

Kommunstyrelsen

Reglemente för kundval

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att anta föreslaget reglemente för kundval i Nacka kommun. Reglementet träder i kraft den 1 februari 2015.

Sammanfattning

Som ett led i att vårda och utveckla kundvalen har auktorisationsvillkoren gått igenom för att säkerhetsställa att de är enhetliga och uppföljningsbara. Genomgången visade att det behövs ett samlat styrdokument som definierar kundvalsmodellen i sin helhet. Det föreslagna reglementet beskriver kommunfullmäktiges styrning av kundvalen, liksom nämndernas uppdrag och ansvar för kundvalssystemen. Förslaget till reglemente innehåller att det som idag kallas enbart auktorisationsvillkor fortsättningsvis ska kallas *generella auktorisationsvillkor*, medan nämnderna antar *specifika auktorisationsvillkor* för vardera kundvalssystem. I förslaget till reglemente tydliggörs nämndernas ansvar för utveckling av kundvalen. För att säkerställa att uppföljning och utvärdering sker på samma sätt och på lika villkor föreslås att nämnderna för varje kundval antar en modell för uppföljning och utvärdering av anordnarna.

Vid sammanträdet den 22 september 2014 återremitterade kommunfullmäktige, med stöd av kommunallagens regler om minoritetsskydd, ärendet för att auktorisationsvillkoren skulle kompletteras med villkor om att offentlighetsprincipen och meddelarskydd skulle gälla och om kollektivavtalsliknande villkor. Enligt stadsledningskontoret skulle den typen av villkor medföra uppgifter för kommunen som den inte är lämpad för. Utlämnande av allmän handling prövas enligt tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen av domstol; ett sådant krav i kundval skulle medföra att kommunen i domstol ska kunna bevisa att en brist i utlämnande är grund för sanktioner mot anordnaren. Detsamma gäller meddelarskydd, där kommunen skulle ta på sig justitiekanslerns och JO:s funktion. Att ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor strider mot EU-rätten. Effekten av att kommunen skulle agera mot en anordnare som inte uppfyllde sådana, är att kommunen åsidosätter den svenska modellen där arbetsmarknadens parter hanterar de frågorna.



Ärendet

Ärendet handlar om den översyn av auktorisationsvillkoren inom Nacka kommuns kundvalssystem som har gjorts. Den har lett fram till ett förslag om att kommunfullmäktige ska anta ett reglemente för kundval. Det föreslagna reglementet definierar vad som är ett kundvalssystem och lägger fast de generella auktorisationsvillkor som kommunfullmäktige anger ska gälla för alla anordnare som vill leverera de välfärdstjänster som kundvalssystemen omfattar. Förslaget innebär att kommunfullmäktige beslutar att de villkor som de kundvalsansvariga nämnderna ska besluta om och som definierar krav per typ av tjänst, ska kallas specifika auktorisationsvillkor. Förslaget omfattar också ett krav på att det för vardera kundvalssystem ska finnas en modell för uppföljning och utvärdering av anordnarna och hur de levererar välfärdstjänsterna.

När kommunfullmäktige debatterade ärendet vid sitt sammanträde den 22 september 2014 framställdes ett yrkande om att ärendet skulle återremitteras för att de generella villkoren skulle kompletteras med krav på offentlighetsprincip, meddelarskydd och kollektivavtalsliknande villkor för dem som arbetar inom verksamheterna. Yrkandet medförde att ärendet återremitterades med stöd av reglerna om minoritetsskydd i 5 kap 36 § kommunallagen.

I förslaget till reglemente finns i punkten 25 ett generellt auktorisationsvillkor om att anställd hos anordnare har rätt att anmäla missförhållanden till kommunen. Anordnaren eller någon denne ansvarar för, får inte efterforska vem som har gjort sådan anmälan. Stadsledningskontoret menar att det är så långt kommunen kan gå, som kommun. Att införa krav på att offentlighetsprincipen och meddelarskydd ska gälla är något som måste ske genom lagstiftning. Det blir annars kommunen som ska pröva om en anordnare gjort rätt som inte lämnat ut en handling, något som för det offentliga skyldighet att lämna ut allmänna handlingar, prövas av domstol, med kammarrätten, som är en överrätt, som första instans. Brott mot meddelarskydd, i form av att efterforska vem som lämnat en uppgift till en journalist för publicering, hanteras av justitiekanslern och riksdagens ombudsmän, JO, och kan leda till åtal och fällande dom för att ha begått ett straffrättsligt brott. Sådant ska inte en kommun hantera inom ramen för auktorisationsvillkor, det är inte inom vad en kommun är till för. Protesterar anordnaren är det kommunen som i domstol ska bevisa att anordnaren har gjort fel som inte lämnat ut en handling eller forskat efter vem som berättat om missförhållanden.

