

Privata utförare – kontroll och insyn

*Delbetänkande av Utredningen om en kommunallag
för framtiden*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:53

Sammanfattning

Allt fler privata utförare i kommunal verksamhet

Andelen kommunal verksamhet som utförs av privata utförare har vuxit allt mer under senare år. Utredningen anser att kommunallagen behöver moderniseras för att bättre återspegla detta förhållande. Utredningen föreslår att begreppet kommunala entreprenader i kommunallagen ska ersättas med begreppet privat utförare. En privat utförare definieras som en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. Med en privat utförare avses inte kommunala företag.

Tydliggör det kommunala huvudmannaskapet

Det är viktigt att det på ett tydligare sätt framgår att kommuner och landsting har kvar sitt huvudmannaskap även om en verksamhet lämnas över till en privat utförare. Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen, hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och tandvårdslagen ska tydliggöras att kommuner och landsting bibehåller sitt huvudmannaskap i denna situation. Syftet med den föreslagna lagändringen är i första hand ett klarläggande av vad som redan följer av gällande rätt. Lagändringen syftar till att tydliggöra det övergripande ansvaret som kvarstår för kommuner och landsting när en kommunal angelägenhet lämnas över till någon annan. Kommunen eller landstinget bestämmer om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet när den utförs av en privat utförare. Den privata utföraren tillhandahåller en kommunal tjänst och kommunen eller landstinget behåller det övergripande ansvaret på samma sätt som när den bedriver verksamheten i egen regi.

Lagändringen är inte avsedd att innebära någon förändring av principerna för fördelning av ansvar mellan kommunen och den privata utföraren ur ett skadeståndsrättsligt eller straffrättsligt perspektiv.

Tydligare ansvar för uppföljning och kontroll av privata utförare

Det behövs, enligt utredningens bedömning, ett mer strategiskt förhållningsätt när kommuner och landsting lämnar över verksamhet till privata utförare. Oavsett om syftet främst är att bidra till ökad valfrihet eller att öka effektiviteten i tjänsterna till medborgarna krävs att kommuner och landsting noggrant i förväg har analyserat vilka mål och riktlinjer som ska gälla för den upphandlade verksamheten och hur uppföljningen ska göras.

Utredningen föreslår att det ska vara en uttrycklig skyldighet för kommuner och landsting att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare. Vidare ska det vara en skyldighet för fullmäktige att anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter som lämnas över till privata utförare. I programmet ska också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet ska omprövas varje mandatperiod.

Att fullmäktige ska anta mål innebär att varje kommun och landsting måste formulera tydliga mål för sina privata utförare utifrån exempelvis effektivitets- och kvalitetssynpunkt. I kravet att anta riktlinjer ligger att tydliga kriterier behövs för hur uppgiften ska utföras för att uppnå de mål som fullmäktige angivit.

Privata utförare kan finnas inom många områden varför det kan vara svårt att i ett enda dokument utforma riktlinjer för samtliga former av upphandling. Det kan därför vara lämpligt att besluta om olika mål och riktlinjer för olika verksamhetsområden. I vad mån dessa ska antas i form av separata delar av ett program eller i ett samlat dokument är dock något som bör avgöras utifrån lokala förutsättningar.

Gränsdragningen mellan statlig tillsyn och kommunalt ansvar

I utredningens direktiv ingår att tydliggöra gränsdragningen mellan den statliga tillsynen och kommuners och landstings ansvar för uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare. Utredningen konstaterar att den statliga tillsynsmyndighetens ansvar samt kommunernas och landstingens ansvar som huvudman på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område delvis överlappar varandra. Det saknas dock skäl att ändra de övergripande

principerna för fördelning av ansvar. Enligt utredningens bedömning har kommuner och landsting ett ansvar att kontrollera att även verksamhet som bedrivs av privata utförare uppfyller kraven i olika föreskrifter. Samtidigt har också tillsynsmyndigheten ett ansvar att granska att de privata utförarnas verksamhet uppfyller de krav och mål som framgår av lagar och andra föreskrifter samt beslut som meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

När det gäller skolans område är huvudmännens ansvar för den utbildning som bedrivs vid deras skolor tydligt reglerat i skollagen. Även de olika tillsynsmyndigheternas ansvarsområden är tydligt reglerade i skollagen. Kommunerna har inte något överlappande ansvar som huvudman i förhållande till den statliga tillsynen, eftersom kommunerna inte är huvudmän för verksamheten vid de fristående skolorna.

