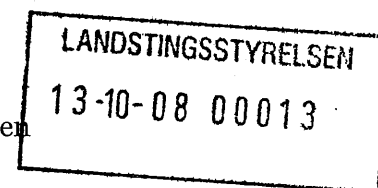


Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE  
2013-09-25

LS 1307-0939

Landstingsstyrelsen



## **Yttrande över delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53)**

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

### **Ärendebeskrivning**

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna ett yttrande över delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53).

### **Förslag till beslut**

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

*att avge yttrande till Finansdepartementet över delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) i enlighet med bifogat förslag.*

### **Landstingsrådsberedningens motivering**

Ökad valfrihet för medborgarna står i fokus för regeringens reformer av välfärdssystemet. Stockholms Läns Landsting bedriver sitt arbete i samma riktning för att förbättra kvaliteten och valfriheten för brukarna. Andelen entreprenörer bland Stockholms tidigare offentligt drivna verksamheter har ökat radikalt, vilket bland annat har gett goda resultat i form av minskade värdköer, förbättrad kvalitet och ökad tillgänglighet. Lagar måste anpassas till hur den praktiska verkligheten ser ut. Landstinget ser därför positivt på en uppdatering och modernisering av kommunallagen.

Särskild vikt bör läggas vid uppföljning av verksamheterna och vid ett tydligare informationsansvar gentemot brukarna. Vidare bör begreppen i kommunallagen renodlas, bland annat begreppet huvudmannaskap och vad det innebär i förhållande till vårdgivaransvaret.

SKRIVELSE  
2013-09-25

LS 1307-0939

## Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 12 september 2013

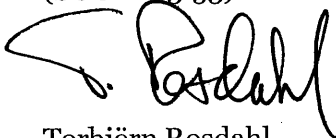
Förslag till yttrande den 12 september 2013

Hälso- och sjukvårdsnämndens protokollsutdrag den 3 september 2013  
med S-ledamöternas reservation och

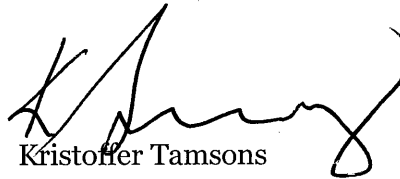
V-ledamotens reservation

Hälso- och sjukvårdsförvaltningens tjänsteutlåtande den 27 augusti 2013

Sammanfattning av delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn  
(SOU 2013:53)



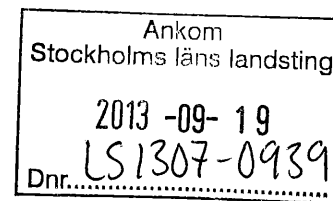
Torbjörn Rosdahl



Kristoffer Tamsons

Handläggare: Carina Sandin

Landstingsstyrelsen



Rofel II

## Yttrande över delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53)

### Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna ett yttrande över delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53).

### Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 12 september 2013  
Förslag till yttrande den 12 september 2013  
Hälso- och sjukvårdsnämndens protokollsutdrag den 3 september 2013 med S-ledamöternas reservation och V-ledamotens reservation  
Hälso- och sjukvårdsförvaltningens tjänsteutlåtande den 27 augusti 2013  
Sammanfattning av delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53)

### Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) i enlighet med bifogat förslag.

### Förvaltningens förslag och motivering

Yttrande till Finansdepartementet har utarbetats i enlighet med förslag till yttrande som bifogas detta tjänsteutlåtande.


### Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

### Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

  
Toivo Heinsoo  
Landstingsdirektör

  
Anne Rundquist  
Chefsjurist

Finansdepartementet

## **Yttrande över delbetänkande Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53)**

Finansdepartementet har berett Stockholms läns landsting tillfälle att yttra sig över delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53). Utredningen anser att kommunallagen behöver moderniseras för att bättre återspegla att andelen kommunal verksamhet som utförs av privata utförare har vuxit allt mer under senare år.

