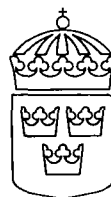


# Regeringens proposition

1992/93:43

Ökad konkurrens i kommunal verksamhet



Prop.  
1992/93:43

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Chefen för Civildepartementet har varit föredragande vid regeringssammanträdet.

Stockholm den 1 oktober 1992

På regeringens vägnar

*Bengt Westerberg*

*Inger Davidson*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125) och lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård. Förslagen syftar till att öka inslagen av konkurrens i den kommunala verksamheten.

I propositionen redovisas också regeringens bedömningar i fråga om kommunernas möjligheter att åta sig uppdrag utanför det egna området, kommunal upphandling samt bättre uppföljning och jämförelser av kommunernas kostnader och prestationer.

Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1993.

## Ökad konkurrens i kommunal verksamhet

### 1 Inledning

Regeringen beslötade våren 1991 att ge konkurrenskommittén (C 1989:03) tilläggsdirektiv (dir. 1991:41) om att i nära samverkan med företrädare för kommuner och landsting närmare överväga vissa frågor om förstärkt konkurrens i kommunal verksamhet.

Kommittén överlämnade i november 1991 betänkandet (SOU 1991:104) Konkurrenten inom den kommunala sektorn. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Civildepartementet (Dnr. C92/668/KOM).

Landstingsförbundet har i en skrivelse till regeringen den 14 november 1991 hemställt att initiativ tas för att undanröja oklarheter och författningsmässiga hinder för att välja alternativa driftformer.

Regeringen lägger i det följande fram förslag som syftar till att underlätta för kommuner och landsting att öka inslaget av konkurrens inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt tandvården (avsnitt 4). Vidare redovisas regeringens bedömningar i fråga om kommunernas möjligheter att åta sig uppdrag utanför det egna området (avsnitt 5), kommunal upphandling (avsnitt 6) samt i fråga om bättre uppföljning och jämförelser av kostnader och prestationer (avsnitt 7).

Regeringen beslötade den 25 juni 1992 att inhämta Lagrådets yttrande över förslagen till ändringar i socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125) och lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård (1991:1136). Lagrådsremissens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Lagrådet har inte haft någon erinran mot lagförslagen. Lagrådet har emellertid haft synpunkter på frågan om sekretess och tystnadsplikt för anställda som inte ingår i den i 1 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) angivna kretsen. Lagrådets yttrande återfinns i *bilaga 3*.

### 2 Bakgrund

#### *Den kommunala verksamhetens utveckling*

Under de senaste decennierna har den kommunala verksamheten expanderat mycket kraftigt. Kommuner och landsting har stått för en stor andel av tillväxten i produktion och sysselsättning. Under 1980-talet svarade kommunerna och landstingen för över hälften av den totala sysselsättningsökningen trots att den kommunala konsumtionen växte något långsammare än BNP.

Under de närmaste decennierna måste den kommunala verksamheten ställas om från expansion till hushållning. Organisation och verksamhetsformer måste förändras för att möta den nya ekonomiska situationen.

Statsmakernas beslut vid förra riksmötet (1991/92:150 del II, FiU29, rskr. 345) om den kommunala ekonomin innebär att det tillskapas ett nytt generellt statsbidrag till kommunerna. Bidraget kallas statligt utjämningsbidrag till kommuner och syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Därmed skapas förutsättningar för en ökad flexibilitet i verksamheten och utrymme för förnyelse och utveckling.

I många kommuner och landsting har inslaget av konkurrens i verksamheten redan ökat i omfattning. Man använder sig i många fall av konkurrens mellan olika resultatenheter inom den kommunala förvaltningen, så kallad intraprenad. Detta har skett t.ex. genom att förvaltningen har organiserats om i beställar- och utförarenheter. Det finns även exempel på kommuner och landsting som aktivt uppmuntrar personalen att starta kooperativ eller personalägda aktiebolag för att driva kommunal verksamhet på entreprenad. Med entreprenad avses sådan verksamhet som utförs av annan producent än kommunens eller landstingets egna organ.

### *Genomförda studier*

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) har i rapporten (1992:4) Kommunala tjänsteentreprenader redovisat omfattningen av entreprenader inom primärkommunal verksamhet år 1990. Av kommunernas totala kostnader gick 6 % till entreprenader (exklusive byggnads- och anläggningsentreprenader). Den totala entreprenadandelen har i huvudsak varit oförändrad sedan mitten av 1980-talet då Svenska kommunförbundet i en undersökning fann att entreprenadandelen uppgick till 5 % (exklusive byggnads- och anläggningsentreprenader).

Någon betydande skillnad mellan olika kommungrupper förelåg inte år 1990, vilket betyder att större städer, mellanstora kommuner och glesbygdskommuner i genomsnitt hade ungefär samma entreprenadandel. Spridningen i total entreprenadandel mellan enskilda kommuner var inte heller stor. Ca 55 % av kommunerna hade en entreprenadandel som var 6 % eller mindre. Endast 5 % av kommunerna hade en entreprenadandel som var minst 10 %. Bland dessa märks en kommun (Åre) som hade en entreprenadandel som uppgick till 30 %.

Ett stort antal utländska, främst amerikanska och engelska, undersökningar har jämfört kostnaderna vid privat och offentlig produktion. Flertalet undersökningar visar att de privata alternativen ofta är effektivare och att de också tvingat de kommunala utförarna att bli effektivare. I en litteraturstudie utförd vid högskolan i Karlstad (Offentlig eller privat. Birgitta Juås och Sture Thompsen, Högskolan i Karlstad 1989) konstateras att av 48 undersökningar visade 34 att de privata entreprenaderna hade lägre kostnader än motsvarande offentliga utförare.

SPK konstaterar i sin rapport att det har gjorts ett litet antal utvärderingar av effekterna av byten mellan egen regi och entreprenad i Sverige. Bland de kommuner som ingick i SPK:s studie hade endast fem genomfört skriftliga utvärderingar av genomförda entreprenader. Dessa pekar på att betydande kostnadsbesparingar kan uppnås genom upphandling av kommunernas serviceverksamhet. Den process som föregår en upphandling kan även i sig leda

till kostnadsbesparingar, dels genom att omfattningen av efterfrågad verksamhet preciseras, dels genom att hotet om en eventuell entreprenad leder till en kostnadspress i egenregi-produktionen.

Inom Civildepartementet har initiativ tagits till systematiska studier av alternativa verksamhetsformer i kommuner och landsting. En rapport (Ds 1992:7) om marknadsorientering av kommunal verksamhet har utarbetats. Regeringen beslöt den 13 februari 1992 att bemyndiga civilministern att tillkalla en parlamentarisk kommitté (Lokaldemokratikommittén) med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin (dir. 1992:12). I kommitténs uppdrag ingår därvid att utarbeta förslag som är inriktade på att underlätta införandet av alternativa produktions- och driftformer i den kommunala verksamheten.

### 3 Behovet av ökad konkurrens

**Regeringens bedömning:** Konkurrens är ett viktigt medel för att uppnå ökad effektivitet inom den kommunala sektorn.

De rättsliga förutsättningarna för entreprenader i specialreglerad kommunal verksamhet är i vissa fall oklara.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Ökad effektivitet genom konkurrens*

Konkurrens är ett viktigt medel för att uppnå ökad effektivitet inom den kommunala sektorn. Bristen på konkurrens har i många fall inneburit att tillgängliga resurser inte har tagits till vara på ett effektivt sätt.

Genom att i ökad utsträckning utnyttja marknadsmekanismerna bör den kommunala verksamheten också i större utsträckning kunna anpassas till de enskilda människornas önskemål och behov. I detta sammanhang måste emellertid de speciella förutsättningar som gäller för kommunal serviceproduktion beaktas.

Den kommunala självstyrelsen innebär att verksamheten i grunden styrs av medborgarna i kommunen eller landstinget genom förtroendevalda representanter. Rollen som konsument av service som tillhandahålls av en kommun eller ett landsting skiljer sig därmed från den gängse konsumentrollen genom möjligheten att via valda ombud påverka tjänsternas utformning och omfattning.

Även om erfarenheterna från utlandet inte direkt kan överföras till svenska förhållanden visar också studier som SPK har genomfört av erfarenheter från kommunala entreprenader i Sverige att kostnadsminskningarna har varit betydande.

För möjligheterna att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad till privaträttsliga subjekt gäller också vissa rättsliga förutsättningar och begränsningar.

