kommun. Om entreprenören brister i detta avseende har beställaren rätt att häva kontraktet, se även AFC.8.

Stadens revisorer ska ha rätt att på samma sätt som i verksamhet i kommunal regi kontrollera och utvärdera entreprenörens verksamhet. Entreprenören förbinder sig att aktivt medverka vid och underlätta deras arbete. Staden kan även uppdra åt fristående konsult, revisor eller dylik att utföra uppföljning, kontroll eller utvärdering. Entreprenören förbinder sig i sådana fall att bereda denne tillträde och insyn i sådan utsträckning att denne kan genomföra sitt uppdrag.

Den nu av SLK föreslagna klausulen lyder:

Utföraren förbinder sig att inom en (1) vecka på begäran av staden/bolaget lämna över information som avses i 3 kap. 19 a § kommunallagen och som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som omfattas av avtalet och som avser områdena

- verksamhetens kvalitet,

- avvikelser i verksamheten,
- personalen och dess villkor,
- miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete,
- utförandens ekonomi samt
- ägarförhållanden och företrädare.

Informationen ska, om inte annat avtalats lämnas i skriftlig form. Det åligger staden/bolaget att i sin begäran precisera vilken information som efterfrågas. Leverantören är inte skyldig att lämna information om utlämnandet strider mot lag eller annan författning eller om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos staden.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret ser inga problem med den nya lydelsen.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 juni 2017 att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 11 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till förslaget eftersom det ger allmänheten en ökad insyn i verksamhet som bedrivs av privata utförare. Förvaltningen ser samtidigt ett behov av ytterligare vägledning om hur klausulen om allmänhetens insyn ska tillämpas, vad som ska lämnas ut och den praktiska tillämpningen i övrigt, då det i vissa fall kan vara resurskrävande och finnas risk för olika tolkning inom staden.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 juni 2017 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsen som

sitt svar på remissen ”Allmänhetens insyn avseende kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare jämte revidering av klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd”.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

En stor del av den offentligt finansierade verksamheten drivs av privata utförare. Äldreförvaltningen anser att det är viktigt att offentliga och privata utförare verkar utifrån samma förutsättningar och villkor. Äldreförvaltningen är därmed positiv till stadsledningskontorets förslag till riktlinjer och klausul för allmänhetens insyn samt revidering av klausul för meddelarfrihet och meddelarskydd.

När det gäller riktlinjerna och klausulen för allmänhetens insyn omfattar dessa samtliga privata utförare. Däremot omfattar klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd endast entreprenadavtal. Staden har därmed många privata utförare av vård- och omsorg, upphandlade enligt LOV (lag om valfrihetssystem 2008/962) som inte omfattas av denna klausul. Äldreförvaltningen skulle gärna se en komplettering i klausulen till att även omfatta dessa utförare. Det är viktigt ur ett likabehandlingsperspektiv. Vidare bör det även vara ett proportionerligt krav mot bakgrund av den nya lagstiftningen. Utifrån detta resonemang anser äldreförvaltningen också att påföljd vid brist ska anpassas utifrån respektive upphandlingsform. Exempelvis i upphandlingar av äldreomsorg enligt LOV använder staden inte vite utan möjlighet till rättelse och hävning.

Jämställdhetsanalys

Detta tjänsteutlåtande har inte bedömts ha någon påverkan på förhållandet mellan könen eller jämställdhet.

Överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 8 juni 2017 att som svar på remissen hänvisar överförmyndarnämnden till förvaltningens tjänsteutlåtande.

Överförmyndarförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 12 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Överförmyndarnämndens verksamhet är alltigenom lagstyrd, huvudsakligen utifrån bestämmelser i föräldrabalken (1949:381), lag om god man för ensamkommande barn (SFS 2005:429) samt förmynderskapsförordningen (1995:379).

Överförmyndarnämndens huvudsakliga uppgifter är att rekrytera samt utöva tillsyn över gode män och förvaltare. Ställföreträdarskap är ett personligt åtagande, enskilda

personer åtar sig dessa uppdrag frivilligt, och de utses av tingsrätten. Uppdragen kan inte, enligt dagens lagstiftning, överlätas åt juridisk person.

