

Kommunstyrelsen

Översyn av reglemente för kundval

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Kommunfullmäktige antar föreslagen revidering av *reglementet för kundval* i enlighet med bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 15 mars 2021.
2. Kommunfullmäktige beslutar att det reviderade reglementet för kundval börjar gälla från och med den 1 augusti 2021.

Sammanfattning

Nacka kommun tillämpar idag ett valfrihetssystem som benämns kundval. Kundval är ett alternativ till upphandling enligt lagen om upphandling och att driva verksamhet i egen kommunal regi. I reglementet för kundval definieras kommunens kundvalssystem för att säkerställa att samtliga kundval innehåller tydliga auktorisationsvillkor samt att uppföljningen är enhetlig och transparent.

Stadsledningskontoret har initierat ett större projekt för att se över kommunens kundval. En etapp i detta projekt är att se över reglementet för kundval där även kommunens generella auktorisationsvillkor ingår. Kommunstyrelsens arbetsutskott har remitterat reglementet till de nämnder som har kundval för yttrande. Utifrån nämndernas synpunkter har stadsledningskontoret utrett i vilket delar som reglementet behöver revideras.

Ärendet

Bakgrund

Nacka kommun tillämpar ett valfrihetssystem som benämns kundval och som används för alla individuella tjänster. Kundval är ett alternativ till upphandling enligt lagen om upphandling. I reglementet för kundval definieras kommunens kundvalssystem för att



säkerställa att samtliga kundval innehåller tydliga auktorisationsvillkor samt att uppföljningen är enhetlig och transparent.

Stadsledningskontoret har initierat ett större projekt för att se över kommunens kundval. En etapp i detta projekt är att se över reglementet för kundval där även kommunens generella auktorisationsvillkor ingår. Kommunstyrelsens arbetsutskott har remitterat reglementet till de nämnder som har kundval för yttrande. Utifrån nämndernas synpunkter har stadsledningskontoret utrett i vilka delar som reglementet behöver revideras

Nämndernas synpunkter i korthet utifrån remissen

Kommunstyrelsens arbetsutskott har remitterat reglementet för kundval till arbets- och företagsnämnden, kulturnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden. Samtliga nämnder ställer sig positiva till att en översyn av kundvalet görs och av nedan framgår nämndernas synpunkter i övrigt.

Socialnämnden och äldrenämnden

Socialnämnden och äldrenämnden bedömer att reglementet bör innehålla ett hållbarhetsvillkor (klimatmässig, social och ekonomisk hållbarhet) i likhet med kommunens inköspolicy.

Nämnderna gör en jämförelse mellan kommunens prövning av anordnare och den prövning som Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) gör i samband med bedömning av om en omsorgsgivare får bedriva verksamhet i enlighet med socialtjänstlagen. När IVO bedömer om omsorgsgivare uppfyller krav för att få bedriva verksamhet utgår de från 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453). Det görs en bedömning om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Vidare krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig. IVO kan utifrån detta till exempel ta hänsyn till om någon kommun hävt sina avtal med bolaget när de prövar en ansökan om tillstånd. Nämnderna anger att en reglering som liknar den om tillståndsgivning i socialtjänstlagen eventuellt skulle kunna hindra auktorisation av vissa bolag där ersättning används på ett felaktigt sätt och i kriminellt syfte.

Vad gäller sanktionsmöjligheterna inom kundvalen kan det noteras att socialnämnden den 16 juni 2020 (§ 80) beslutade att överlämna information till kommunstyrelsen beträffande förslag på nedan tillkommande sanktionsmöjligheter inom kundvalen.

1. Åtgärdsplan
2. Tillfälligt beställningsstopp
3. Varning
4. Ekonomiska sanktioner genom vite och skadestånd

I nämndernas yttranden föreslås därmed ytterligare en möjlighet att göra en helhetsbedömning utifrån allvarlighetsgrad kopplat till sanktion. Denna sanktionstrappa



föreslås användas oavsett vilken punkt i villkoren en anordnare brister i. Utifrån sanktioner ser socialnämnden även att brister i formalia och ekonomi ofta väger tyngre än brister kopplat direkt till kund. Socialnämnden respektive äldrenämnden önskar här en tydligare koppling till kund när det gäller allvarligare brister.