Kommuner och landsting har rätt att i viss utsträckning använda sig av privaträttsliga organ för sin verksamhet. Det har ansetts följa av den allmänna kompetensregeln, numera i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), och har också stöd i rättspraxis.

Genom den nya kommunallagen har kommunernas och landstingens möjligheter att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ också ytterligare förtydligats. Sålunda föreskrivs i 3 kap. 16 § kommunallagen att kommuner och landsting genom beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande någon särskild ordning inte har föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. I paragrafen erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas bara om det finns stöd för det i lag.

Regeln i 3 kap. 16 § kommunallagen har visserligen kommit till för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Regeln har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningarna för kommunerna och landstingen att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt, t.ex. genom avtal om entreprenad (jfr bet. 1990/91:KU38 s. 44).

Som förut har sagts och som också framgår av 3 kap. 16 § kommunallagen gäller vissa begränsningar i fråga om kommuners och landstings möjligheter att ombesörja vården av deras angelägenheter genom privaträttsliga organ.

En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa. Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten styr också kommuners och landstings verksamhet genom privaträttsliga subjekt. De får därför inte heller anlita t.ex. ett bolag för åtgärder som de inte själva får vidta.

En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en föfattning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha denna. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt bara om det finns särskilt lagstöd för detta. Detta följer av 11 kap. 6 § regeringsformen. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form. Exempel på detta finns bl.a. i skollagstiftningen när det gäller rektors uppgifter.

Även om det numera framgår tydligare av kommunallagen att kommuner och landsting kan lägga ut verksamhet som inte innebär myndighetsutövning

på privaträttsliga subjekt, finns det en osäkerhet om hur långt möjligheterna sträcker sig. Det gäller särskilt i de fall där det har föreskrivits särskilt att kommunen eller landstinget skall svara för en viss verksamhet eller att en eller flera nämnder skall fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunen eller landstinget enligt den särskilda lagstiftningen.

Prop. 1992/93:43

## 4 Entreprenader

**Regeringens förslag:** Genom ändringar i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen och lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård klarläggs att entreprenad skall vara tillåten i sådan verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning. Något motsvarande klarläggande när det gäller renhållningslagen behövs inte. Frågan om behovet av ändringar i räddningstjänstlagen övervägs ytterligare. Förslag till ändringar i omsorgslagen kommer att lämnas vid ett annat tillfälle.

**Kommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som yttrat sig om förslaget om ökade möjligheter att lägga ut verksamheter på entreprenad har de flesta varit positiva. Många remissinstanser har påpekat att rättsläget behöver belysas ytterligare, främst i fråga om innebörden av begreppet myndighetsutövning.

Socialstyrelsen anser att betänkandet är alltför översiktligt för att ge underlag för beslut om lagändringar.

Skolverket delar inte kommitténs slutsats att det utan författningsändringar är möjligt med försöksverksamhet med entreprenad inom det offentliga skolväsendet.

**Skälen för regeringens förslag:** Som har redovisats i föregående avsnitt visar såväl svenska som utländska erfarenheter att anbudskonkurrens inom kommunal verksamhet ofta leder till ökad produktivitet. Entreprenörer kan också bidra till att utveckla den kommunala verksamheten, tillämpa nya produktionsmetoder och ett bredare tjänsteutbud än vad som är möjligt om verksamheten drivs i kommunal regi.

Det är därför angeläget att främja en ökad entreprenadupphandling. Samtidigt skall framhållas att entreprenader inte alltid är den mest fördelaktiga verksamhetsformen. En viktig förutsättning är t.ex. att det finns verklig konkurrens mellan flera aktörer på den lokala marknaden.

Under senare år har strävandena varit att minska detaljregleringen av olika kommunala verksamheter och att öka kommunernas och landstingens frihet att välja rationella produktionsmetoder. Ökade möjligheter att använda entreprenader ligger i linje med denna utveckling.

Det finns, som förut har redovisats, i huvudsak två begränsningar när det gäller möjligheterna att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad. För det första får uppgifter som innefattar myndighetsutövning lämnas över till

privaträttsliga organ bara om det finns stöd för det i lag. För det andra får vården av en kommunal angelägenhet inte lämnas över till någon annan, om det har föreskrivits en särskild ordning för handhavandet av uppgiften.

Som kommittén och även flera remissinstanser har påpekat råder det en viss osäkerhet om rättsläget i båda avseendena. Det gäller dels innebörden av begreppet myndighetsutövning, dels hur långt möjligheterna att använda sig av entreprenaddrift sträcker sig när lagstiftningen har föreskrivit att en eller flera nämnder skall sköta kommunens uppgifter.

### *Uttrycket myndighetsutövning*

Uttrycket myndighetsutövning används i flera olika sammanhang i lagstiftningen. Sålunda återfinns det i 11 kap. 6 § regeringsformen, där det föreskrivs att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas till enskilda rättssubjekt utan stöd av lag. Uttrycket återfinns också t.ex. inom skadestånds- och strafflagstiftningen, i kommunallagen och socialtjänstlagen.

Beträffande innebörden av uttrycket myndighetsutövning i 11 kap. 6 § regeringsformen har i förarbetena hänvisats till den definition som fanns i den förutvarande förvaltningslagen (1971:290). Enligt denna lag avsågs med myndighetsutövning "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande" (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 330 ff). I den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) definieras inte termen "myndighetsutövning". I sak har dock begreppet i den nya förvaltningslagen samma innebörd (prop. 1985/86:80 s. 55). Begreppet myndighetsutövning förekommer också med samma betydelse i socialtjänstlagen (jfr prop. 1979/80:1 s. 565).

Uttrycket myndighetsutövning har således sedan en lång tid tillbaka en central betydelse på flera områden. Inom specialreglerad kommunal verksamhet kan det i vissa fall vara svårt att skilja mellan vad som är att anse som myndighetsutövning och vad som är serviceverksamhet. Uttryckets närmare innebörd på olika förvaltningsområden fastställs ytterst genom rättspraxis. I specialmotiveringen till lagförslagen behandlas frågan ytterligare.

### *Entreprenaddrift i specialreglerad verksamhet*

De områden som kommunerna och landstingen ansvarar för har en mycket stor betydelse för vår välfärd. De tar samtidigt i anspråk en stor del av våra gemensamma resurser. Det gäller inte minst socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt tandvården.

I strävandena att effektivisera den offentliga sektorn intar dessa områden en särställning. Samtidigt som samhället skall ha ett ansvar för att medborgarna erbjuds en god vård och omsorg ställs också kravet att de resurser som den offentliga sektorn förfogar över skall utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt.

Dessa mångskiftande uppgifter med samma övergripande välfärds mål kan och bör för ett effektivt resursutnyttjande kunna utföras på varierande sätt, beroende på olika tänkbara och tillgängliga alternativ. Med den utgångs-

punkten är det rimligt att det faktiska verkställandet av kommunernas ansvar kan ske i konkurrens mellan olika aktörer. Det kan vara aktörer i form av förvaltningar eller enheter inom kommunen, eller aktörer i form av utomstående personer eller företag (entreprenörer).

Enligt regeringens mening är det angeläget att på väsentliga områden för den specialreglerade kommunala verksamheten undanröja de oklarheter som kan finnas när det gäller att lägga ut verksamheten på entreprenad. Syftet med detta är både att klargöra möjligheterna och stimulera kommunerna att utsätta sin verksamhet för konkurrens. Därmed ökar förutsättningarna för ett effektivt utnyttjande av de resurser som samhället som helhet förfogar över.

### *Socialtjänsten*

En viktig och mycket resurskrävande del av kommunernas verksamhet utgör deras ansvar för socialtjänsten. Det gäller inte bara kommunernas ansvar att allmänt bistå kommunmedlemmarna och andra som vistas i kommunen, utan även att svara för vissa i lagen angivna uppgifter bl.a. när det gäller omsorgen om barn och andra som behöver stöd.

I 4 § socialtjänstlagen (ändrad senast 1990:1403) föreskrivs att kommunernas uppgifter inom socialtjänsten skall fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Ordalydelsen av den bestämmelsen kan föranleda tolkningen att samtliga uppgifter inom socialtjänsten i praktiken måste utföras av en kommunal nämnd. Att bestämmelsen inte skall tolkas så snävt framgår dock av rättspraxis. Lagstöd för att lägga ut förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning saknas dock i socialtjänstlagen.