Lagstiftning är på väg på området. Om riksdagen antar förslaget kommer kombinationen av lag och det föreslagna auktorisationsvillkoret om anordnaren inte får efterforska vem som anmält missförhållanden till kommunen, ge medarbetarna ett starkt skydd som ska göra att de våga tala om när det råder missförhållanden.

När det gäller kollektivavtalsliknande förhållanden strider det mot EU-rätten att ställa sådana villkor. Även när det gäller att pröva om anordnarna har sådana är det ett orimligt åtagande för en kommun att bestämma om det är så och att den i domstol ska bevisa att



sådana inte föreligger – och att bristerna är sådana att kommunen har grund för någon form av sanktion mot anordnaren. När det gäller kraven på att erlægga skatter och avgifter prövas det av Skatteverket och kommunen agerar mot anordnaren på grundval av åtgärder som Skatteverket genomför. Frågan om arbetstagares villkor är i Sverige överlämnat till arbetsmarknadens parter och det skulle bli väldigt underligt om en kommun började pröva frågan på egen hand, helt utanför den svenska modellen.

Med hänvisning till ovanstående föreslår stadsledningskontoret att kommunfullmäktiges minoritetsåterremiss inte ska leda till några förändringar i förslagen till auktorisationsvillkor.

Stadsledningskontoret redovisar nedan innehållet i juridik- och kanslienhetens tjänsteskrivelse, med hela förslaget till reglemente för kundval.

Bakgrund till förslaget om reglemente

I Nacka kommun finns kundval inom de flesta individuellt riktade välfärdstjänsterna. Första kundvalet infördes 1985 och idag erbjuds sjutton olika kundval. Kommunens kundvalsmodell bygger på individens möjlighet att själv välja vem som utföra den tjänst som individen har rätt till inom olika välfärdstjänster till exempel val av förskola, hemtjänst och arbetsmarknadsinsats. Olika serviceleverantörer, så kallade anordnare, utför välfärdstjänsterna. Anordnarna kan vara kommunalt ägda, drivas av privata företag eller ideella krafter. För att få bli godkänd som anordnare måste man leva upp till kommunens villkor och kan då bli auktoriserad. Dessa auktoriserade anordnare erbjuder sedan sina tjänster till enskilda som har rätt att få servicen. Genom att den enskilde själv väljer anordnare av välfärdstjänst får den enskilde möjlighet att avgöra vad som är god kvalitet. Det är kommunfullmäktige som bestämmer värdet på den specifika välfärdstjänsten genom att fastställa ett checkbelopp. Checkbeloppet ska täcka kostnaden för välfärdstjänsten.

Översyn av kundvalen

Under 2009 gjorde stadsledningskontoret en översyn av auktorisationsvillkoren i de olika kundvalssystemen i syfte att föreslå enhetliga villkor som tydliggör vilka krav kommunen ställer på anordnarna. Översynen resulterade i att kommunfullmäktige beslutade att anta en definition på vad ett kundvalssystem innehåller samt auktorisationsvillkor för alla kundval. Kommunfullmäktige beslutade även att anta enhetliga bestämmelser om när avauktorisering, det vill säga återkallelse av auktorisation, får ske.

Ett prioriterat utvecklingsområde är att vårda och utveckla kundvalen. Ett led i detta arbete har varit att göra en övergripande genomgång av kundvalen för att säkerhetsställa att auktorisationsvillkoren är enhetliga och uppföljningsbara. Vid genomgången framkom behov av ett styrdokument som reglerar kommunens kundval i sin helhet.



Övergripande genomgång av kundvalen

Samtliga kundval ska enligt beslut från kommunfullmäktige (dnr KFKS 2008/567 § 294) bestå av enhetliga auktorisationsvillkor. Vid genomgång av kundvalen framgår att det finns skillnader mellan auktorisationsvillkoren. De skillnader som noteras är bland annat:

- Användning av olika begrepp för samma sak. Exempelvis villkor, definitioner, tillämpningsregler, och administrativa föreskrifter används som benämningar för samma sak i olika kundval.
- Olika ordningsföljd och rubriksättning. Kundvalen har till viss del olika uppbyggnad och struktur.

Reglemente för kundval

För att skapa en tydlig ansvarsfördelning avseende kundvalen bör ett styrdokument i form av reglemente antas av kommunfullmäktige. Ett reglemente bör syfta till att beskriva kommunfullmäktiges styrning av kundvalen samt nämndernas uppdrag och ansvar för kundvalen. Vid genomgången har även framkommit ett behov av att tydliggöra nämndernas ansvar för uppföljning.