Om en anordnare blir avauktoriserad på grund av allvarliga fel/brister finns det behov av att reglera hur lång tid som måste passera från det att avauktorisation skett till dess att en ny auktorisation kan medges om anordnaren ansöker på nytt. Nämnderna bedömer även att reglementet bör reglera ickevalsalternativ inom kundvalen.

Arbets-och företagsnämnden

Arbets- och företagsnämnden anser att reglementet bör omfatta fler sanktionsmöjligheter och utgöra en vägledning för en enhetlig hantering av nämndernas tillämpning av sanktioner. Det bör förtydligas hur ett kundval kan avslutas samt vilka organisationsformer som kan vara aktuella för auktorisation. Vidare bör reglementet omfatta villkor om en karenstid för ny ansökan från tidigare anordnare som på grund brister har avauktoriserats.

Samtliga villkor i reglementet ska vara tillämpliga på alla kundval och eventuella tolkningsutrymmen bör undanröjas. Reglementets villkor och formuleringar kring extraordinära händelser och kris bör även revideras och tydliggöras.

Kulturnämnden

Av kulturnämndens yttrande framgår att reglementet för kundval ska vara tillämpligt på alla kundval. Det medför att vissa nuvarande villkor bör tas bort (exempelvis krav på lokaler och utrustning). Det framgår vidare att det finns behov av en utvecklad sanktionstrappa om det förekommer brister hos anordnaren. Det finns även önskemål om vissa mindre förtydliganden vad gäller vissa generella auktorisationsvillkor.

Kulturnämnden lyfter även behovet av förtydliganden vad gäller olika organisationsformer som kan vara aktuella för auktorisation. Bland annat önskar nämnden se förtydliganden när kommunens produktion eller en ideell förening söker auktorisation. Kulturnämnden bedömer även att reglementets villkor vad gäller kris och allvarlig händelse bör se över utifrån rådande pandemi. Vidare bör reglementet omfatta villkor om en karenstid för ny ansökan från tidigare anordnare som på grund brister har avauktoriserats. Det bör även förtydligas hur ett kundval kan avslutas. Kulturnämnden bedömer även att det bör förtydligas när en anordnare är skyldig att exempelvis tillgänglighetsanpassa utifrån ny lagstiftning.

Vad gäller de befintliga generella villkoren avseende höjd beredskap eller annan allvarlig händelse i fredstid så kan följande noteras. Utifrån erfarenheter i samband med pandemin covid-19 har nämnden noterat en osäkerhet kring begreppen såväl för anordnarna inom kommunens kundval som för nämnden. Det begrepp som används i flera andra sammanhang är extraordinär händelse. Det råder tveksamhet om skillnaden i begreppen är



avsiktlig. Då det kan ha en väsentlig betydelse betonar nämnden vikten av att detta ses över för att vara överensstämmande i de delar som önskas.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden noterar att nämnden inte har möjligheter att ställa andra krav på en anordnare än vad som framgår av lag eller föreskrift. Det innebär bland annat att det är svårt att ställa krav på att en anordnare ska följa kommunala mål samt att anordnare ska ingå kommunens kösystem eftersom det inte finns något lagkrav om detta.

Vidare bör reglementet omfatta villkor om en karenstid för ny ansökan från tidigare anordnare som på grund brister har avauktorerats. I övrigt föreslår utbildningsnämnden att vissa generella auktorisationsvillkor förtydligas.

Stadsledningskontorets synpunkter och bedömning

Utökade sanktionsmöjligheter vid brister hos anordnare

Det kan konstateras att ett flertal nämnder anger att det finns ett behov av utökade sanktionsmöjligheter vid brister hos anordnare. Nuvarande reglemente anger sanktionerna varning och avauktorisation vid brister.

Val av sanktioner bör beslutas av nämnd

Varje auktorisationsvillkor har idag, en av kommunfullmäktige, förutbestämd sanktion. Stadsledningskontoret bedömer att kommunfullmäktige fortsatt ska besluta om vilka sanktioner som kan tillämpas av nämnderna vid uppkomna brister hos en anordnare. Däremot bör nämnderna besluta om vilken sanktion som ska tillämpas vid brist mot de olika auktorisationsvillkoren. Utifrån det specifika kundvalet bör respektive nämnd bäst kunna avgöra vilka sanktioner som bör tillämpas. Nämnderna bör även själva i sina specifika auktorisationsvillkor besluta om inom vilken tid en avauktorisation ska ske då en anordnare saknar uppdrag. Detta ligger även linje med kommunens styrprincip om att delegera ansvar till lägsta effektiva nivå. Stadsledningskontoret konstaterar att bristens påverkan på kund ska vara en avgörande faktor för val av sanktion gentemot anordnaren, vilket innebär att ju mer negativ påverkan bristen har på kund desto mer påkallat är det med en allvarligare sanktion.