Inget hindrar sålunda en kommun att lägga ut driften av t.ex. en förskola eller hemtjänsten på entreprenad till ett personalkooperativ, ett kommunalt företag eller något annat privaträttsligt subjekt.

Eftersom oklarheter råder om dessa möjligheter bör genom ett tillägg i socialtjänstlagen klargöras att kommunen får sluta avtal med andra om att utföra kommunens uppgifter enligt lagen. Samtidigt bör klargöras att denna möjlighet inte gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

### *Hälso- och sjukvården*

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, omtryckt 1992:567) skall varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget (3 §). Även om det i förarbetena till den aktuella bestämmelsen klart har uttalats att den inte innebär att landstinget självt måste bedriva verksamheten (prop. 1981/82:97 s. 33) råder osäkerhet huruvida landstinget kan träffa avtal med någon annan om driften.

Detsamma gäller en kommuns skyldighet att inom ramen för en försöksverksamhet erbjuda en god primärvård och en god distriktstandvård enligt lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård.

På samma sätt som föreslås beträffande socialtjänstlagen bör i de båda nu berörda lagarna införas ett tillägg som klargör att landstinget respektive



kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra de lagreglerade uppgifterna. Även här bör anges att en uppgift som innefattar myndighetsutövning inte får lämnas över till ett privaträttsligt organ.

### *Tandvården*

Varje landsting skall enligt 5 § tandvårdslagen (1985:125, ändrad senast 1991:1950) erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Vidare har folktandvården, som enligt samma paragraf definieras som den tandvård som landstinget själv bedriver, bl.a. till uppgift att avgiftsfritt tillhandahålla barn och ungdomar till och med det år de fyller nitton år fullständig tandvård.

Enligt uttalanden i förarbetena till tandvårdslagen innebär landstingets ansvar inte ett absolut krav på att all folktandvård skall bedrivas i landstingets egen regi. Däremot förutsätts att landstinget i huvudsak självt skall svara för den faktiska tandvården (prop. 1984/85:79 s. 63 och 65).

Uttalandena i förarbetena till tandvårdslagen ger sålunda vid handen att landstingen kan överlåta åt andra att utföra folktandvårdens uppgifter. Utformningen av bestämmelserna i tandvårdslagen är emellertid inte tydlig, vilket har lett till oklarheter om och i vilken utsträckning det finns möjligheter för landstingen att lägga ut verksamheten på entreprenad.

Även i tandvårdslagen bör därför genom ett tillägg till 5 § klargöras att landstinget får sluta avtal med annan om att utföra landstingets uppgifter enligt lagen, med undantag för sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

### *Den kommunala räddningstjänsten*

Konkurrenskommittén har föreslagit att möjligheterna till entreprenad skall omfatta också den kommunala räddningstjänsten. Regeringen delar i princip kommitténs uppfattning. Man måste dock beakta det förhållandet att räddningstjänsten har ett stort inslag av myndighetsutövning och att räddningsledaren har mycket stora befogenheter att göra intrång i annans rätt, prioritera mellan olika skadeobjekt när insatsen görs m.m. Räddningsledaren kan också beordra allmänheten, myndigheter, företag och kommuner att på olika sätt medverka i en räddningstjänstinsats. Sedan ett antal år pågår dessutom ett reformarbete, som innebär en integrering av freds räddningstjänsten och civilförsvarsverksamheten. Regeringen har i prop. 1991/92:102 föreslagit att kommunerna skall ha ansvar för genomförandet på lokal nivå också av den senare uppgiften.

Det är angeläget att också den kommunala räddningstjänsten utvecklas och effektiviseras fortlöpande. Ett sätt att åstadkomma detta är en ökad samverkan mellan kommunerna och andra myndigheter och organ som har lämpliga resurser för räddningstjänsten. En skyldighet att samarbeta finns redan inskriven i räddningstjänstlagen (1986:1102).

Lagen ger också vissa möjligheter till samverkan med industrin. Om det vid en anläggning i en kommun har organiserats en särskild enhet för räddningsinsatser vid anläggningen får kommunen träffa avtal med ägaren eller

innehavaren av anläggningen om att enheten skall ingå som räddningsstyrka i räddningskåren. Ett 20-tal industriföretag medverkar numera på detta sätt i den kommunala räddningstjänsten. En kommun har också rätt att överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Ett antal kommuner använder med stöd av denna bestämmelse resurser inom den kemisk tekniska industrin för att upprätthålla en beredskap för kemikaliebekämpning.

I Danmark har Falcks Redningskorps A/S sedan 1920-talet åtagit sig brandsläckning på entreprenad åt framför allt små och medelstora kommuner. I dag har ca 170 danska kommuner avtal med Falcks. Det kan dock påpekas att den kommunala brandinspektören har det primära ansvaret även i dessa kommuner.

Enligt regeringens mening bör det tillskapas en möjlighet för en kommun som så önskar att bedriva räddningstjänst i entreprenadform. Chefen för Försvarsdepartementet avser att föreslå regeringen att låta tillsätta en särskild utredare med uppgift att förbereda erforderliga beslut av statsmakterna i frågan.

Utredaren bör bl.a. överväga hur det område inom den kommunala räddningstjänsten, som skall kunna utföras på entreprenad bör avgränsas. Det bör vidare klarläggas hur entreprenörens resurser för räddningstjänst skall inordnas i kommunens krigsorganisation. I dag utförs stora delar av det förebyggande brandskyddet och utryckningsverksamheten inom samma organisation och till en del med samma resurser. Frågan hur sambandet mellan dessa båda verksamheter skall säkerställas måste studeras. Slutligen bör också frågan hur myndighetsutövningen i samband med överlåtelse av räddningstjänst till en entreprenör skall utformas och förslag till särskilda bestämmelser för detta läggas fram.

#### *Särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda*

Enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) svarar varje landsting för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstinget. Enligt lagen finns det vissa möjligheter till enskild omsorgsverksamhet.

Regeringen har bl.a. i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 6) förklarat sig ha för avsikt att under året lägga fram en proposition på grundval av handikapputredningens huvudbetänkande (SOU 1991:46) Handikapp – Välfärd – Rättvisa. Förslagen kommer sannolikt att innebära att den nuvarande omsorgslagstiftningen ersätts med en ny lagstiftning. Regeringen har i dag beslutat om en lagrådsremiss med denna inriktning. Regeringen är därför inte beredd att nu lägga fram några förslag till ändringar i omsorgslagen. De frågor om möjligheter till ökad konkurrens genom entreprenadupphandling får beaktas i de förslag till ny omsorgslagstiftning som planeras.

#### *Skolväsendet*

När det gäller entreprenad drift inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom har regeringen i propositionen (1991/92:95) om valfrihet och

fristående skolor anfört att man avser att återkomma till riksdagen med ytterligare förslag i syfte att öka valfriheten på skolområdet. Det är regeringens avsikt att då också kunna ta upp frågor om entreprenadskolor och andra mellanformer av kommunala och fristående skolor.

Regeringen lägger därför inte nu fram några förslag i frågan om ökad entreprenad inom det offentliga skolväsendet.

### *Renhållningen*

Konkurrenskommittén har föreslagit en ändring i renhållningslagen (1979:596) för att klargöra att entreprenadlösningar är tillåtna. Renhållningslagen, som främst reglerar hanteringen av hushållsavfall, är emellertid redan i dag utformad på ett sådant sätt att det är helt klart att entreprenadlösningar är tillåtna. Entreprenader är dessutom mycket vanliga inom detta område. Enligt regeringens uppfattning finns det därför inte anledning att föreslå någon ändring i renhållningslagen i detta sammanhang.

Kommittén har vidare tagit upp frågan om att fastighetsägare bör ges möjlighet att få dispens från renhållningsmonopolet och därmed sköta sophanteringen. Dispenser av detta slag kan redan i dag prövas av kommunerna inom ramen för befintlig lagstiftning.

### *Sekretess och tystnadsplikt*

En annan fråga som ibland anses oklar vid entreprenader i kommunal verksamhet är frågan om sekretess och tystnadsplikt. Också denna fråga bör därför beröras något.

Sekretesslagen (1980:100) innefattar en reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Enligt huvudregeln gäller lagen således inte den som är anställd hos ett privat rättssubjekt eller i övrigt i privat verksamhet.

Enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen omfattas dock bl.a. uppdragstagare hos en myndighet och likställda av sekretessreglerna. En enskild person som gentemot en myndighet har åtagit sig tillverkning eller någon liknande prestation på entreprenad är att betrakta som uppdragstagare. Uppdragets samband med myndighetens egentliga verksamhet är emellertid ofta så löst att uppdragstagaren inte kan betraktas som en offentlig funktionär. Uppdragstagaren är dessutom i allmänhet en juridisk person. Sådana uppdragstagare kommer alltså som regel inte att omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Något hinder för en myndighet att i ett avtal om t.ex. entreprenad ta in en klausul om tystnadsplikt torde dock inte föreligga (prop. 1979/80:2 Del A s. 127, jfr Corell m.fl. Sekretesslagen, 3:e uppl. 1992 s. 81 f.).

Sekretesslagen blir däremot tillämplig på sådana personer som har uppdrag hos en myndighet och som har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennas verksamhet. I förarbetena till lagen anförde föredragande statsrådet att det i allmänhet måste antas att en uppdragstagare har den behövliga anknytningen till en viss myndighet, om den uppgift som han utför vanligen skall fullgöras av en tjänsteman eller någon annan befattningshavare vid myndigheten eller i varje fall naturligen skulle kunna

handhas av en sådan befattningshavare. Det är emellertid endast uppdragstagare som är fysiska personer som i sekretesshänseende skall jämföras med arbetstagare hos myndighet.

Som exempel på sådana uppdragstagare har i lagens förarbeten nämnts bl.a. kontaktpersoner inom socialtjänsten, personundersökare, personal inom den kommunala fritidsverksamheten, hemhjälpsspersonal, personer som har ställt sig till socialvårdens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem, barnavårdsmän samt konsulter av skilda slag och tolkar.

I ett senare lagstiftningsärende om ändringar i sekretesslagen m.m. (prop. 1981/82:186) konstaterades att t.ex. personal från en kontoristförening eller ett bevakningsföretag som regel inte torde vara bundna av sekretesslagen. Föredragande statsrådet erinrade emellertid om att det oftast är möjligt att undvika olägenheterna härav antingen genom att det enskilda företaget sluter avtal med sina anställda om tystnadsplikt eller genom att en myndighet ställer upp förbehåll om att sådana uppgifter som arbetstagare, som inte är offentliga funktionärer, får kännedom om i sin verksamhet inte får röjas för utomstående.

Utöver det nu sagda finns på vissa områden bestämmelser om tystnadsplikt även i privat verksamhet. Enligt 69 § tredje stycket socialtjänstlagen gäller sålunda att den som är eller har varit verksam i ett sådant enskilt hem för vård eller boende som har erhållit tillstånd enligt bestämmelsen, inte behörigen får röja vad han därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden. Sådana hem omfattar de flesta typer av institutioner inom socialtjänsten. Även daghem och fritidshem som drivs av enskilda omfattas av bestämmelsen (jfr prop. 1991/92:65). För övrig personal som inte tillhör socialtjänsten saknas för närvarande särskilda bestämmelser om tystnadsplikt.

Regeringen har i dag beslutat om en lagrådsremiss med förslag till ny lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, m.m. I lagrådsremissen har lagts fram förslag om ändringar i socialtjänstlagen som bl.a. innebär att tystnadsplikt införs för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. Bakgrunden till förslaget i denna del är *Lagrådets* synpunkter på behovet av effektivare regler om sekretess och tystnadsplikt för anställda som faller utanför den i 1 kap. 6 § sekretesslagen angivna personkretsen.

Inom hälso- och sjukvården och tandvården gäller i princip samma sekretess och tystnadspliktsregler för privat verksamhet som i det allmänna. För enskild hälso- och sjukvård m.m. regleras dessa frågor i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. och i stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem m.m. Med det förslag till ändringar i socialtjänstlagen som regeringen nyligen har remitterat till lagrådet, kommer tystnadsplikt att gälla för privatanställda i all verksamhet som omfattas av de förslag som regeringen nu lägger fram.

### *Sekretess i affärsförhållanden*

En ökad konkurrens på områden där landsting och kommuner tidigare i stort sett ensamma bedrivit all verksamhet aktualiserar också myndigheternas intresse av att kunna skydda sina affärs- och driftförhållanden från konkurrens.

ternas insyn. Konkurrerande entreprenörers möjligheter enligt offentlighetsprincipen till insyn i kommunernas och landstingens kalkyler och beräkningsunderlag m.m. skulle otvivelaktigt snedvrída den fria konkurrensen.

Enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- och driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Av förarbetena till sekretesslagen framgår att bestämmelsen i första hand tar sikte på att skydda uppgifter hos de affärsdrivande verken men samtidigt nämns också att begreppet affärsverksamhet inte får fattas alltför snävt. Enligt föredragande statsrådet är det utmärkande för affärsverksamhet i allmänhet att verksamheten går ihop ekonomiskt, låt vara att den kan vara delvis subventionerad. Det är vidare i allmänhet fråga om verksamhet som inte kan sägas bestå i fullgörande av förvaltningsuppgift i snäv bemärkelse (prop. 1979/80:2, Del A s. 144 f.).

De delar av landstingens och kommunernas verksamheter som ingår i den konkurrensutsatta delen får anses utgöra annat än fullgörande av förvaltningsuppgift i snäv bemärkelse. Sekretessbestämmelsen torde därför kunna vara tillämplig på verksamhet hos kommunerna och landstingen som är konkurrensutsatta.

Ökad konkurrens mellan kommuner, landsting och entreprenörer aktualiserar även frågan om den del av myndigheten som på lika villkor skall konkurrera med entreprenörer skall ha insyn i de affärsförhållanden som den beställande delen av myndigheten har med konkurrenterna. Denna fråga, som närmast rör framväxten av nya organisatoriska modeller för kommuner och landsting samt upphandlingsförfarandet, kommer att beröras under avsnitten 5 och 6.

## 5 Uppdragsverksamhet utanför det egna området

**Regeringens bedömning:** Kommunernas och landstingens befogenheter i fråga om möjligheterna att åta sig uppdragsverksamhet utanför det egna området övervägs av Lokaldemokratikommittén.

**Kommitténs förslag:** Kommuner och landsting tillåts att bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting under förutsättning att motsvarande verksamhet upphandlats i konkurrens i den egna kommunen eller det egna landstinget. Sådan uppdragsverksamhet skall särredovisas och resultatet skall anges särskilt i årsredovisningen.

**Remissinstanserna:** Något mer än hälften av remissinstanserna är positiva till att kommuner och landsting ges ökade befogenheter att bedriva extern uppdragsverksamhet. Bland dessa finns många kommuner och landsting. Flera av dessa anser dock att kommitténs förslag inte är tillräckligt långtgående. Svenska kommunförbundet anser att möjligheten att bedriva extern uppdragsverksamhet inte bör vara begränsad till andra kommuner och landsting. Även villkoret att motsvarande verksamhet skall vara upphandlad

i konkurrens i den egna kommunen eller det egna landstinget har mött kritik från kommunalt håll.

Prop. 1992/93:43

Näringslivets organisationer är allmänt negativa till förslaget. De framhåller bl.a. att effekten av förslaget kan bli att privata företag tvingas lämna marknaden. Vidare anføres att förslaget skapar risker för en snedvridning av konkurrensen. Även Näringsfrihetsombudsmannen (NO) är negativ till förslaget. SPK (Statens pris- och konkurrensverk) uttrycker en tveksam hållning och anser att ytterligare villkor behövs om kommuner och landsting skall tillåtas utföra uppdrag utanför det egna området.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den utveckling som i dag sker mot en ökad marknadsorientering, intraprenader och nya verksamhetsformer inom den kommunala sektorn har lett till önskemål från flera kommuner och landsting att kunna erbjuda tjänster till marknader utanför det egna området. När kommuner och landsting övergår till att utsätta kommunal verksamhet för konkurrens sker det ofta under förutsättning att kommunerna och landstingen själva skall ha möjlighet att konkurrera på lika villkor. För detta finns i dag klara begränsningar.

Genom lokaliseringsprincipen som har lagfästs i 2 kap. 1 § kommunallagen är den kommunala verksamheten i huvudsak begränsad till det egna geografiska området eller de egna medlemmarna. Kommuner och landsting får heller inte driva annan näringsverksamhet än sådan som drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget (2 kap. 7 § kommunallagen).