Generella och specifika auktorisationsvillkor

Som tidigare beskrivits antog kommunfullmäktige 2009 auktorisationsvillkor i syfte att skapa enhetlighet mellan kundvalen. Dessa gemensamma auktorisationsvillkor bör utgöra en naturlig del av reglementet, varför villkoren återfinns i förslaget. Det föreslås att de gemensamma villkoren fortsättningsvis ska benämnas som generella auktorisationsvillkor. Detta för förtydliga att villkoren ska gälla för samtliga kundval. Därutöver föreslås en revidering av de nuvarande auktorisationsvillkoren främst utifrån klarspråk.

Förutom de generella villkoren föreslås att nämnderna antar specifika auktorisationsvillkor, det vill säga villkor som är specifika för kundvalet. Det finns idag sådana villkor i kundvalen, men dessa benämns olika i de respektive kundvalen. En sådan förändring medför att det blir tydligare för anordnaren att det är fråga om krav från kommunens sida.

Utveckling och uppföljning av kundvalen

I reglementet tydliggörs nämndernas ansvar för utveckling av kundvalen. I ansvaret ingår att utreda och lämna förslag till kommunfullmäktige om nya kundval inom nämndens ansvarsområden. För att ytterligare stärka kommuninvånarnas valfrihet och förenkla processen för anordnaren bör nämnderna aktivt arbeta med att vidareutveckla och överväga nya områden för kundval.

Vid genomgången av de olika kundvalen framkom ett behov av tydliga rutiner för uppföljning och utvärdering. I de nuvarande auktorisationsvillkoren finns en



sanktionstrappa som ska tillämpas vid uppföljning av anordnaren. För att säkerställa att användning av sanktionstrappan och uppföljning sker på samma sätt och på lika villkor för samtliga anordnare föreslås att nämnderna för varje kundvalssystem ska anta en modell för uppföljning och utvärdering av anordnaren. Modellen ska huvudsakligen syfta till att säkerställa en god kvalitet på tjänsten samt en enhetlig bedömning vid auktorisation, avauktorisering och varning. Ur ett rättsäkerhetsperspektiv är det viktigt att det inte finns utrymme för godtyckliga bedömningar, vilket en sådan modell kan motverka.

Yttranden från nämnderna

Social- och äldregruppen, arbets- och företagsgruppen, kulturgruppen, utbildningsgruppen och kommunstyrelsens verksamhetsutskott har fått tillfälle att yttra sig över förslaget på reglemente för kundval. Utifrån yttrandena har nya ställningstaganden gjorts och reglementet har därmed omarbetats.

Nedan följer en sammanfattning av respektive nämnds yttrande samt utredarnas kommentarer över förslagen. Remissinstansernas förslag och kommentarer till vissa av de generella auktorisationsvillkoren finns sammanställda i bilaga 2.

Social- och äldregruppen

En förklaring efterfrågas av de olika begreppen som används i reglementet i förhållande till de begrepp som används vid tillämpning av lagen (2008:962) om valfrihetstjänster.

Uppdelningen av generella och specifika auktorisationsvillkor är bra då det blir tydligare i kundvalen. En tydligare struktur och uppdelning av de generella villkoren efterfrågas dock. Det bör finnas möjlighet att använda ytterligare underrubriker i de generella auktorisationsvillkoren.

De generella villkoren bör omfatta ett krav om att anordnare ska medverka i kommunens utvecklingsarbete, i skälig omfattning.

Utredarnas kommentar

Nacka kommuns kundvalssystem ska ses som en fristående modell för att skapa kvalitet inom välfärdstjänster. Utifrån detta förhållningssätt bör därför begrepp som framgår av annan lagstiftning inte behandlas i ett reglemente som enbart avser kundval. Utredarna bedömer därför inte att en begreppsförklaring bör tillfogas förslaget på reglemente.

Underrubriker i de generella auktorisationsvillkoren används redan idag av en del nämnder. Då underrubriker kan göra det mer lättförståeligt och skapa en bättre struktur kommer den slutliga versionen av reglementet att innehålla lämpliga underrubriker.



Krav på att anordnare i skälig omfattning ska medverka i kommunens utvecklingsarbete är ett långtgående krav för en anordnare. Det finns även svårigheter att följa upp ett sådant krav. Kommunens utvecklingsarbete måste i huvudsak bedrivas av kommunen själv och det kan inte åligga enskilda anordnare att ingå i detta arbete. Det kan dessutom innebära en svårighet för anordnare som är aktiva i flera olika kommuner att anpassa verksamheten efter utvecklingsarbete i särskild kommun.

Arbets- och företagsnämnden

Eftersom kundvalen utgör en sådan stor andel av kommunens omsättning är det av stor vikt att utvecklingen och kvalitetssäkringen av kundvalen hålls ihop på en övergripande nivå inom kommunen.

Möjligheterna och vinsterna med att samordna och kombinera olika kundval mellan olika verksamhetsområden är stor och bör utvecklas ännu mer för Nackas medborgare. Kommunens roll bör vara att underlätta och uppmuntra för anordnare att samordna att flera kundval når medborgarna.