I kommunens ansvar som huvudman innefattas dock ett ansvar som inte åligger de enskilda som driver fristående skolor. Kommunen ska se till att barn, ungdomar och vuxna i kommunen som har rätt till utbildning enligt skollagen erbjuds utbildning i de olika skolformerna.

Kommunens ansvar att erbjuda utbildning till elever i kommunen innebär också ett ansvar för kommunen att ha en viss beredskap när det gäller att tillhandahålla elevplatser i de kommunala skolorna.

Insyn i fristående och internationella skolor

Bestämmelserna om den kommunala insynen i de fristående skolorna har funnits sedan 1990-talet. De tyngsta skälen till att införa insynsbestämmelserna var dels att kommunerna behövde insyn i de fristående skolornas ekonomi för att kunna besluta om bidragsbeloppet, dels att kommunerna behövde insyn i de fristående skolornas verksamhet eftersom de var skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gjorde av sitt eget skolväsende. Genom ändringar i skollagen är dessa skäl inte längre aktuella för de fristående skolorna. Insynsbestämmelserna upplevs numera som otydliga i fråga om vilken funktion de är tänkta att fylla. Utredningen har därför fått i uppdrag att klargöra vad skollagens bestämmelser om kommuners rätt till insyn i enskild verksamhet innebär för kommunerna och vid behov föreslå förtydligande.

Utredningen föreslår att kommunerna ska ha fortsatt insyn i de fristående skolorna och de internationella skolorna för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn, t.ex. vid skolval. Möjlighet att välja skola förutsätter exempelvis tillgång till god och neutral information till elever och vårdnadshavare om fristående såväl som kommunala skolor. Annan information om den fristående eller internationella skolans verksamhet som allmänheten kan vara intresserad av är uppgifter om dess personal och dess kompetens och utbildningsnivå. Liksom i dag ska insynsrätten inte omfatta insyn i de ekonomiska förhållandena i de fristående skolorna. Däremot när det gäller internationella skolor kan kommunen fortfarande ha ett behov av att ha insyn i t.ex. skolornas ekonomiska förhållanden för att kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov.

Bättre information till brukarna

I dag har medborgarna i stor utsträckning möjlighet att välja mellan olika utförare av kommunala tjänster. Det gäller exempelvis när kommuner och landsting beslutat om att den enskilde ska få välja utförare av hemtjänst eller välja mellan olika kommunala vårdboenden. För att den enskilde ska kunna göra ett bra val krävs att denne har tillgång till bra information. Detta är lika viktigt oavsett vad som ska väljas.

Det finns bestämmelser om information till brukare, patienter eller enskilda i vissa speciallagar, bl.a. lagen om valfrihetssystem, LOV, men ingen generell informationsbestämmelse i kommunallagen. Utredningen anser att det ur ett medborgarperspektiv är viktigt att regleringen av kommunernas och landstingens informationsskyldighet är heltäckande och enhetlig. Om kommunen eller landstinget på annat sätt än genom krav i speciallagar erbjuder sina medborgare val av utförare finns inget krav på att information ska lämnas över huvud taget. Det kan t.ex. vara fallet när kommunen eller landstinget upphandlat tjänster enligt lagen om offentlig upphandling, LOU, och val får ske mellan verksamhet i egen regi och LOU-upphandlad verksamhet. Det kan också vara fallet när ett landsting träffat överenskommelse med ett annat landsting om att dess invånare kan söka vård i det andra landstinget. Det framstår mot denna bakgrund som naturligt att kommunallagen generellt reglerar hur information ska lämnas till bru-

karna av en kommunal verksamhet i de fall de enskilda erbjuds ett val mellan olika utförare.

Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse i kommunallagen som innebär att när enskilda kan välja endast en särskild utförare av den kommunala nämndens tjänster ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Förslaget omfattar endast de situationer när den enskilde har möjlighet att välja mellan olika alternativa utförare och det endast är möjligt att välja ett alternativ. Nämnden ska inte vara tvungen att informera om exempelvis bibliotek, sporthallar, simhallar, teatrar.

När det gäller valfrihetssystem enligt LOV är det fortfarande informationsbestämmelsen i LOV som är tillämplig för den upphandlande myndigheten. I LOV ska det införas en hänvisning till kommunallagens bestämmelse om hur informationen ska utformas.

Utredningen föreslår vidare att kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildningen i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola som elever i kommunen erbjuds, oavsett om det avser en kommunal eller fristående skola. I skollagen ska det införas en hänvisning till kommunallagens bestämmelse om hur informationen ska utformas.

Stärk allmänhetens insyn

Kommuner och landsting ska i dag beakta intresset av att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Utredningen kan konstatera att det av undersökningar framgår att det varierar kraftigt mellan olika kommuner och landsting i vad mån de tillförsäkrar allmänheten insyn i kommunal verksamhet som bedrivs av privata utförare. Utredningen anser att det ur ett medborgarperspektiv är mycket viktigt att säkerställa att allmänheten tillförsäkras insyn i den skattefinansierade kommunala verksamhet som bedrivs av privata utförare. Allmänhetens möjligheter till insyn ska tas till vara oberoende av hur kommunen eller landstinget väljer att organisera sin verksamhet. Det ska inte endast vara en målsättning för en kommun eller ett landsting att tillförsäkra information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Det ska tvärtom vara ett krav vid varje upphandling som rör överlämnande av vården av kommunala angelägenheter.

Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen uttryckligen anges att om en kommun eller ett landsting sluter ett avtal med en privat utförare ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten skälig insyn i den verksamhet som lämnas över. Hur allmänhetens insyn ska tillgodoses ska anges i det program med mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter som lämnas över till privata utförare. Vad insynen ska omfatta blir beroende på vilken angelägenhet som avses. Enligt utredningens uppfattning bör det dock normalt ställas krav på att uppgifter om exempelvis personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet ska kunna lämnas ut. Däremot anser utredningen inte att det ska vara möjligt att få ut uppgifter om bl.a. ekonomisk redovisning på enhetsnivå från en privat utförare.

Fullmäktige bör vidare se till att kommunala företag ger allmänheten skälig insyn. Hur omfattande insynen ska vara beror på om det är ett hel- eller delägt företag.

Den fria kommunala nämndorganisationen

Utredningen har utvärderat den fria kommunala nämndorganisation som infördes i 1991 års kommunallag. Utredningens bedömning är att den fria kommunala nämndorganisationen har bidragit till en mångfald av organisatoriska lösningar i kommuner och landsting, samtidigt som den kan ha bidragit till att minska antalet förtroendevalda.

Utredningen anser att förutsättningarna för att använda en beställar-utförarorganisation bör regleras på ett tydligare sätt i kommunallagen. Det bör också övervägas om kommunstyrelsens rättsliga befogenheter i förhållande till andra nämnder behöver tydliggöras i kommunallagen.

Konsekvenser och ikraftträdande

Förslagen bedöms vara godtagbara i förhållande till den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Den vidgade skyldigheten att ge brukarinformation och kravet på ökad insyn i privata utförare bedöms medföra begränsade administrativa kostnader.

Ändringen i kommunallagen och LOV som rör kommunernas och landstingens samt de upphandlande myndigheternas informationsskyldighet ska träda i kraft den 1 juli 2015. Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 januari 2015.