Däremot har kommunerna och landstingen redan i dag goda möjligheter att samarbeta med andra kommuner och landsting för ett bättre resursutnyttjande. Det kan ske genom gemensamma bolag eller föreningar, kommunalförbund eller avtal. I vissa speciallagar, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen och räddningstjänstlagen, förutsätts att ett sådant samarbete sker. Kommunallagens regler innebär heller inte något absolut hinder mot att i speciella situationer sälja tillfällig överskottskapacitet utanför det egna området, om det är i de egna kommunmedlemmarnas intresse. Det är en uppgift för domstolarna att genom rättspraxis fastställa gränserna för dessa möjligheter. Vi vill erinra om att kommunallagens befogenhetsbestämmelser bygger på tanken att reglerna skall vara av målsättningskaraktär som medger en flexibilitet i tillämpningen med hänsyn till samhällsutvecklingen.

Kommitténs förslag har mött kritik från skilda utgångspunkter. Det är svårt att i dag överblicka konsekvenserna av en lagstiftning med utökade befogenheter. Det finns därför enligt vår mening skäl att avvakta utvecklingen och följa uppbyggnaden av nya produktions- och verksamhetsformer inom olika kommunala områden. Utvecklingen sker för närvarande i en mycket snabb takt. Regeringen är mot den bakgrunden inte beredd att nu förordna en lagstiftning som medger extern kommunal uppdragsverksamhet. Frågan bör i stället övervägas och belysas ytterligare i ljuset av den utveckling som sker och med beaktande av vilka effekter en sådan verksamhet kan ha på marknaden i övrigt.

Regeringen har därför den 17 september 1992 beslutat att ge Lokaldemokratikommittén (C 1992:01) i uppdrag (dir. 1992:88) att utreda förutsättningarna för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet. I tilläggs-

direktiven till kommittén anges att kommittén särskilt skall pröva möjligheten att inleda försöksverksamhet med extern uppdragsverksamhet.

Prop. 1992/93:43

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 november 1992.

## 6 Kommunal upphandling

**Regeringens bedömning:** Ett förslag till lag om offentlig upphandling – gemensam för bl.a. statliga myndigheter, kommuner och landsting – som innebär en anpassning av regelsystemet till EG:s direktiv kommer att föreläggas riksdagen under hösten 1992.

Förutsättningarna för obligatorisk anbudsupphandling när det gäller vissa kommunala verksamheter utreds närmare.

**Kommitténs förslag:** Reglerna om offentlig upphandling bör skärpas och en gemensam lag utarbetas för både statlig och kommunal upphandling. De nya reglerna bör gälla all upphandling, dvs. även sådan som ligger under EG:s tröskelvärden.

Generella krav på obligatorisk anbudsupphandling införs inte nu, utan olika frivilliga åtgärder uppmuntras för att främja konkurrens och effektivare upphandling.

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som uttalat sig om kommitténs förslag beträffande reglerna om offentlig upphandling tillstyrker ett flertal kommitténs förslag.

När det gäller obligatorisk anbudsupphandling anser Industriförbundet att det är önskvärt att en sådan skyldighet införs efter förebild från Storbritannien.

Flera remissinstanser, bl.a. Landstingsförbundet, pekar på risken att en ökad detaljreglering av den kommunala upphandlingen leder till onödig byråkratisering av förvaltningen.

Förslaget om anbudsupphandling som ett första steg mot avreglering av sötningensverksamheten tillstyrks av flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget bl.a. Svenska kommunförbundet. Sveriges skorstensfejarmästares riksförbund är dock starkt negativt till förslaget. Statens räddningsverk anser att det vid anbudsupphandling av sötningstjänsten finns risk att de ekonomiska villkoren tränger undan brandskydds- och kompetensaspekterna.

### Skälen för regeringens bedömning:

#### *Regler för offentlig upphandling*

Den statliga upphandlingen regleras i upphandlingsförordningen (1986:366). Den kommunala upphandlingen regleras däremot i dag inte genom några statliga författningsbestämmelser, utan kommuner och landsting fastställer sina egna reglementen för upphandlingen. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har utarbetat ett normalförslag till kommu-

nalt upphandlingsreglemente. Samtliga landsting och nästan alla kommuner har anslutit sig till detta.

Prop. 1992/93:43

Bestämmelserna i upphandlingsförordningen och normalreglementet är i huvudsak likalydande. Skillnaderna beror på att reglementet är anpassat till sådana kommunala förhållanden som inte har någon motsvarighet på den statliga sidan. En sådan skillnad är att kommunala upphandlingsbeslut får överklagas med stöd av kommunallagen.

En arbetsgrupp i Finansdepartementet har gjort en översyn av upphandlingsförordningen med hänsyn till EES-avtalet. Gruppen har överlämnat promemoriorna (Ds 1992:4) Offentlig upphandling och EES – ett lagförslag samt (Ds 1992:62) Offentlig upphandling och EES – del II, tjänsteupphandling m.m. Till grund för arbetsgruppens förslag har legat de direktiv som reglerar upphandlingen inom EG samt vad som överenskommits i förhandlingarna mellan EG och EFTA. Arbetsgruppens förslag utgör således en anpassning av det svenska regelverket till EES-avtalets krav. Det avser både statlig och kommunal upphandling.

EG:s regelverk omfattar endast den beloppsmässigt viktigaste upphandlingen och avser att göra denna konkurrensutsatt och öppen. Reglerna innehåller så kallade tröskelvärden som innebär att de behöver tillämpas bara på upphandlingar som uppgår till eller överskrider dessa tröskelvärden. Värdena anges i ecu och finns angivna i EG:s direktiv för olika upphandlingsområden. Upphandlingar som understiger dessa tröskelvärden får ske enligt de nationella regler som varje land tillämpar inom sina gränser. Arbetsgruppens förslag innebär att vissa grundläggande principer för offentlig upphandling slås fast även under tröskelvärdena.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats. Regeringen avser att under hösten 1992 förelägga riksdagen ett förslag till lagstiftning på området.

Det bör understrykas att EG:s regelverk endast behandlar förfarandet i de fall upphandling sker. Däremot regleras inte i EG:s regelverk hur egenregiverksamheten skall utsättas för konkurrens. Inte heller valet mellan egenregiverksamhet och anbudsupphandling regleras.

### *Obligatorisk anbudsupphandling*

I Storbritannien finns det regler om obligatorisk anbudsupphandling (CCT) inom vissa kommunala verksamhetsområden. De brittiska kommunerna är sedan 1988 enligt lag skyldiga att begära in anbud på avfallshantering, gatu- och gatuunderhåll, måltidsverksamhet, parkförvaltning, fordonssunderhåll och städning. Från och med 1992 är anbudskonkurrens obligatorisk även i fråga om kommunal sport- och fritidsverksamhet. Ytterligare utvidgningar övervägs för närvarande.

Lagstiftningen innebär att också de kommunala förvaltningarna måste lämna in skriftliga anbud. De anslag man erhåller om man vinner kontraktet får därefter inte bli högre än vad som angivits i anbudet. Det finns även krav på redovisningssystemet som syftar till att försvåra för kommunerna att otillbörligt gynna egenregiverksamheten.

En utvärdering av den obligatoriska anbudskonkurrensen har gjorts av Institute of Local Government Studies vid universitetet i Birmingham. I rap-



porten Competitive Tendering for Local Authority Services – Initial experiences (London:HMSO, 1991) påvisas att införandet av konkurrens har medfört en ökad produktivitet genom ändrade arbetsmetoder och ny teknik. De ekonomiska effekterna av anbudskonkurrensen är svårare att bedöma då ändrade redovisningsmetoder och ändrad servicenivå medfört att det inte går att genomföra en enkel före-efteranalys.

Mot bakgrund av de brittiska erfarenheterna av obligatorisk anbudskonkurrens finns det anledning att närmare utreda förutsättningar och former för att införa ett liknande system i Sverige. Näringsministern har därför tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att pröva frågan om obligatorisk anbudsupphandling i offentlig verksamhet, dvs. krav att utsätta även den verksamhet som bedrivs i egen regi för konkurrens. Arbetsgruppen skall bl.a. utreda vilken betydelse EG-reglerna om offentlig upphandling, om de införlivas i svensk rätt, har för offentlig verksamhet som bedrivs i egen regi. Arbetsgruppen skall vidare belysa för- och nackdelar av krav på upphandling i konkurrens av offentlig verksamhet i egen regi. Analysen skall göras bl.a. utifrån de erfarenheter som vunnits i det brittiska systemet.

Arbetsgruppen skall vidare belysa hur kommuner med olika förutsättningar, exempelvis när det gäller geografisk belägenhet, lokala marknader och kommunens storlek, påverkas av ett system med obligatorisk anbudsupphandling när det gäller egenregiverksamheten.