Åtgärdsplan bör utgöra en ny sanktion

Inför eller i samband med att en nämnd fattar beslut om en varning fattar nämnderna i regel även ett beslut om en åtgärdsplan för anordnaren. Åtgärder inte anordnaren bristerna som framkommer av den beslutade åtgärdsplanen kan en varning eller avauktorisation bli aktuell.

Vid en brist bör anordnaren som huvudregel få en möjlighet att rätta de uppkomna bristerna och detta bör då formaliseras genom ett beslut om åtgärdsplan. Beslutet om en åtgärdsplan utgör då ett underlag och en viktig dokumentation för det fortsatta arbetet med att följa upp att anordnaren vidtar åtgärder och hanterar tidigare uppvisade brister. Utifrån



denna aspekt föreslår stadsledningskontoret att ett beslut om åtgärdsplan anges i reglementet som en sanktion som kan nyttjas vid uppkomna brister.

Övriga sanktioner

Initialt kan det konstateras att det inte går att använda begreppet beställningsstopp då kundvals-systemet inte bygger på beställningar från nämnderna. Stadsledningskontoret föreslår istället att benämningen kundvalsstopp av anordnarens valbarhet hos kunden fortsättningsvis används i tjänsteskrivelsen. Det skulle innebära att nya kunder inte kan välja anordnaren fram till dess att anordnaren åtgärdat uppkomna brister. När anordnaren kan påvisa att bristerna är åtgärdade hävs kundvalsstoppet och nya kunder kan bokas in hos anordnaren. Kundvals-systemet är ett auktorisationssystem där de anordnare som uppfyller de på förhand ställda villkoren auktoriserats och att de därmed kan erbjuda sina tjänster till kunderna. Stadsledningskontoret bedömer att ett "kundvalsstopp" inte är förenligt med kommunens kundvalsmodell eftersom det innebär en tillfällig avauktionering. Om bristerna är så pass omfattande att det inte är lämpligt att anordnaren utför välfärdstjänster måste ett beslut om avauktionering ske. Stadsledningskontorets samlade bedömning är att det saknas rättsliga skäl att införa denna typ av sanktion.

Av kundvalsöversynen har det framkommit att de bakomliggande skälen till förslaget om "kundvalsstopp" i huvudsak är transparens mot kunden om att det finns brister hos anordnaren. Det kan konstateras att det finnas andra tillvägagångssätt att förse kunderna med relevant information om hur en anordnare utför sin tjänst. Detta kan exempelvis ske genom att kommunen blir än bättre på att kommunicera eventuella brister och kundnöjdhet i verktyg som exempelvis "Jämföraren". Där kan man tydligt informera om pågående åtgärdsplan och varning.

Ekonomiska sanktioner i form av vite och skadestånd kan utgöra effektiva påtryckningsmedel för att få en anordnare att fullgöra sina skyldigheter. Av den omvärldsbevakning som gjorts inom av äldrenämnden och socialnämnden framgår att ett flertal kommuner tillämpar ekonomiska sanktioner som påtryckningsmedel gentemot anordnare. Stadsledningskontoret bedömer förvisso att det kan finnas tillämpningssvårigheter vad gäller ovan nämnda sanktioner. Däremot kan en sanktion som förenas med vite ge incitament för en anordnare att fullgöra sina tjänster enligt kundvalet. För att bli ett så effektivt påtryckningsmedel som möjligt föreslås därför vitet fastställas utifrån anordnarens omsättning genom en av nämnden bestämd procentsats. Det ska dock noteras att en mer effektiv uppföljning av anordnarna från kommunens sida antas ge störst effekt för att få anordnarna att leverera tjänster av hög kvalitet. Målsättningen måste vara att brister identifieras i ett så tidigt skede att sanktioner såsom vite endast i undantagsfall behöver tillämpas.

