



Finansdepartementet

Avdelningen för kommuner och statligt ägande
Kommunenheten
Håkan Eriksson
Telefon 08-405 52684

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013-07-05
Dnr:	001-1127/2013
Till:	RVT

Betänkandet Privata utförare – Kontroll och insyn (SOU 2013:53)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Kammarrätten i Jönköping
3. Förvaltningsrätten i Umeå
4. Svenska institutet för europapolitiska studier
5. Justitiekanslern (JK)
6. Kommerskollegium
7. Socialstyrelsen
8. Länsstyrelsen i Skåne län
9. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
10. Statskontoret
11. Inspektionen för vård och omsorg
12. Kammarkollegiet
13. Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)
14. Lunds universitet (Juridiska fakulteten)
15. Stockholms universitet
16. Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)
17. Statens skolverk
18. Statens skolinspektion
19. Konkurrensverket
20. Tillväxtverket...
21. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
22. Regelrådet (N 2008:05)
23. Bergs kommun
24. Borlänge kommun
25. Borås kommun
26. Båstads kommun
27. Danderyds kommun
28. Gnosjö kommun
29. Gällivare kommun
30. Gävle kommun
31. Göteborgs kommun

32. Hammarö kommun
33. Haninge kommun
34. Helsingborgs kommun
35. Herrljunga kommun
36. Hudiksvalls kommun
37. Hässleholms kommun
38. Karlskrona kommun
39. Karlstads kommun
40. Kristinehamns kommun
41. Krokoms kommun
42. Kävlinge kommun
43. Laholms kommun
44. Landskrona kommun
45. Lerums kommun
46. Linköpings kommun
47. Luleå kommun
48. Malmö kommun
49. Norrköpings kommun
50. Norrtälje kommun
51. Nyköpings kommun
52. Skellefteå kommun
53. Skurups kommun
54. Sollefteå kommun
55. Stockholms kommun
56. Svalövs kommun
57. Södertälje kommun
58. Tranemo kommun
59. Töreboda kommun
60. Upplands Väsby kommun
61. Uppsala kommun
62. Vårgårda kommun
63. Växjö kommun
64. Örebro kommun
65. Östra Göinge kommun
66. Jämtlands gymnasieförbund
67. Jämtlands läns landsting
68. Skåne läns landsting
69. Stockholms läns landsting
70. Uppsala läns landsting
71. Västmanlands läns landsting
72. Västra Götalands läns landsting
73. Örebro läns landsting
74. Östergötlands läns landsting
75. Sveriges Kommuner och Landsting
76. Almega
77. Avfall Sverige
78. Famna
79. Friskolornas riksförbund

80. Företagarna
81. Svenskt Näringsliv
82. Sveriges Byggindustrier
83. Vårdföretagarna
84. Återvinningsindustrierna
85. Fackförbundet Vision
86. Journalistförbundet
87. Kommunal
88. Landsorganisationen i Sverige
89. Lärarförbundet
90. Lärarnas Riksförbund
91. Sveriges akademikers centralorganisation
92. Sveriges läkarförbund
93. Sveriges Skolledarförbund
94. Tjänstemännens Centralorganisation
95. Vårdförbundet
96. Handikappförbunden
97. Pensionärernas Riksorganisation
98. Sveriges Pensionärsförbund
99. Sveriges Elevkårer


Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 11 oktober 2013. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Rikard Jernsten
Expeditions- och rättschef

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Privata utförare – kontroll och insyn

*Delbetänkande av Utredningen om en kommunallag
för framtiden*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:53

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Martin Nordström.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23984-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Norman

Regeringen beslutade den 11 oktober 2012 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå en modernisering av kommunallagen.

Departementsrådet Johan Höök utsågs samma dag som särskild utredare.