En av huvudmannens viktigaste uppgifter är att säkerställa anordnarens kompetens och kvalitet. Huvudmannens ansvar för detta bör tydliggöras i reglementet.

Utredarnas kommentar

Det övergripande ansvaret för att utveckla och kvalitetssäkra kundvalsmodellen i Nacka bör utifrån kommunstyrelsens reglemente (KFKS 2012/602-003) ligga på kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen bibehåller detta övergripande ansvar även fortsättningsvis. Någon förändring när det gäller fördelning av detta ansvar anses inte därmed inte nödvändig i dagsläget. Samordningen mellan olika kundval inom en eller flera nämnder är alltid positiv då det kan utveckla och förbättra kundvalen ytterligare. Genom förslaget reglemente är förhoppningen att de olika villkoren inom respektive kundval blir mer enhetliga vilket underlättar för anordnare som verksamma inom flera kundval.

Utifrån de generella och specifika auktorisationsvillkoren säkerställer kommunen att anordnaren har rätt kompetens utifrån vad som krävs av kundvalet. Om anordnare uppfyller kraven så måste kommunen som huvudman anses säkerställa kompetens och kvalitet inom verksamheten. Kommunens uppföljning och tillsyn är då av stor betydelse för att kvaliteten på verksamheten bibehålls.

Kulturnämnden

Kulturnämnden anser att förslaget i stort ligger i linje med de villkor och den ansvarsfördelning som redan gäller. Kulturnämnden anser dock att det är positivt att vissa frågor förtydligas.

Kulturnämnden framhåller att § 4 i det förslagna reglementet skiljer sig från vad som beskrevs när kundvalet behandlades i kommunfullmäktige år 2009. Av 2009 års



beslutsunderlag fanns ett särskilt avsnitt om vikten av att det ska gälla samma auktorisationsvillkor i alla kundvalssystem. Nämndernas rätt att avvika från den principen kommenteras inte i det föreslagna reglementet. Av § 4 framgår inte heller om tillämpningsanvisningarna som 2009 var del av kundvalssystemet finns kvar i sin nuvarande form eller ej. § 4 bör därför enligt kulturnämnden kommenteras ytterligare ur detta avseende.

Av § 4 i det föreslagna reglementet anges att de specifika auktorisationsvillkoren inte ska avvika av ”principiell” betydelse. För en läsare kan dessa paragrafer uppfattas som otydliga och motstridiga. Det måste klargöras om det exempelvis är tillåtet att i specifika auktorisationsvillkor reglera villkor för avauktion utöver det som regleras i de generella auktorisationsvillkoren.

Utredarnas kommentar

De generella auktorisationsvillkoren ska även fortsättningsvis vara samma i alla kundval. Nämnderna har därför inte heller någon möjlighet att avvika från dessa villkor. Däremot kommer de nuvarande tillämpningsanvisningarna att ersättas av specifika auktorisationsvillkor och precis som i 2009 års beslutsunderlag faller detta inom respektive nämnds ansvar att besluta om.

För att klargöra texten i § 4 avseende specifika auktorisationsvillkor har texten omarbetats och förtydligats.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden har inga invändningar mot förslaget om reglemente.

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott framhåller att det är viktigt att de tillämpningsanvisningar som vardera nämnd antar för vart kundvalssystem, har lika effekter för kommunala och privata anordnare. Det lyfts också fram att det är viktigt att uppföljningen av tjänsterna utförs på ett likartat sätt oavsett vem som är anordnare. Verksamhetsutskottet tillstyrker förslaget avseende de generella villkoren.

Utredarnas kommentar

Det är av stor vikt att uppföljning av såväl kommunala som privata anordnare sker likartat så att en konkurrensneutralitet främjas. Av förslaget till reglemente följer att nämnderna för varje kundvalssystem ska anta en modell för uppföljning och utvärdering av anordnaren och verksamheten. Modellen ska säkerställa en god kvalitet på tjänsten samt verka för en enhetlig, transparent och förutsägbar uppföljning. Genom att nämnderna antar en sådan uppföljningsmodell är förhoppningen att uppföljning och utvärdering sker likartat oavsett vem som är anordnare.



Konsekvenser för barn

Det föreslagna reglementet ska medföra tydligare grundvillkor för kommunens alla kundval och ställer krav på att det för varje kundvalssystem ska finnas en modell för uppföljning och utvärdering av de välfärdstjänster som anordna utför. För barn betyder det att förslaget ger förutsättningar för en bättre kvalitet i verksamheter som de tar del av.

Bilagor

1. Reglemente för kundval
2. Nämndernas synpunkter på de generella auktorisationsvillkoren
3. Remissyttranden

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Helena Meier
Stadsjurist