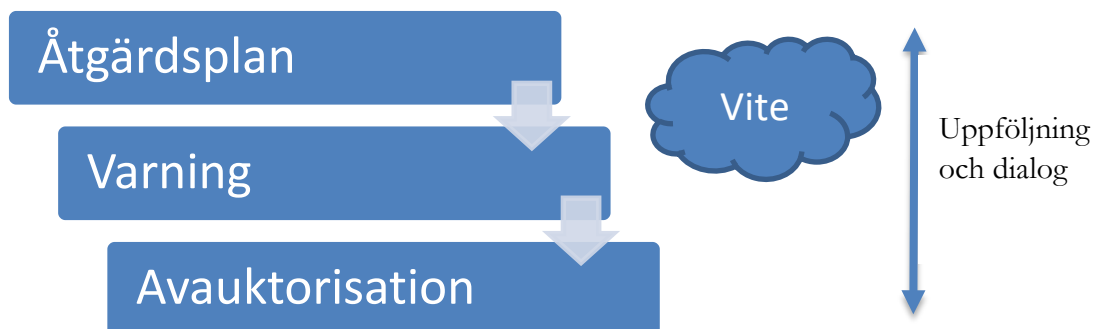
Uppföljningen av anordnare bör utvecklas

Nuvarande reglemente inom kundval anger att varje nämnd ska anta en uppföljningsplan för kundvalen. Det kan konstateras att dessa uppföljningar till stor del fungerar och har

utvecklats över tid. Av den översyn som gjorts av kundvalet kan det däremot konstateras att nämndernas uppföljning till viss del skiljer sig åt. Det finns därför skäl att ge nämnderna i uppdrag att utveckla uppföljningen i nära samspel med varandra då nämnderna har mycket att lära av varandra och har utvecklat olika metoder för uppföljning som till stor del kan tillämpas av alla. Stadsledningskontoret bedömer att nämnderna fortsatt bör uppdras att anta en uppföljningsplan för kundval men att dessa planer ska ske årligen och även rapporteras vidare till kommunstyrelsen. Genom en årlig rapportering kan kommunstyrelsen i sin samordnande funktion utvärdera och föreslå utvecklingsmöjligheter för en stärkt uppföljning inom kundvalen. Det kan även noteras att kommunstyrelsen inom ramen för den interna kontrollen har en möjlighet att särskilt säkerställa att uppföljningen av anordnare sker på ett ändamålsenligt sätt i samband med att nämnderna återrapporterar sin uppföljning av internkontrollplanerna under våren. Kommunstyrelsen har utifrån sin samordnande funktion en möjlighet att exempelvis besluta om att nämnderna ska ha särskilda fokusområden inom den interna kontrollen. Det kan exempelvis rör sig om fokus på hur nämnderna arbetar med att förhindra oriktiga utbetalningar inom kundvalen.

Det bör även initieras och säkerställas att alla kundval läggs in ”Jämföraren” och att det även markeras om anordnare är föremål för åtgärdsplan eller varning. Detta ger goda incitament för anordnaren att ständigt arbeta med kvalitetsförbättring samtidigt som de ger välbehövlig information till den enskilde som ska välja i kundvalet.

Tillämpliga sanktioner vid brister hos anordnare



Det ska noteras att ovan sanktioner inte behöver väljas i någon särskild ordning utan det är anordnarens brist och dess allvarlighetsgrad som styr nämndens val av sanktion.

Hållbarhetsvillkor

Stadsledningskontoret bedömer inte att de generella auktorisationsvillkoren bör kompletteras med särskilda hållbarhetsvillkor. Av en jämförelse med kommunens inköspolicy, som anger kommunens förhållningssätt i samband med externa köp, kan det konstateras det av denna framgår att det i kommunens hållbarhetsarbete ingår såväl klimatmässig som social och ekonomisk hållbarhet. Inköspolicyn ställer således inga bindande villkor om hållbarhet och det bör inte heller auktorisationsvillkoren göra. Utifall att kommunen skulle ställa krav om hållbarhet måste checkbeloppet till anordnarna justeras