Den 7 december 2012 förordnades som experter i utredningen ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, avdelningsjuristen Ingrid Brännare, Statens skolinspektion, numera departementsrådet Klara Cederlund, Finansdepartementet, avdelningschefen Peter Delden, Konkurrensverket, kammarrättsrådet Eva Edwardsson, Kammarrätten i Stockholm, departementssekreteraren Johan Fallenius, Miljödepartementet, verksjuristen Georg Lagerberg, Socialstyrelsen, förbundsjuristen Helena Linde, Sveriges Kommuner och Landsting, projektledaren Anna Lindström, Sveriges Kommuner och Landsting, professorn Olle Lundin, Uppsala universitet, kanslirådet Kent Löfgren, Socialdepartementet, kanslirådet Eva Melander, Finansdepartementet, ämnessakkunnige Roger Molin, Socialdepartementet, professorn Stig Montin, Göteborgs universitet, landstingsdirektören Barbro Naroskyin, Östergötlands läns landsting, rättssakkunnige Mats Rundström, Socialdepartementet, departementssekreteraren Stefan Sagebro, Näringsdepartementet, kommundirektören Anna Sandborgh, Karlstads kommun, departementssekreteraren Sara Sandelius, Socialdepartementet och rätts-sakkunnige Carl Wetter, Justitiedepartementet. Den 23 april 2013 förordnades rättssakkunnige Håkan Eriksson att vara expert i utredningen.

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades den 7 december 2012 Carina Adolfsson Elgestam, Socialdemokraterna, Jörgen Hellman, Socialdemokraterna, Lena Micko, Socialdemokraterna, Mats Einarsson, Vänsterpartiet, Thoralf Alfsson, Sverigedemokraterna, Joakim Larsson, Miljöpartiet de gröna, Eva Nypelius, Centerpartiet, Anders Sellström,

Kristdemokraterna, Ewa Thalén Finné, Moderata Samlingspartiet, Gustav Nilsson, Moderata Samlingspartiet, och Pernilla Wikström Pehrson, Folkpartiet Liberalerna.

Utredningen har också haft en referensgrupp för organisationer och näringsliv knuten till sig.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 16 november 2012 jur. kand. Susanne Ritseson. Kammarrättsassessorn Annika Rudestad anställdes från och med den 16 oktober 2012 som sekreterare i utredningen. Från den 5 december 2012 har utredaren vid Statskontoret Jonas Widell deltagit i utredningens arbete som s.k. stabsbiträde.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden, får härmed överlämna delbetänkandet, *Privata utförare – kontroll och insyn* (SOU 2013:53).

Återstående frågor som omfattas av uppdraget kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska lämnas senast den 31 mars 2015.

Stockholm i juni 2013

Johan Höök

/Susanne Ritseson
Annika Rudestad
Jonas Widell

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	23
2 Utredningens uppdrag och arbete	51
2.1 Direktiven.....	51
2.2 Utgångspunkter och begränsning av uppdraget	52
2.3 Utredningsarbetet.....	53
3 Privata utförare i kommunal verksamhet	55
3.1 Stor kommunal frihet att använda olika utförare.....	55
3.2 Rättsliga förutsättningar för att lämna över verksamhet till privata utförare	57
3.2.1 Regleringen i kommunallagen.....	57
3.2.2 Privata utförare i specialreglerad verksamhet	58
3.3 Varför lämnas verksamhet över till privata utförare?	65
3.3.1 Lägre kostnader?.....	66
3.3.2 Bättre kvalitet?	67
3.4 Växande omfattning av köp av verksamhet.....	72
3.4.1 Kommunernas köp på olika områden	76
3.4.2 Landstingens köp på olika områden	79
3.5 Former för att handla upp offentliga tjänster	81
3.5.1 Offentlig upphandling.....	81
3.5.2 LOV.....	83

3.6	Uppföljning och kontroll av privata utförare	85
3.6.1	Kommunernas och landstingens skyldighet att följa upp	85
3.6.2	Bakgrunden till kommunallagens krav på att följa upp	86
3.7	Skillnader mellan verksamhet i egen regi och verksamhet som bedrivs av privata utförare	88
3.7.1	Möjligheter att överklaga beslut	88
3.7.2	Offentlighet och sekretess	89
3.7.3	Meddelarfrihet och yttrandefrihet	90
3.7.4	Tillsyn av JO och JK	91
3.7.5	Beslutsprocesser	92
3.7.6	Kommunala kompetensbegränsningar	93
3.7.7	Revision	94
3.7.8	Andra skillnader	94
4	Det kommunala huvudmannskapet	97
4.1	Vad innebär det kommunala huvudmannskapet i förhållande till privata utförare?	97
4.2	Behov av enhetlighet och tydlighet	102
4.3	Huvudmannskapet förtydligas	104
4.4	Begreppet privata utförare ska föras in i kommunallagen ...	108
4.5	Lagteknisk översyn av reglering av de kommunala företagen	109
5	Uppföljning och kontroll	113
5.1	Uppföljningen av privata utförares verksamhet	113
5.2	Det finns ett behov av att förtydliga uppföljningsansvaret	121
5.3	Mer strategisk uppföljning	124
5.4	Strategisk uppföljning hos nämnderna	127
5.5	Uppföljning av verksamhet i egen regi	128