Med beaktande av dessa analyser skall arbetsgruppen lägga fram ett förslag om inriktningen och omfattningen av ett system med obligatoriska regler om upphandling i konkurrens av offentlig verksamhet i egen regi. Arbetsgruppen skall också överväga och lämna förslag om vilka områden i den kommunala verksamheten som ett obligatorium skulle kunna gälla. I den mån det bedöms lämpligt att bygga upp systemet successivt, skall en plan presenteras för hur en sådan uppbyggnad kan göras. En departementspromemoria skall presenteras senast den 1 december 1992.

#### *Anbudsupphandling inom sotningsväsendet*

Den föreskrivna sotningen, som är en del av samhällets förebyggande brandskydd, regleras i räddningstjänstlagen (1986:1102) och i räddningstjänstförordningen (1986:1107). Enligt tillgänglig brandteknisk och konstruktions-teknisk kunskap krävs en regelbunden rengöring av eldstäder och andra förbränningsanordningar samt av rökkanaler för att inte eld skall kunna uppstå i angränsande byggnadsdelar. I samband med sotningen kontrolleras det som rengörs ur brandskyddssynpunkt.

Regeringen har vid tre tillfällen sedan räddningstjänstlagen trädde i kraft 1987 uppdragit åt Statens räddningsverk att i syfte att förenkla och avreglera sotningen utreda vilket behov av sotning som föreligger ur brandteknisk synvinkel för olika typer av anläggningar. Detta har bl.a. lett till att fristerna (tidsintervallet mellan varje sotningstillfälle) kunnat förlängas i betydande utsträckning för såväl anläggningar för oljeeldning som för fastbränsleanläggningar.

Varje kommun har ansvar för att sotning utförs enligt de föreskrifter som Statens räddningsverk fastställt. Kommunen kan bestå av ett eller flera sot-

ningsdistrikt. För varje distrikt svarar en skorstensfejarmästare, som utses av kommunen genom ett ansökningsförfarande. Skorstensfejarmästaren kan vara anställd av kommunen eller vara egen företagare. I det senare fallet har han rätt att uppbära sotningsavgifterna för att finansiera sin verksamhet. Det stora flertalet skorstensfejarmästare, ca 300 i hela landet, är egna företagare. De har alla entreprenadavtal som innebär att de kvarstannar i sin befattning tills de uppnår 65 års ålder, om inte speciella omständigheter föranleder någonting annat. Sotningstaxan beslutas av kommunfullmäktige. Beslutet bygger i praktiken på resultatet av en förhandling mellan Svenska kommunförbundet och Sveriges skorstensfejarmästares riksförbund om ny taxa.

Enligt kommittén skulle en ökad konkurrens mellan entreprenörer genom ett anbudsförfarande vara ett sätt att effektivisera sotningen. En annan möjlighet skulle enligt kommittén kunna vara att avskaffa kommunens ansvar för att sotningen utförs och i stället lägga ansvaret på fastighetsägarna.

Södra Roslagens brandförsvarsförbund m.fl. har hemställt att regeringen fattar ett beslut som möjliggör sotningsmonopolets avskaffande och att regeringen även tar initiativ till en utredning med uppgift att undersöka om sotningsverksamheten kan knytas till försäkringsskyddet. Räddningsnämnden i Leksands kommun har hemställt att regeringen fattar beslut som ger möjlighet att avskaffa sotningsmonopolet.

Regeringen gör följande bedömning när det gäller behovet av att förnya sotningsväsendet. Den föreskrivna sotningen är ett legalt monopol, som närmast kan jämföras med brandsyn, byggnadsinspektion, hälsoskyddsinspektion och liknande kontroll- och tillsynsinstrument inom området skydd och säkerhet. Eftersom det är fråga om myndighetsutövning kan bara statliga och kommunala organ ansvara för verksamheten, även om utförandet som framgått ovan oftast sker i entreprenadform.

Kommittén har också tagit upp entreprenadavtalen. Regeringen delar kommitténs bedömning på denna punkt. Det kan inte anses vara tidsenligt att en skorstensfejarmästare förordnas för en ej tidsbegränsad period, dvs. tills han uppnår 65 års ålder. Det bör av olika skäl finnas en möjlighet för kommunen att ompröva förordnandet med vissa tidsintervaller under förutsättning att det kan ske utan att den brandförebyggande verksamheten efterställs. Verksamheten fordrar emellertid att förordnandet kan beräknas gälla under en tillräckligt lång tid för att möjliggöra avskrivning av investeringar och utbildning av sotningspersonalen.

Det finns inte något rättsligt hinder för en kommun att tillämpa ett tidsbegränsat förordnande när en ny skorstensfejarmästare utses. Det är dock inte sannolikt att någon ändring kommer till stånd på denna punkt om inte statmakterna initierar en förändring. Regeringen avser därför att uppdra åt den utredare som skall överväga vissa frågor inom räddningstjänsten att också lägga fram förslag om hur ordningen med långvariga entreprenadavtal för skorstensfejarmästare skall upphöra. I det sammanhanget finns det även anledning att överväga om formerna för utseende av skorstensfejarmästare kan förnyas också på andra sätt för att öka inslaget av konkurrens. Utredaren bör överväga om det går att införa priskonkurrens och därvid belysa konsekvenserna av en sådan förändring.

**Regeringens bedömning:** Behovet av nationell uppföljning och utvärdering samt en ökad konkurrens motiverar en mer enhetlig redovisning av kommunernas verksamhet och kostnader. Några tvingande regler om en enhetlig redovisning införs dock inte nu.

**Kommitténs förslag:** Kommunernas redovisningssystem utformas så att det för olika enheter inom den kommunala organisationen går att kalkylera kostnaderna för att producera i egen regi. Bindande regler om en enhetlig redovisning av kostnader och prestationer införs inom vissa verksamhetsområden. En expertgrupp tillsätts för att närmare analysera hur redovisningssystemet bör utformas.

**Remissinstanserna:** Något mer än hälften av remissinstanserna redovisar en positiv syn på kommitténs förslag om bättre uppföljning och jämförelse av kostnader och prestationer. Bland de negativa anser många att den föreslagna expertgruppens arbete bör avvaktas innan några lagstiftningsåtgärder vidtas.

Statistiska centralbyrån (SCB) pekar särskilt på behovet av att olika slag av prestationsmått blir väl definierade.

SPK (Statens pris- och konkurrensverk) har den erfarenheten att många kommuners redovisningssystem inte har som primärt mål att mäta kostnaderna för olika verksamheter. Konkurrensneutralitet vid anbudsupphandling förutsätter kraftigt förbättrade kommunala redovisningssystem, enligt SPK.

Sveriges Kommunaljuridiska Förening anser att den statliga kontroll som föreslås inom detta område inte rimmar med den självbestämmanderätt som kommunerna har.

Svenska kommunförbundet avstyrker förslaget och säger sig vara berett att självt utveckla metoder för att förbättra redovisningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen delar kommitténs bedömning att det behövs en förbättrad redovisning i kommuner och landsting.

**Kommunernas och landstingens ansträngda ekonomi** talar för att de bör ha ett stort eget intresse av att effektivisera och utveckla verksamheten. En förutsättning för denna effektivisering är att redovisningssystemen utvecklas så, att de ger en mer fullständig information än i dag om kostnaderna för att bedriva den kommunala verksamheten.

Det finns en omfattande statistik som beskriver den offentliga sektorns verksamhet och prestationer. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet utger var för sig återkommande rapporter om verksamheten i kommuner och landsting. SCB sammanställer och publicerar också uppgifter som rör verksamheten i den offentliga sektorn.

De uppgifter som finns tillgängliga uppvisar dock betydande brister, vilket försvårar en uppföljning och utvärdering av den kommunala sektorns verksamhet och kostnader. Således insamlas verksamhetsstatistik normalt sek-

torsvis och innehåller i allmänhet inga uppgifter om kostnader. Dessa får då hämtas från den kommunala finansstatistiken. Enligt SCB innebär detta att kommunernas uppgifter blir svåra att använda för jämförelser.

Det är enligt regeringens mening mycket angeläget att de kommunala redovisningssystemens kvalitet förbättras. Utvecklingen mot ökad konkurrens förutsätter att det finns kostnads- och resultatmått av hög kvalitet. En förbättrad redovisning är också nödvändig som underlag för den nationella uppföljningen och utvärderingen. Om jämförelser mellan kommuner och landsting skall bli meningsfulla måste uppgifterna bygga på en gemensam grund.