då ett sådant krav normalt genererar högre kostnader. Det måste även beaktas att många av kommunens anordnare består av småföretag och då kan denna typ av villkor vara svårt för dessa anordnare att uppfylla. I sammanhanget ska det också lyftas att det är svårt att ställa hållbarhetsvillkor som kan vara tillämpligt på alla individuella tjänster inom kundval. Auktorisationsvillkoren bör enbart omfatta den individuella tjänsten och innehålla villkor som genererar en hög kvalitet för kunden. Däremot bör kommunen med hjälp av *Jämföraren* kunna mäta hur olika anordnare förhåller sig till hållbarhet. Om kunden kan se hur olika anordnare förhåller sig till hållbarhetsvillkor får kunden en möjlighet att välja anordnare utifrån bland annat denna aspekt. Detta skapar incitament för anordnare att arbeta aktivt med hållbarhetsfrågor. Arbetet med att utveckla *Jämföraren* ligger inom ramen för etapp två i stadsledningskontoret projekt om att se över kommunens kundval. I detta arbete ingår att utveckla tjänsten för den enskilde att kunna jämföra anordnarna samt att se över kundvalsrelaterad information på kommunens hemsida. Stadsledningskontoret bedömer därför att en mätning av hållbarhet kan rymmas inom det fortsatta utvecklingsarbetet inom ramen för projektet.

Brister i andra kommuner – påverkan på auktorisationen i Nacka

Socialnämnden och äldrenämnden gör en jämförelse mellan kommunens prövning av anordnare och den prövning som Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) gör i samband med bedömning av om en omsorgsgivare får bedriva verksamhet i enlighet med socialtjänstlagen. IVO kan utifrån detta till exempel ta hänsyn till om någon kommun hävt sina avtal med bolaget när de prövar en ansökan om tillstånd. Nämnderna anger att en reglering som liknar den om tillståndsgivning i socialtjänstlagen eventuellt skulle kunna hindra auktorisation av vissa bolag där ersättning används på ett felaktigt sätt och i kriminellt syfte.

Det kan noteras att IVO:s tillståndsgivning sker utifrån socialtjänstlagen vilket således medger att IVO utifrån lagen har ramar som är vidare än vad kommunen kan reglera inom ett kundval. Om en anordnare med verksamhet i flera kommuner brister i en annan kommun bör detta naturligtvis resultera i att kommunen får incitament till att följa upp anordnaren även i Nacka kommun. Gäller det brister vad gäller de formella auktorisationsvillkoren (exempelvis krav på F-skattebevis) så medför det att sanktioner kan bli aktuella i Nacka också. Samma sak gäller om en anordnare döms för brott i yrkesutövningen. Nuvarande villkor bedöms därför fånga upp de brister som kan ha bäring på kundvalet i Nacka. Om en anordnare däremot brister i en annan kommun och det rör den specifika verksamheten i den andra kommunen så bör detta inte med automatik medföra sanktioner i Nackas kundval. Varje sanktion måste utifrån rättssäkerhetsaspekt prövas individuellt och inte överföras med automatik till Nacka. Utifrån dessa aspekter bedöms nuvarande auktorisationsvillkor inte behöva kompletteras.

Karenstid för anordnare som avauktorerats

Samtliga nämnder lyfter behovet av en karenstid innan en tidigare anordnare auktoriseras igen. Stadsledningskontoret konstaterar att nuvarande auktorisationsvillkor (p 33) anger att



en anordnare som avauktoriserats särskilt ska uppvisa att man uppfyller de villkor som man tidigare avauktoriserats för. Detta villkor medför att kommunen redan följer upp tidigare brister hos anordnare innan dessa auktoriseras på nytt. Utöver detta bedöms det inte behövas ställas krav på karenstid. Uppfyller en anordnare auktorisationsvillkoren ska anordnaren bli auktoriserad vilket utgör grunden i kommunens kundval. En anordnare ska när som helst kunna ansluta sig som anordnare utan några tidsangivelser och utifrån denna aspekt bör därför inte en karenstid införas.

Ickevalsalternativ

Socialnämnden och äldrenämnden lyfter behovet av att reglementet anger kommunens förhållningssätt vad gäller ickevalsalternativ. Stadsledningskontoret konstaterar att alla kunder ska få välbehövlig information om olika alternativ som gör att varje kund får ett underlag för att själv fatta beslut om val av anordnare utifrån sina behov. För att det verkligen ska vara ett kundval åligger det respektive nämnd att långtgående bistå och underlätta för att kunden ska få möjlighet att göra ett aktivt val av den anordnare som han eller hon önskar utföra tjänsten. Om det trots dessa ansträngningar inte går, är det av stor vikt att kommunen utifrån ett konkurrensneutralt förhållningssätt erbjuder ett ickevalsalternativ. Detta bedöms däremot inte behöva regleras i reglementet utan detta bör respektive nämnd fatta beslut om utifrån sitt specifika kundval.