6	Tillsyn och kontroll på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område	131
6.1	Tillsyn och kommunalt ansvar	131
6.2	Begreppet tillsyn	131
6.3	Hälso- och sjukvården	134
6.3.1	Landstingens och kommunernas ansvar för hälso- och sjukvård och tandvård	134
6.3.2	Möjlighet att överlämna uppgifter till någon annan	135
6.3.3	Mål och grundläggande krav	136
6.3.4	Vårdgivarnas skyldighet att bedriva ett systematiskt kvalitets- och patientsäkerhetsarbete ..	137
6.3.5	Tillsynen över hälso- och sjukvården	140
6.4	Socialtjänsten.....	144
6.4.1	Begreppet socialtjänst och lagstiftningen om socialtjänst.....	144
6.4.2	Kommunernas och landstingens uppgifter	145
6.4.3	Möjlighet att överlämna uppgift till någon annan	147
6.4.4	Privata utförare i socialtjänsten	149
6.4.5	Tillstånds- och anmälningsplikt.....	150
6.4.6	Lagstiftningens krav på kvalitet, dokumentation och systematiskt kvalitetsarbete	152
6.4.7	Tillsyn.....	154
6.5	Gränsdragningen mellan statlig tillsyn och det kommunala huvudmannskapet.....	158
7	Tillsyn, kontroll och insyn på skolans område	165
7.1	Skolhuvudmännens och kommunens ansvar för utbildning	165
7.2	Fristående skolor	168
7.3	Fristående förskolor och vissa fritidshem med enskild huvudman	170
7.4	Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering.....	171

7.4.1	Huvudmannens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet och Skolverkets ansvar att på nationell nivå följa upp och utvärdera.....	171
7.4.2	Tillsynsmyndigheternas och Skolverkets uppgifter	172
7.4.3	Tillsynsmyndigheternas och Skolverkets befogenheter.....	173
7.4.4	Skolinspektionens tillsyn.....	175
7.4.5	Kommunernas tillsyn över fristående förskolor och fritidshem i enskild regi.....	176
7.5	Entreprenadbestämmelser i skollagen.....	177
7.6	Gränsdragningen mellan huvudmäns, kommuners och tillsynsmyndigheters ansvar.....	179
7.7	Kommunens rätt till insyn i fristående och internationella skolor	182
7.8	Insynsbestämmelserna bör finnas kvar men förtydligas.....	190
7.9	Kommunerna ska ha fortsatt insyn i fristående och internationella skolor	193
8	Information till brukarna	197
8.1	Förbättrad brukarinformation.....	197
8.2	Informationsskyldighet i lagen om valfrihetssystem	197
8.3	Informationsskyldighet inom hälso- och sjukvårdslagstiftningen	199
8.4	Tillgång till information i praktiken.....	201
8.4.1	Tillgång till information på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område	201
8.4.2	Hur informationen lämnas till de enskilda	203
8.5	Informationsskyldighet i skollagen.....	205
8.6	Tillgång till information om utbildningarna i landets skolor	207
8.7	Brukarinformation bör vara mer enhetlig och heltäckande	209

8.8	Nämnden ska informera om de olika utförarna.....	211
8.9	Kommunen ska informera om de utbildningar som erbjuds elever i kommunen	216
9	Allmänhetens insyn	221
9.1	Insynsbestämmelsen i kommunallagen	221
9.1.1	Nuvarande insynsbestämmelse.....	221
9.1.2	Tidigare förslag till insynsbestämmelse.....	224
9.1.3	Svenska Kommunförbundets cirkulär.....	226
9.1.4	OFUKI-utredningens undersökning angående möjligheterna till insyn i kommunala entreprenader	227
9.2	Begränsningar i möjligheterna till insyn på grund av annan lagstiftning.....	229
9.2.1	Möjligheten att ställa krav på insyn begränsas av EU-rätten	229
9.2.2	Offentlighets- och sekretesslagen	235
9.2.3	Lagen om skydd för företagshemligheter	236
9.2.4	Personuppgiftslagen	237
9.3	Kommunens ansvar för att säkerställa allmänhetens insyn bör förtydligas.....	237
9.4	En avvägning mellan olika intressen bör göras även fortsättningsvis.....	242
9.5	Kommuner och landsting ska vara skyldiga att ge allmänheten skälig insyn.....	243
9.6	Allmänhetens insyn i privata utförare i egenskap av underentreprenör till kommunala företag.....	253
10	Regleringen av privata utförare i kommuner i andra nordiska länder	257
10.1	Nordiska kommuner har ett stort ansvarsområde.....	257
10.2	Danmark.....	257
10.3	Finland.....	259