### **Sammanfattning**

- Landstinget är positivt till att huvudmannaskapet bör förtydligas men anser att det i utredningen inte klargörs vad som ingår i det kommunala huvudmannaskapet.
- Landstinget tillstyrker att begreppet kommunala entreprenader ersätts med begreppet privat utförare.
- Landstinget delar utredningens uppfattning att kommuner och landsting aktivt ska följa upp angelägenheter som har lämnats över till privata utförare. Så sker också redan i dag på flera sätt genom regleringar i avtal med vårdgivare. Landstinget anser dock inte att det ska vara ett lagkrav att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer. Vidare anser landstinget att lagstiftaren inte ska bestämma vad dokumenten ska heta eller hur ofta dessa ska omprövas.
- Landstinget instämmer i att det inte finns tillräckligt starka skäl att ändra på den ansvarsfördelning, mellan statliga tillsynsmyndighetens ansvar samt kommunernas och landstingens ansvar som huvudman, som gäller i dag.
- Landstinget tillstyrker en bestämmelse om ett tydligare informationsansvar i förhållande till brukarna. Landstinget anser dock att den föreslagna bestämmelsen är otydlig i avseendet när informationen ska lämnas.
- Utredningen föreslår att en kommun eller ett landsting som sluter avtal med en privat utförare genom avtalet ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten skälig insyn i

den verksamhet som lämnas över. Landstinget anser att det i stället bör övervägas en lagbestämmelse som ålägger de privata utförarna att ge allmänheten skälig insyn. Vidare anser landstinget att övervägande skäl för att ändra nuvarande bestämmelse inte framkommit.

- Utredningen har utvärderat den fria kommunala nämndorganisationen. Landstinget anser, i likhet med utredningen, att det bör övervägas om kommunstyrelsens rättsliga befogenheter i förhållande till andra nämnder behöver tydliggöras i kommunallagen.

### **Det kommunala huvudmannaskapet**

Utredningen föreslår att när en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till privata utförare ska det i lagtexten tydliggöras att kommuner respektive landsting bibehåller sitt huvudmannaskap om inte annat är särskilt stadgat. Landstinget instämmer i att detta bör tydliggöras men anser samtidigt att det i utredningen inte helt klargörs vad som ingår i det kommunala huvudmannaskapet. Det framgår inte vad begreppet huvudman innebär och en fråga som uppkommer är vad huvudmannaskapet innebär i förhållande till vårdgivaransvaret.

I utredningen anges att omfattningen av huvudmannaskap kan se olika ut, beroende på vilken typ av uppgift som lämnas över till en privat utförare. Det anges att: "När en kommun köper enstaka platser eller tjänster på en privat institution eller anläggning har kommunen normalt inget inflytande över verksamhetens övergripande utformning. Kommunen är inte huvudman för verksamheten, men har ändå ansvar för att se till att den enskilde får en vård och omsorg som håller god kvalitet. Om kommunen däremot väljer att lägga över driften av ett helt äldreboende på en privat utförare, kvarstår enligt utredningens bedömning ett huvudmannaskap för hela verksamheten."

Det ovan angivna ger intrycket av att det avgörande för huvudmannaskapet är hur stor del av den privata utförarens verksamhet som utgörs av tjänster åt en viss kommun eller ett visst landsting. I lagtexten däremot anges att kommunen respektive landstinget behåller sitt huvudmannaskap om vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till en juridisk person eller en enskild individ. I författningskommentaren anges att huvudmannaskapet innebär att det krävs att kommun och landsting

utformar förfrågningsunderlag och avtal på sätt att verksamheten hos de privata utförarna kvalitetsmässigt bedrivs på den av kommunen eller landstinget önskade nivån. Vidare anges i författningskommentaren att i begreppet huvudmannaskap ligger också att kommunen respektive landstinget har ett ansvar att kontrollera och följa upp den verksamhet som utförs av annan. Av lagtexten och författningskommentaren kan, enligt landstingets mening, inte utläsas att avgörande för huvudmannaskapet är hur stor del av den privata utförarens verksamhet som utgörs av tjänster åt en viss kommun eller ett visst landsting.