Reglering om hur kundval avslutas

Arbets- och företagsnämnden och kulturnämnden lyfter behov av förtydligande om hur ett kundval avslutas. Det kan noteras att nya kundval beslutats av kommunfullmäktige. Om ett kundval föreslås att avslutas är det därför alltid kommunfullmäktige som även fattar beslut om det. Denna notering bedöms inte behöva regleras av reglementet utan följer av de bestämmelser som anges av kommunallagen.

Organisationsformer som kan vara aktuella för auktorisation

Arbets- och företagsnämnden och kulturnämnden lyfter behov av förtydligande vad gäller vilka typer av organisationsformer som kan vara aktuella för auktorisation. Bland annat lyfts att det behöver klargöras vad som gäller då ideella föreningar och den kommunala produktionen söker auktorisation. Stadsledningskontoret bedömer inte att reglementet bör ange vilka organisationer som kan bli aktuella för auktorisation. Så länge en organisation uppfyller de auktorisationsvillkor som kommunen beslutat om så kan organisationen auktoriseras. Kommunen bör inte på förhand reglera organisationsformerna. Vad gäller den frågeställning som kulturnämnden lyfter avseende ideella föreningars möjlighet att kräva att kunder även är medlemmar i den ideella föreningen kan följande noteras. I enlighet med regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet kan kommunen aldrig sanktionera att en ideell förening som är anordnare ställer som krav att en enskild kund blir medlem i den aktuella föreningen. Då detta följer av lag behöver det inte regleras i reglementet. Av p 13 i auktorisationsvillkoren framgår även att anordnare ska följa lag och förordning vilket gör att brister kan medföra varning eller avauktorisation.



Tillämpningen av auktorisationsvillkor i förhållandet till lag

Utbildningsnämnden anger att det vid tillämpning av vissa villkor inom kundvalet förskola kan vara svårt att ställa krav och följa upp dessa utifrån att skollagen har en särskild reglering inom området. Stadsledningskontoret noterar att skollagen har en tydlig reglering vad gäller bland annat godkännande av huvudman och sanktioner vid brister inom förskolan. För det fall en lag anger en annan reglering än kommunens kundval måste därför lagstiftningen tillämpas. För att tydliggöra detta och underlätta den praktiska hanteringen föreslås därför att det i reglementet anges att respektive nämnd bemyndigas att anpassa sina auktorisationsvillkor för det fall lagstiftning anger annat. För Nackas kundval är detta framförallt relevant inom kundval förskola.

Formalia och utformningen av reglementet

Av nämndernas yttrande och stadsledningskontorets bedömning finns det skäl att förenkla och förtydliga reglementet. Utifrån denna bedömning föreslås nedan vilket även framgår av bilaga 2.

- Annan struktur (inordnat efter ämnesområden)
- Mer generella villkor för att nämnderna ska kunna anpassa sina specifika auktorisationsvillkor
- Sammanslagningar av villkor
- Redaktionella ändringar, förtydliganden av begrepp

Ekonomiska konsekvenser

Nackas auktorisationssystem är grunden för kommunens tillhandhållande av individuella välfärdstjänster. Alla anordnare konkurrerar med varandra om kunderna, vilket skapar incitament för kvalitetsförbättringar. En tät uppföljning av anordnare är en förutsättning för att säkerställa att kunden får den tjänst som den är berättigad till och att skattemedel nyttjas rätt. I övrigt bedöms inte förslag till beslut medföra några ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Nacka kundvalssystem riktar sig till våra Nackabor, däribland även barn och unga. Genom kundvalssystemet ges barn och unga, genom deras vårdnadshavare, en mångfald och valfrihet att välja just den anordnare som den önskar.

Bilagor

1. Reglemente för kundval i nuvarande lydelse
2. Reglemente för kundval med förslag på ändringar
3. Nämndernas yttrande.

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör

Sidrah Schaidler
Stadsjurist

Emelie Sunnliden Ceder
Kommunjurist

Anneli Sagnérius



Kommunjurist