Förvaltningen biträder stadsledningskontorets förslag att revidera stadens program för upphandling och inköp med föreslagna riktlinjer samt avtalsklausul för att tillförsäkra allmänheten relevant och skälig insyn i kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Förvaltningen anser även att det är angeläget att, såsom stadsledningskontoret föreslår, revidera stadens klausul om meddelarfrihet, så att den bättre svarar mot ny och kommande lagstiftning inom området, liksom förslaget att vite införs samt att möjligheter ska finnas att vidta avtalsrättsliga sanktioner.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 15 juni 2017 att godkänna tjänsteutlåtandet som svar på remiss till kommunstyrelsen

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 24 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig i stort positiv till stadsledningskontorets förslag. De föreslagna skrivningarna är relevanta och välavvägda.

Förslaget implementerar dock utifrån förvaltningens bedömning enbart reglerna i KL 3 kap. 19 – 19 a §§. Det framgår av förslaget att detta inriktar sig på att möjliggöra uppföljning och kontroll samt allmänhetens insyn. Ett annat syfte är att stärka meddelarfrihet och meddelarskydd för privat anställda i offentligt finansierad verksamhet. Förvaltningen finner det oklart om förslaget är avsett att även omfatta bestämmelsen i 3 kap. 19 b § som stadgar att ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare ska antas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. Ett sådant program utgörs enligt förvaltningens mening av något annat än möjlighet till uppföljning/kontroll och insyn.

Av proposition 2013/14:118 s. 52 framgår bl.a. att det rör sig om ett separat program som enbart omfattar de privata utförarna (d.v.s. inte ett övergripande program som omfattar all verksamhet inom ett visst område oavsett driftsform). De mål som fullmäktige antar ska enligt propositionen (s. 53) vara: ”tydliga men av övergripande karaktär. Vid formulerandet av mål finns även anledning att beakta om de bör vara uppföljningsbara. I denna del är det enligt regeringens mening dock viktigt att beakta risken för alltför detaljerade mål och för en styrning som enbart fokuseras på faktorer som enkelt kan kvantifieras.

Kravet på att anta riktlinjer innebär att tydliga kriterier behöver anges för hur fullmäktiges mål ska uppnås. Utredningen har anfört att det är viktigt att behovet av riktlinjer analyseras både från ett struktur-, process- och resultatperspektiv.” Av propositionen framgår att programmet ska vara inriktat på verksamhetsmål och

uppföljningen av dessa. Förvaltningens uppfattning är att Stockholms stads program för upphandling och inköp inte är inriktat på resultatet av den upphandlade verksamheten, utan att det beskriver hur inköpsarbetet ska bedrivas. Kravet i KL 3 kap. 19 b § uppfylls därför inte genom stadsledningskontorets förslag.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 15 juni 2017 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Hägerstens-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 19 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till stadsledningskontorets förslag. Det är viktigt att samma insynskrav ställs på privata utförare på samma sätt som kommunala utförare. Den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd ger möjlighet att anställda kan slå larm om allvarliga missförhållanden. Förvaltningen ställer sig positiv till att särskild vikt läggs vid att utföraren upprättar interna rutiner för detta.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 15 juni 2017 följande.

Stadsdelsnämnden godkänner att Stockholms stads program för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer jämte avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn i verksamheter som bedrivs av privata utförare samt reviderad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 15 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen instämmer i att det är viktigt att nämnder och bolag tillämpar tydliga avtalsvillkor för att säkerställa allmänhetens insyn i verksamhet som lagts ut på privata utförare. Stadsdelsförvaltningen bedömer att de riktlinjer jämte avtalsklausul som föreslås kommer att utgöra ett stöd för nämnder och bolag vid avtalstecknande framöver.

Stadsdelsförvaltningen anser vidare att den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd är ett välavvägt förslag och att de sanktioner som föreslås i form av viten, samt fastlagda vitesnivåer, är rimliga. Stadsdelsförvaltningen delar

bedömningen att det är angeläget och av särskild vikt att leverantörer/utförare av kommunala angelägenheter möjliggör för sina anställda att slå larm om allvarliga missförhållanden.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 28 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

AB Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäder anser att Stadsledningskontorets förslag att programmet för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer jämte en avtalsklausul för att tillförsäkra allmänheten relevant och skälig insyn i kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare är bra och relevant. Precis som Stadsledningskontoret skriver i sitt förslag är det viktigt att kraven på den privata utföraren är proportionerliga – det vill säga att kraven inte får vara större än vad som är nödvändigt och ändamålsenligt i förhållande till syftet med ledning från vad vilken information staden själv skulle ha lämnat ut om staden drivit motsvarande verksamhet.