Utredningen föreslår att begreppet huvudmannaskap i stället för det mer allmänna begreppet ansvar bör användas eftersom det är fråga om en speciell ansvarsrelation. Landstinget anser att det i utredningen inte helt klart framgår vad som utmärker en sådan särskild ansvarsrelation.

Utredningen föreslår att begreppet kommunala entreprenader ersätts med begreppet privat utförare. Landstinget tillstyrker förslaget och delar utredningens mening att begreppet privat utförare handlar om en helt privat aktör utan kommunalt ägande som utför en kommunal angelägenhet åt kommunen eller landstinget.

### **Uppföljning och kontroll**

Utredningen föreslår att, när vården av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten. Vidare föreslås att fullmäktige ska anta ett program med 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. Programmet ska omprövas varje mandatperiod.

Landstinget delar utredningens uppfattning att kommuner och landsting aktivt ska följa upp angelägenheter som har lämnats över till privata utförare. Sedan ett par år finns i landstinget en strategi och handlingsplan för uppföljning och granskning av sjukvården. Uppföljningen sker på flera nivåer. Dels hur hälso- och sjukvården fungerar på en övergripande nivå i länet utifrån befolkningens behov och vårdens effektivitet. Men också hur avtal efterlevs och, om det visar sig nödvändigt, hur man ska utreda misstänkta oegentligheter. Landstinget anser dock inte att det ska vara ett lagkrav att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer. Landstinget anser att det ska vara upp till varje kommun och landsting att

själv avgöra på vilket sätt som den aktiva uppföljningen ska säkerställas. Om det ska vara en lagreglerad skyldighet för fullmäktige borde den bestämmelsen finnas bland övriga fullmäktiges uppgifter. Vidare anser landstinget att lagstiftaren inte ska bestämma vad dokumenten ska heta eller hur ofta dessa ska omprövas.

Landstinget befarar att samverkan mellan kommuner och landsting genom gemensamma upphandlingar kommer att bli svårare om det kommer att finnas olika kommunala program med olika krav på uppföljning.

### **Tillsyn och kontroll på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område**

Utredningen gör den bedömningen att den statliga tillsynsmyndighetens ansvar samt kommunernas och landstingens ansvar som huvudman delvis överlappar varandra. Utredningen finner dock att det saknas skäl att ändra de övergripande principerna för fördelning av ansvar. Landstinget instämmer i att det inte finns tillräckligt starka skäl att ändra på den ansvarsfördelning som gäller i dag.

### **Information till brukarna**

Utredningen föreslår en bestämmelse som innebär ett tydligare informationsansvar för kommuner och landsting. Enligt förslaget ska den kommunala nämnden lämna information om samtliga utförare när enskilda kan välja endast en särskild utförare av nämndens tjänster. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Motivet för bestämmelsen är att det saknas en generell bestämmelse om information till brukare och patienter. I LOV (lagen om valfrihetssystem) finns en bestämmelse men den gäller endast valfrihetssystem och inte när kommunen eller landstinget har upphandlat vårdgivare.

Landstinget anser att en bestämmelse om ett tydligare informationsansvar behövs. Landstinget anser dock att den föreslagna bestämmelsen är otydlig i avseendet när informationen ska lämnas. Enligt den föreslagna lagtexten ska nämnden lämna information om samtliga utförare *"när enskilda kan välja endast en särskild utförare"*. Vad som avses med detta är, enligt landstingets uppfattning, oklart. I utredningen anges att 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. Vidare anges i utredningen att nämnden således inte ska vara tvungen att informera om de tjänster och aktiviteter som kommun och landsting erbjuder inom bl.a. kultur och fritidsområdet, t.ex. bibliotek, sporthallar, simhallar, teatrar m.m. Landstinget anser dock att detta inte tydliggjorts i lagtexten.