Det ankommer i första hand på statsmakterna att definiera vilka uppgifter som skall redovisas som underlag för nationell uppföljning och utvärdering. Ett arbete med denna inriktning pågår inom regeringskansliet i samråd med de båda kommunförbunden. Innan detta arbete har avslutats är regeringen inte beredd att föreslå några tvingande regler om enhetlig redovisning. Regeringens principiella inställning är emellertid att bl.a. behovet av nationell uppföljning och utvärdering kan motivera lagstadgade krav på den kommunala redovisningen. Sådan lagstiftning finns redan inom skolans område och bör nu också övervägas inom andra verksamhetsområden med klart uttalade nationella mål, bl.a. inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

## 8 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad som nu har anförts har inom Civildepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125),
4. lag om ändring i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård.

Förslagen har upprättats i samråd med Socialdepartementet.

## 9 Specialmotivering

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

#### 4§

I paragrafen anges, liksom hittills, att kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Där anges vidare att vad som i socialtjänstlagen eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses för ändamålet. Bestämmelserna fick sin nuvarande utformning i samband med riksdagens beslut om ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen m.m. (prop. 1990/91:14, SoU9, rskr. 97).

Paragrafen har tillförts ett nytt *tredje stycke*. I detta stycke finns en bestäm-

melse som är avsedd att klargöra att kommunen får sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Med annan, dvs entreprenören, avses bolag, förening, samfällighet, stiftelse, enskild individ eller annan kommun. En begränsning i denna möjlighet ligger i att entreprenören måste vara behörig att utföra uppgifterna på området. Såvitt gäller andra kommuner får dessa endast i begränsad utsträckning utföra uppgifter som ligger inom en annans kompetensområde. I paragrafen har vidare tagits in en begränsande regel enligt vilken en uppgift som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt med stöd av den nya bestämmelsen.

Bakgrunden till de nya bestämmelserna har redovisats i avsnitt 3 och 4. I de avsnitten har också avgränsningen av begreppet myndighetsutövning berörts. Så som angivits fastställs dessa gränser ytterst genom rättspraxis. Det pågår dock för närvarande en allmän översyn av socialtjänstlagen. Socialtjänstkommittén (S 1991:07) skall bl.a. ta upp frågor som syftar till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Också i det sammanhanget kommer myndighetsbegreppet att tas upp.

Det yttersta ansvaret för kommunens uppgifter inom socialtjänsten kan inte överlåtas på annan. Inom socialtjänsten förekommer i övrigt åtskilliga typiska exempel på myndighetsutövning som alltså inte utan lagstöd kan överlåtas på annan huvudman. Ett sådant exempel är beslut om olika former av bistånd och stödåtgärder inom individ- och familjeomsorgen. Ett annat exempel är tvångsåtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutsfattande i dessa frågor kan inte läggas ut på entreprenad. Detsamma gäller socialnämndernas uppgifter enligt föräldrabalken i samband med fastställande av faderskap och underhållsbidrag till vissa barn.

Administration bör däremot kunna överlåtas på någon annan. Verksamhet inom socialtjänsten kan dock innehålla mycket integritetskänsliga uppgifter. Sekretessfrågorna måste därför lösas på ett tillfredsställande sätt. I kommunens ansvar för socialtjänsten ingår ett ansvar för att sekretessbelagda uppgifter inte sprids till obehöriga.

Av socialtjänstlagen framgår att hem för vård eller boende, efter tillstånd, kan drivas av enskild eller sammanslutning (69 §). Entreprenad kan förekomma både i form av att driften av ett sådant hem lämnas över till någon enskild och att socialnämnden avtalar med ett privat vårdhem om placering av personer. Det finns inte heller något hinder mot att förlägga vård enligt LVU till ett privat hem för vård eller boende. Även om vården innefattar myndighetsutövning finns det i 11 § LVU ett särskilt lagstöd för att lägga ut uppgiften att bestämma om den unges förhållanden också på en föreståndare för en privat institution. Det sist nämnda gäller dock, som framgår av lagen, inte vård vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § LVU.

Både vid vård med stöd av LVU och vid vård med stöd av LVM kan den omhändertagne vistas utanför vårdhemmet. I detta sammanhang spelar enskilda drivna institutioner en viktig roll. Det ligger också i sakens natur att familjehem tillhör kategorin privat verksamhet.

Barnomsorg utgör en verksamhet som numera kan läggas ut på entreprenad. De tidigare hindren i statsbidragsreglerna mot att lägga ut verksamhe-

ten på en entreprenör har successivt avskaffats (jfr prop. 1991/92:65). Beslut om avgifter och tilldelning av platser betraktas dock som myndighetsutövning. Sådana beslut kan därför inte överlåtas på någon annan.

Rådgivande och kurativa funktioner inom socialtjänsten innefattar inte myndighetsutövning och kan läggas ut på entreprenad.

Vid bl.a. de typer av boende som tidigare har redovisats kan inslaget av myndighetsutövning variera. Det har ifrågasatts om en privat entreprenör kan anställas i en kommun på deltid för att på denna del av sin arbetstid kunna fatta de beslut som innebär myndighetsutövning. En sådan lösning måste anses som mindre lämplig. Inte minst de jävssituationer som oundvikligen måste uppkomma medför att sammanblandningen av entreprenörens uppgifter och kommunens ansvar och befogenheter är olämplig.

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

### 3 §

I paragrafen finns bestämmelser om landstingens åligganden på hälso- och sjukvårdsområdet. Bestämmelserna har närmare kommenterats i förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen (prop. 1981/82:97, SoU51, rskr. 381, jfr prop. 1984/85:181 avsnitt 4.8).

I paragrafen har införts ett nytt *tredje stycke*. Enligt detta nya stycket får landstinget sluta avtal med annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt lagen. Detta inkluderar omedelbar hälso- och sjukvård enligt 4 § och sjuktransporter enligt 6 §. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas till ett privaträttsligt subjekt med stöd av den nya bestämmelsen. Bakgrunden till bestämmelserna har redovisats i avsnitt 3 och 4. Bestämmelserna har sin motsvarighet i förslaget till ändring i 4 § socialtjänstlagen (jfr avsnitt 9.1).

Ledningen av landstingets hälso- och sjukvård skall enligt 10 § hälso- och sjukvårdslagen utövas av en eller flera nämnder. Ansvaret för den övergripande ledningen kan inte överlåtas på annan huvudman. Mera övergripande beslut om vårdens organisation och dimensionering kan således inte överlåtas på en entreprenör.

Inom hälso- och sjukvården och angränsande områden är rättsläget när det gäller att närmare precisera vilka uppgifter som är att betrakta som myndighetsutövning i viss mån oklart. Det är ibland uppenbart att vissa åtgärder innefattar myndighetsutövning. Detta gäller t.ex. inom den psykiatriska tvångsvården och inom smittskyddet. Genom en särskild regel finns det dock vissa begränsade möjligheter att ge psykiatrisk tvångsvård även på en privat vårdinrättning, se 15 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. För detta krävs dock synnerliga skäl och att regeringen har godkänt arrangementet. Inom hälso- och sjukvården i övrigt torde själva vårduppgifterna och de beslut som sker utifrån enbart medicinska indikationer mera sällan vara att anse som myndighetsutövning.

Den subventionerade sjukvården måste i och för sig uppfattas som en förmån för enskild, men vården skall i princip vara tillgänglig för alla som söker

den. Tilldelning av turordning utifrån medicinska kriterier vid tillfälliga sjukvårdsköer kan knappast uppfattas som ett beslut om förmån för enskild och därmed inte heller som myndighetsutövning. Det har också i bl.a. förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen uttalats att landstingens huvudmannansvar för hälso- och sjukvård i och för sig inte innebär en skyldighet för landstingen att själva bedriva denna verksamhet (prop. 1981/82:97 s. 33). I likhet med kommittén anser regeringen därför att huvuddelen av den nuvarande sjukvården bör kunna läggas ut på entreprenad.

Det har förekommit att driften av en vårdcentral har överlämnats till ett privat bolag. Frågan om tillåtligheten av detta har såvitt känt inte prövats av domstol. Under förutsättning av att landstinget genom sin nämnd kan styra verksamhetens inriktning och att kraven på landstingets ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen upprätthålls bör det inte föreligga några hinder mot denna form av entreprenad. Dessa frågor och frågor om äganderätten till patientjournaler m.m. får regleras i avtalet med entreprenören.