Svenska Bostäder tillstyrker utredningens förslag gällande mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

AB Familjebostäders självklara utgångspunkt i alla upphandlingar är att avtal ska slutas endast med seriösa aktörer, som bedriver hållbar verksamhet. Bolaget ställer sig i därför huvudsak positivt till förslaget. Dock ger det upphov till viss oro i fråga om det kan påverka marknaden, då s privata aktörers vilja att lämna anbud i kommunala upphandlingar, i icke önskvärd riktning. Redan idag noteras i vissa för bolaget viktiga upphandlingar ett lägre antal anbud än önskvärt.

Vitesklausulen ska enligt förslaget utformas med ett fast vitesbelopp per vecka och ett tak. Bolaget föreslår att vite istället ska utgå med en procentuell andel av kontraktsvärdet. Med ett fast belopp finns risk att klausulen slår oskäligt hårt mot mindre företag som i regel har avtal/åtaganden avseende lägre värden. När det gäller förslaget maxbelopp för vite gör sig samma resonemang gällande: en leverantör med avtal som omsätter stora summor kan i princip ”köpa” sig fri från klausulen (= man betalar hela vitet och så gäller inte klausulen). En kompletterande klausul skulle kunna vara en avtalad hävningsrätt när vitet når taket.

AB Stockholmsshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem anser att Stadsledningskontorets förslag att programmet för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer jämte en avtalsklausul för att tillförsäkra allmänheten relevant och skälig insyn i kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare är ändamålsenlig och relevant. Bolaget menar i likhet med Stadsledningskontorets förslag, att det är viktigt att kraven på den privata utföraren

är proportionerliga – det vill säga att kraven inte får vara mer långtgående än vad som är nödvändigt i förhållande till syftet. Detta mot bakgrund av vilken information Stadsledningskontoret själv skulle ha lämnat, om denne hade drivit motsvarande verksamhet.

På ett generellt plan anser bolaget att det ska göras en lämplighetsbedömning, för vilka upphandlingar eller avtalsområden, denna typ av reglering kan anses ändamålsenlig för. I vissa branscher kan ett dylikt villkor om insyn få till följd att bolaget inte får in tillräckligt många, eller några, anbud då detta i vissa fall kan anses för långtgående för vissa aktörer. I egenskap av att vara ett allmännyttigt fastighetsbolag konkurrerar vi med privata aktörer om marknadens resurser och måste ständigt göra denna avvägning.

Bolaget anser att vitet ska anpassas efter det enskilda avtalet, det vill säga, att det i vissa fall är lämpligare med en procentuell andel av kontraktsbeloppet för vitesberäkningen, medan det i andra fall kan vara lämpligare med en vitessumma. Det viktiga är, som i alla kontraktsförhållanden, att vitet ska stå i paritet med kontraktsvärdet, för att uppnå önskad effekt.

Micasa Fastigheter i Stockholm AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Micasa Fastigheter ser positivt på att Stockholms stads program för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer jämte avtalsklausul för säkerställande av allmänhetens insyn i verksamheter som bedrivs av privata utförare för mandatperioden 2015-2018. Detsamma gäller den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd.

Skolfastigheter i Stockholm AB:s (SISAB) remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB tillstyrker att programmet för upphandling och inköp kompletteras med riktlinjer och avtalsklausul med reservationen att det tydliggörs för vilken typ av verksamhet som ska omfattas av riktlinjen. En reflektion är att det kan finnas risk att kravet på insyn tangerar affärshemligheter och då skulle kunna bli till men för såväl leverantör som medarbetare hos leverantören. En viss försiktighet i tillämpningen kan behövas.

AB Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stokab anser att det är angeläget att, såsom förslaget föreskriver, varje nämnd/bolag kan anpassa informationskraven utifrån respektive verksamhets art och kontraktets omfattning. Det är i detta avseende särskilt viktigt att det är möjligt, såsom också föreslås i riktlinjerna, för respektive nämnd/bolag att vid bedömningen av vilken information som är skäligen att kräva beakta den sekretess som tillämpas för verksamheten. Att så fortsatt kan ske är centralt för Stokabs verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad.

Stockholm Business Region AB:s (SBR) remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SBR delar stadsledningskontorets bedömning att frågorna kring uppföljning och kontroll av privata utförare inryms i stadens program för upphandling och inköp och ser därför positivt på förslaget att stadens program för upphandling och inköp

kompletteras med riktlinjer jämte avtalsklausul m.m.

Koncernledningens synpunkter

Det följer av kommunallagen att kommuner och kommunala helägda bolag ska ge allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. I riktlinjerna bör förtydligas att 3 kap 19 a § kommunallagen endast gäller om en kommun sluter avtal med en privat utförare. Skyldigheten för kommunala bolag att ge allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata företag regleras i 3 kap 17 § kommunallagen.