### **Allmänhetens insyn**

Utredningen föreslår att en kommun eller ett landsting som sluter avtal med en privat utförare genom avtalet ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten skälig insyn i den verksamhet som lämnas över. Hur allmänhetens insyn ska tillgodoses ska, enligt förslaget, anges i det protokoll med mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter som lämnas över till privata utförare.

Landstinget kan konstatera att förslaget innebär skyldigheter endast för kommunerna och landstingen men inte för de privata utförarna. Landstinget anser att detta är en brist och att det i stället bör övervägas en bestämmelse som ålägger de privata utförarna att ge allmänheten skälig insyn. Som förslaget är utformat ska kommunerna och landstingen reglera insynen genom avtal, vilket innebär ett svagare påtryckningsmedel än om skyldigheten för de privata utförarna hade varit lagreglerad. Med beaktande av företags konkurrensmöjligheter på olika marknader bör i så fall särskilt regleras vilken information som en sådan bestämmelse ska omfatta.

Återigen befarar landstinget att samverkan mellan kommuner och landsting genom gemensamma upphandlingar kommer att bli svårare när det finns olika kommunala program med olika krav på insyn. Det blir även svårare för de privata utförarna när kommuner och landsting gör separata upphandlingar eftersom de privata utförarna kommer att ställas inför olika insynskrav beroende på vilken kommun eller landsting som är upphandlande myndighet.

Tilläggas ska att landstinget i dag i avtal reglerar på flera sätt hur information från vårdgivare ska lämnas till landstinget. Information som allmänheten kan få del av hos myndigheten. Därtill kommer att kommunallagen redan i dag innehåller en bestämmelse, 3 kap. 19 a §, som föreskriver att en kommun eller landsting genom avtal ska tillförsäkra allmänheten insyn.

**Den fria kommunala nämndorganisationen**

Utredningen har utvärderat den fria kommunala nämndorganisationen 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. Något förslag till ändring framförs inte med anledning av utredningen.

Utredningen anser att förutsättningarna för att använda en beställarutförarorganisation bör regleras på ett tydligare sätt i kommunallagen. Landstinget ser inget behov av detta men anser, i likhet med utredningen, att det bör övervägas om kommunstyrelsens rättsliga befogenheter i förhållande till andra nämnder behöver tydliggöras i kommunallagen.

PROTOKOLLSUTDRAG

6/2013

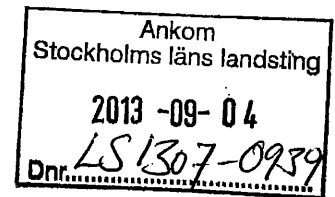
§ 20

SAMMANTRÄDESDAG

2013-09-03

*Justerat* Filippa Reinfeldt (M)  
Dag Larsson (S)

*Anslagsdatum* 2013-09-03



**§ 20 Yttrande över betänkande Privata utförare – Kontroll och insyn, SOU 2013:53**  
HSN 1308-0918

**Ärendebeskrivning**

Finansdepartementet har berett landstinget möjlighet att yttra sig över delbetänkandet Privata utförare – Kontroll och insyn. Utredningen anser att kommunallagen behöver moderniseras för att bättre återspegla att andelen kommunal verksamhet som utförs av privata utförare har vuxit allt mer under senare år. Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över betänkandet.