10.4 Norge	261
11 Utvärdering av den fria kommunala nämndorganisationen	263
11.1 Uppdraget i direktiven	263
11.2 Utredningens arbete och avgränsningar	263
11.3 Bakgrunden till den fria kommunala nämndorganisationen	265
11.3.1 En reglerad nämndorganisation	265
11.3.2 Frikommunförsöket	265
11.3.3 En ny kommunallag	268
11.4 Förändringar i omvärlden som har påverkat kommuner och landsting.....	269
11.5 Gällande regler om den kommunala organisationen.....	271
11.5.1 Regler om de kommunala organen	271
11.5.2 Särskilt om beredningar och utskott.....	273
11.6 Jävsregler	274
11.7 Likställighetsprincipen.....	277
11.8 Olika modeller för kommunal organisation	278
11.9 Kommunelnämndsorganisation.....	280
11.9.1 Kommundemokratikommitténs utvärdering	281
11.9.2 Situationen i dag.....	282
11.9.3 Fördelar finns från demokratisk synvinkel	284
11.9.4 Möjliga problem ur effektivitets- och organisationssynpunkt.....	285
11.9.5 Kommunelnämnder och likställighetsprincipen ...	285
11.10 Beställar-utförarorganisation.....	287
11.10.1 Innebörden av en beställar-utförarorganisation	287
11.10.2 Praktiska exempel på beställar-utförarorganisationer	288
11.10.3 Kommunallagen är inte anpassad till en beställar-utförarorganisation	290
11.11 Liten nämndorganisation	292
11.11.1 Varför införs en liten nämndorganisation?	294

11.11.2	Vad har organisationen fått för konsekvenser?	295
11.11.3	För- och nackdelar med en liten nämndorganisation.....	297
11.12	Den fria nämndorganisationen och sekretessreglerna	299
11.12.1	Sekretess mellan myndigheter	299
11.12.2	Självständiga verksamhetsgrenar	300
11.12.3	Behovet av information mellan myndigheter	301
11.12.4	Tidigare utredningar om sekretessgränser m.m.	302
11.12.5	Slutsatser om sekretess i den fria nämndorganisationen.....	304
11.13	Sammanfattande bedömning	308
12	Konsekvenser av förslagen.....	313
12.1	Inledning.....	313
12.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting...	313
12.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	315
12.4	Konsekvenser för företag	316
12.5	Övriga konsekvenser	317
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	319
14	Författningskommentarer	323
14.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen.....	323
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunala indelningsdelegerade.....	334
14.3	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen...	334
14.4	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen	336
14.5	Förslaget till lag om ändring i ellagen.....	337
14.6	Förslaget till lag om ändring i lagen om stöd och service till funktionshindrade	338
14.7	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen	339

14.8 Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen.....	340
14.9 Förslaget till lag om ändring i fjärrvärmelagen.....	340
14.10Förslaget till lag om ändring i lagen om valfrihetssystem.....	341
14.11Förslaget till lag om ändring i skollagen	341
Litteratur- och källförteckning	347
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	355
Bilaga 2 Rättsutlåtande av jur.dr. och advokaten Andrea Sundstrand.....	375
Bilaga 3 Intervjuade kommuners och landstings politiska organisationer.....	403

Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSAN	Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd
HSL	Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763)
HVB	Hem för vård eller boende
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän)
KL	Kommunallagen (1991:900)
LAV	Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

LUF	Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
Nutek	Verket för näringslivsutveckling
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PSL	Patientsäkerhetslagen (2010:659)
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

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 huvudmannskapet

Det är viktigt att det på ett tydligare sätt framgår att kommuner och landsting har kvar sitt huvudmannskap 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 huvudmannskap 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 informationskyldighet ska träda i kraft den 1 juli 2015. Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 januari 2015.