SISAB har efterlyst att det ska tydliggöras vilken typ av verksamhet som ska omfattas av riktlinjerna om allmänhetens insyn. Koncernledningen konstaterar att i förarbetena lyfts fram att kommuner är ansvariga för ett stort antal tjänster till medborgarna, t.ex. hälso- och sjukvård, socialtjänst och renhållning men det finns inga skrivningar som ger stöd för att bestämmelserna om insyn skulle vara begränsade till köp endast inom de sektorerna. Det faktum att regleringen även gäller kommunala bolag talar för att regleringen gäller oavsett vilken typ av verksamhet som privata utförare bedriver på uppdrag av kommunen eller bolaget. I klausulen som tagits fram anges att det är en standardklausul och att villkoren bör anpassas utifrån verksamhetens art och kontraktets omfattning. Som också stadsledningskontoret skriver i sitt förslag är det viktigt att kraven på den privata utföraren är proportionerliga.

Några av dotterbolagen har gett uttryck för viss oro för att en klausul om allmänhetens insyn kan påverka marknaden, dvs privata aktörers vilja att lämna anbud i kommunala upphandlingar, i icke önskvärd riktning. Det är förstås viktigt att redan i avtalet med den privata utföraren reglera vilken information som den privata utföraren ska lämna ut. Exakt hur långt insynen ska sträcka sig får bedömas i varje enskilt fall och utifrån vilka uppgifter som skulle vara offentliga om verksamheten bedrivits i egen regi av kommunen eller det kommunala bolaget. Privata utförares intresse av att skydda sina affärs- och driftförhållanden och företagshemligheter värnas genom bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om skydd mot företagshemligheter. Detta täcks in av den föreslagna klausulen som anger att leverantören inte ska vara skyldig att lämna information om utlämnandet strider mot lag eller annan författning. Avsikten är inte att de privata utförarna ska lämna ut information om sina affärs- och driftförhållanden och företagshemligheter. Utformas bestämmelsen med den utgångspunkten ser koncernledningen inte att det finns anledning till den oro som dotterbolagen ger uttryck för.

Sammantaget tillstyrker koncernledningen förslaget till riktlinjer med tillägget att det bör förtydligas med en skrivning om att skyldigheten för kommunala bolag att ge allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata företag regleras i 3 kap 17 § kommunallagen. Koncernledningen tillstyrker också förslaget till klausul men konstaterar samtidigt att den, som också framgår av förslaget, är en standardklausul som kan behöva anpassas utifrån verksamhetens art och kontraktets omfattning.

Den reviderade klausulen om meddelarfrihet och meddelarskydd med

avtalsrättsliga sanktioner i form av vite gäller endast verksamheter inom skola, vård och omsorg. Koncernledningen avstår därför att lämna synpunkter på förslaget i den delen.

Reservationer m.m.

Arbetsmarknadsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Gulan Avci (L) enligt följande.

Genom ny lagstiftning utökas meddelarfriheten den 1 juli 2017 till privata företag och organisationer som bedriver offentlig finansierad verksamhet inom vård, skola och omsorg. Det är en bra förändring.

I förvaltningens förslag till yttrande över remissen argumenteras på ett yvigt sätt att meddelandefriheten borde omfatta alla upphandlingar och verksamhet som har någon form av extern utförare. Det är inte ett välpenetrerat ställningstagande.

En utökning till fler områden vore i och för sig önskvärd för att enskilda medarbetare ska ha full frihet att föra fram missförhållanden och för att en ”visselblåsarkultur” ska råda. Men det är en känslig avvägning som måste avgöras från område till område. Behov av att skydda avtalsfriheten, företagshemligheter och lojalitetsplikten kan ibland vara stora. Inom olika områden riskerar en utökning av meddelandeskyddet att medföra en negativ påverkan på konkurrens genom att färre anbud lämnas på upphandlingar.

En statlig utredning, SOU2017:41 Meddelarskydd – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd, har haft som uppgift att överväga utvidgning av meddelandeskyddet utöver vård, skola och omsorg. Utredningen presenterade sina slutsatser den 23 maj. Efter att ha bedömt område för område föreslår utredningen en utökning av meddelandefriheten till att omfatta även kollektivtrafik. Därutöver skriver utredningen följande: ”Även om det kan finnas skäl för att införa stärkt meddelarskydd även i andra verksamheter överväger de negativa konsekvenser som ett sådant införande skulle medföra.”.