**Beslutsunderlag**

Förvaltningens tjänsteutlåtande, 2012-08-27

Sammanfattning av betänkande Privata utförare – Kontroll och insyn  
SOU 2013:53

**Yrkanden**

1 Ordförandens (M) förslag för M-, FP-, KD- och C-ledamöterna om bifall till förvaltningens förslag

2 Dag Larssons (S) förslag för S-ledamöterna om bifall till ett tillägg till förvaltningens utlåtande (bilaga 10)

3 Håkan Jörneheds (V) förslag om bifall till Vänsterpartiets yttrande (bilaga 11)

**Propositionsordning**

Inför beslut ställer ordföranden proposition på yrkandena. Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

**Beslut**

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

*att* till Landstingsstyrelsen överlämna förvaltningens yttrande över betänkandet Privata utförare – Kontroll och insyn SOU 2013:53

*att* omedelbart justera beslutet.

SAMMANTRÄDESDAG  
2013-09-03

6/2013  
§ 20

**Reservationer**

S-ledamöterna reserverar sig mot beslutet.

Håkan Jörnehed (V) reserverar sig mot beslutet.

Vid protokollet

Lisbeth Ekeboom

Rätt utdraget intygas

Lisbeth Ekeboom

Expedieras till:

Akten

### Bilaga 10

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN  
Socialdemokraterna

Förslag till beslut  
2013-09-03  
HSN 1308-0918  
Ärende 20

#### **Yttrande över betänkande Privata utförare – Kontroll och insyn, SOU 2013:53**

Utredningen föreslår bland annat en modernisering av kommunallagen. Detta då allt fler vårdgivare är privata och därmed inte omfattas av kommunallagen. Man föreslår att det är viktigt att förstärka det faktum att kommuner och landsting har kvar sitt huvudmannaskap även om det överlämnas till en privat utförare.

Inom Stockholms läns landsting bedrivs en stor del av hälso- och sjukvården av privata utförare. Vi har länge påpekat det faktum att det är svårt, för att inte säga nästintill omöjligt, att få fram relevanta uppgifter gällande kvalitet och uppföljning av privata utförare. Ett exempel på det är att det idag är möjligt att ner på decilernivå får reda på hur mycket bensin en vårdinrättning förbrukar men inte hur personalsammanställningen ser ut – det är företagshemligheter. Därför är en förändring av såväl Kommunallagen som Offentlighetsprincipen och Arkivlagen nödvändig för att göra det möjligt att få reda på all väsentlig information av privata och offentliga utförare.

Mot bakgrund av ovanstående instämmer Socialdemokraterna i förvaltningens utlåtande men vill anföra följande

Att detta stycke läggs till i förvaltningens förslag till utlåtande:

*”Det behöver även genomföras en lagändring så att det är möjligt att på enhetsnivå säkerställa att Offentlighetsprincipen och Arkivlagen även omfattar privata utförare i likhet med andra skattefinansierade verksamheter.”*

### Bilaga 11

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN  
Vänsterpartiet

Förslag till beslut  
2013-09-03  
HSN 1308-0918  
Ärende 20

### Yttrande över betänkande Privata utförare – Kontroll och insyn, SOU 2013:53

#### Förslag till beslut

*att* till landstingsstyrelsen överlämna Vänsterpartiets yttrande över betänkande Privata utförare – Kontroll och insyn, SOU 2013:53

*att* omedelbart justera beslutet.

Vänsterpartiet välkomnar en lagändring som tydliggör att det övergripande ansvaret för kommuner och landsting kvarstår när en kommunal angelägenhet lämnas över till någon annan. Där är Stockholms läns landsting i dag ett avskräckande exempel på hur privatiseringar av allmän välfärd leder till stora oklarheter om var det yttersta ansvaret för verksamheterna egentligen ligger. Att det finns en fungerande busstrafik över hela länet är bara ett exempel på oklarheter i ansvarsfrågan i närtid.

Vänsterpartiet välkomnar också skrivningar som tydliggör skyldigheter att informera om exempelvis personalens utbildningsnivå.

Vänsterpartiet menar däremot att en verklig kontroll och insyn över privata utförare av skattefinansierad kommunal verksamhet måste även insynen i de ekonomiska förhållandena kunna garanteras.

Slutligen anser Vänsterpartiet att tydliga krav på vinstutdelningsbegränsning ska ställas på alla utförare av skattefinansierad kommunal verksamhet.

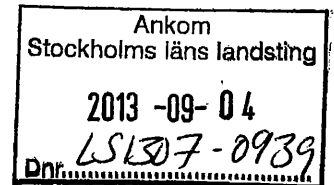
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
2013-08-27

HSN 1308-0918

Handläggare:  
Torsten Ibring

Hälso- och sjukvårdsnämnden,  
2013-09-03, p 20



## Yttrande över betänkande Privata utförare – Kontroll och insyn, SOU 2013:53

### Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har berett landstinget möjlighet att yttra sig över delbetänkandet Privata utförare – Kontroll och insyn. Utredningen anser att kommunallagen behöver moderniseras för att bättre återspegla att andelen kommunal verksamhet som utförs av privata utförare har vuxit allt mer under senare år. Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över betänkandet.

### Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande, 2012-08-27  
Sammanfattning av betänkande Privata utförare – Kontroll och insyn  
SOU 2013:53

### Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Landstingsstyrelsen överlämna förvaltningens yttrande över betänkandet Privata utförare – Kontroll och insyn SOU 2013:53

att omedelbart justera beslutet.

### Förvaltningens motivering till förslaget

#### Utredningen i korthet

Utredningen konstaterar att 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.

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.

Utredningen föreslår att det ska vara en uttrycklig skyldighet för kommuner och landsting att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare och anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för angelägenheter som lämnas över till privata utförare.

Enligt utredningens bedömning har kommuner och landsting ett ansvar att kontrollera att även verksamhet som bedrivs av privata utförare uppfyller kraven i olika föreskrifter.

Utredningen föreslår 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.

Utredningen föreslår också 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 skäligen insyn i den verksamhet som lämnas över.

#### *Yttrande*

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är positiv till de förslag som förs fram i betänkandet, och har även själv bland annat genom en strategi och en handlingsplan uppmärksammat behovet av uppföljning av verksamheterna och att informationen till patienter och medborgare är korrekt och konkurrensneutral.

Det är en riktig bedömning att kommunallagen behöver moderniseras, så att det tydligt framgår att landsting och kommuner har kvar sitt huvudmannaskap, även om en verksamhet lämnas över till en privat utförare.

Förvaltningen delar också bedömningen att det är en uttrycklig skyldighet för kommuner och landsting att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Det är också naturligt 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. Verklig valfrihet inom hälso- och sjukvården förutsätter att medborgarna har tillgång till relevant information för att göra medvetna val.

I Stockholms läns landsting har vårdval införts på en rad områden samtidigt som nya vårdområden har upphandlats. Detta har inneburit en ökad valfrihet för patienterna med fler privata vårdgivare.

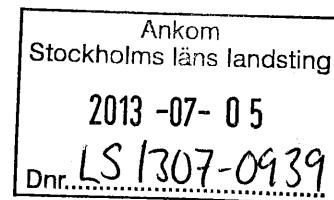
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har ett ansvar för att följa upp och granska hälso- och sjukvården. Sedan ett par år finns en strategi och handlingsplan för detta. Uppföljningen sker på flera nivåer. Dels hur hälso- och sjukvården fungerar på en övergripande nivå i länet utifrån befolkningens behov och vårdens effektivitet. Men också hur avtal efterlevs och, om det visar sig nödvändigt, utreda misstänkta oegentligheter.

Patienterna/medborgarna i länet har tillgång till information om vårdgivarna som finns i länet främst genom varumärket Vårdguiden. Den finns på internet, telefon och som tidning med fyra nummer per år. Vårdguiden har varit så framgångsrik att den även är känd och används utanför Stockholms län.

Catarina Andersson Forsman  
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Henrik Gaunitz  
Avdelningschef

# 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 skatfinansierade 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.