Någon principiell skillnad mellan att överlämna driften av en vårdcentral och t.ex. ett sjukhus föreligger inte. Det finns privata sjukhus med vilka landstinget tecknar avtal om vård för ett visst antal patienter eller en enskild patient. Lagligheten av sådana avtal kan knappast ifrågasättas.

Huvudmannansvaret för de akuta sjuktransporterna har sedan lång tid tillbaka inte ansetts medföra en skyldighet för landstingen att genom egna organ utföra transporterna. Om transporterna läggs ut på entreprenad, vilket i stor utsträckning är fallet, har landstinget dock en skyldighet att övervaka att transportorganisationen inte brister i ett eller annat hänseende.

### 18 §

I paragrafen anges omfattningen av kommunernas skyldighet och befogenhet att meddela hälso- och sjukvård enligt denna lag (jfr prop. 1990/91:14, SoU9, rskr. 97).

I paragrafen har införts ett nytt *femte stycke*. Bestämmelserna i detta stycke motsvarar det nya tredje stycket i 3 §. Vi hänvisar till kommentaren till nämnda paragraf.

## 9.3 Förslaget till ändring i tandvårdslagen (1985:125)

### 5 §

I paragrafen finns föreskrifter om landstingens åligganden och ansvar för tandvården. Bestämmelserna har kommenterats i lagens förarbeten (prop. 1984/85:79, SoU12, rskr. 143).

I paragrafen har vissa redaktionella anpassningar till terminologin i kommunallagen (1991:900) gjorts på så sätt att uttrycket landstingskommun har bytts ut mot ordet landsting.

I paragrafen har införts ett nytt *tredje stycke*, enligt vilket landstinget får sluta avtal med annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för, men att en uppgift som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt med stöd av den nya bestämmelsen. Det

nya stycket motsvarar de föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Beträffande innebörden av det nya stycket kan i allt väsentligt hänvisas till kommentarerna till dessa förslag.

För tandvårdens del torde i huvudsak samma avgränsning kunna göras som för hälso- och sjukvården när det gäller att avgöra vad som kan läggas ut på entreprenad. En skillnad i förhållande till hälso- och sjukvården är dock att landstingen själva genom folktandvården uttryckligen ålagts att svara för viss tandvård.

Omfattningen av folktandvården regleras i 7 §. Enligt den paragrafen skall folktandvården svara för dels regelbunden och fullständig tandvård för barn och ungdomar till och med det år då de fyller nitton år, dels specialisttandvård för vuxna, och dels övrig tandvård för vuxna i den omfattning som landstinget bedömer lämpligt.

I förarbetena till tandvårdslagen har uttalats att det inte finns något absolut krav på att all folktandvård skall bedrivas i landstingets egen regi. Där anges vidare (prop. 1984/85:79 s. 63 resp. 65): "Inledningsvis skall läggas fast att skyldigheten för landstinget att självt svara för vården inte nödvändigtvis måste innebära att vården bedrivs i egna lokaler och av landstingsanställd personal etc. Om landstinget skulle finna det mest ändamålsenligt att i ett visst fall genom överenskommelse med t.ex. en privat verksam tandläkare uppdra åt denne att svara för den faktiska vården möter inte detta något formellt hinder. Det förutsätts dock att landstinget i huvudsak självt svarar för den faktiska tandvården."

Genom det nya stycket klargörs ytterligare att folktandvården inte måste svara för all i 7 § angiven tandvård genom egen personal. Även sådan tandvård skall kunna läggas ut på entreprenad. Det grundläggande ansvaret för t.ex. barntandvården måste dock ligga kvar hos landstinget. Det innebär bl.a. att landstinget skall fastställa kvantitativa och kvalitativa mål för verksamheten samt följa upp denna i förhållande till de mål och krav som anges i tandvårdslagen. Däremot skall det inte längre anses gälla att landstinget måste svara för huvuddelen eller någon viss andel av den faktiska tandvården.

## 9.4 Förslaget till ändring i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård

### 3 §

I paragrafen regleras en kommuns skyldighet att inom ramen för en försöksverksamhet erbjuda en god primärvård och en god distriktstandvård (jfr prop. 1990/91:121, SoU21, rskr. 362 samt prop. 1991/92:148, SoU20, rskr. 310).

Det nya *tredje stycket* har samma innebörd som de tidigare redovisade ändringarna i hälso- och sjukvårdslagen. Vi vill därför hänvisa till kommentarerna till dessa ändringar i motsvarande delar.



## 10 Ärendet till riksdagen

Prop. 1992/93:43

*Regeringen föreslår att riksdagen antar förslagen till*

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125),
4. lag om ändring i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård.

## 1 Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 4 § socialtjänstlagen (1980:620)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §<sup>2</sup>

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

*Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1988:871.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1990:1403.

## 2 Förslag till Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 1992/93:43

Härigenom föreskrivs att 3 och 18 §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)<sup>1</sup> ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

*Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

#### 18 §

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620). Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).

Landstinget får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda sådan vård, som sägs i andra stycket, om landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det.

Kommunens ansvar enligt första och tredje styckena och kommunens befogenhet enligt andra stycket omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

*En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:567.

### 3 Förslag till Lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125).

Prop. 1992/93:43

Härigenom föreskrivs att 5 § tandvårdslagen (1985:125) skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 5 §<sup>1</sup>

Varje *landstingskommun* skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom *landstingskommunen*. Även i övrigt skall *landstingskommunen* verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som *landstingskommunen själv* bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om *landstingskommuner* gäller också kommuner som inte ingår i en *landstingskommun*.

Varje *landsting* skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom *landstinget*. Även i övrigt skall *landstinget* verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som *landstinget självt* bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om *landsting* gäller också kommuner som inte ingår i ett *landsting*.

*Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:1950.

# Lag om ändring i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård skall ha följande lydelse.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

### 3 §<sup>1</sup>

Kommunen skall erbjuda en god primärvård åt dem som är bosatta inom det område som omfattas av försöksverksamhet och därvid verka för en god hälsa hos hela denna befolkning.

Om distriktstandvård ingår i försöksverksamheten skall kommunen erbjuda en god sådan tandvård åt dem som är bosatta inom det område som omfattas av försöksverksamheten och därvid verka för en god tandhälsa hos hela denna befolkning.

*En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1992:566.

## Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet (SOU 1991:104) Konkurrensen inom den kommunala sektorn.

Efter remiss har yttranden över betänkandet (SOU 1991:104) Konkurrensen inom den kommunala sektorn avgetts av Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Boverket, Vägverket, Luftfartsverket, Skolverket, Statens kulturråd, Statens Va-Nämnd, Närings- och teknikutvecklingsverket, Prisregleringsnämnden för elektrisk ström, Marknadsdomstolen, Näringsfrihetsombudsmannen, Statens pris- och konkurrensverk, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån, Konsumentverket/KO, Stockholms Handelskammare, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms Universitet, Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet, Göteborgs Universitet, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Stockholms kommun, Nacka kommun, Sollentuna kommun, Österåkers kommun, Eskilstuna kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Valdemarsviks kommun, Åstorps kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Sundsvalls kommun, Åre kommun, Östersunds kommun, Pajala kommun, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Göteborgs- och Bohus läns landsting, Kopparbergs läns landsting, De Handikappades Riksförbund (DHR), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Värmeverksföreningen, Företagarnas Riksorganisation, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, HSB:s Riksförbund, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sveriges Kommunaljuridiska Förening, Sveriges Läkarförbund, Sveriges Privattandläkareförening, Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund, Sveriges Städentreprenörers förbund, Sveriges Tandläkareförbund, Sveriges Tvätteriförbund, Byggtreprenörerna, Kommunforskning Väst, Kooperativa Institutet, Praktikertjänst AB, Skattebetalarnas Förening och Teatrarnas Riksförbund.

## 1 Förslag till

### Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 4 § socialtjänstlagen (1980:620)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §<sup>2</sup>

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

*Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1988:871.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1990:1403.

## 2 Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 och 18 §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 3 §

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

*Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

## 18 §

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620). Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).

Landstinget får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda sådan vård, som sägs i andra stycket, om landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det.

Kommunens ansvar enligt första och tredje styckena och kommunens befogenhet enligt andra stycket omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

*En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:567.



3 Förslag till  
Lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125).

Prop. 1992/93:43  
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 5 § tandvårdslagen (1985:125) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

5 §<sup>1</sup>

Varje *landstingskommun* skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom *landstingskommunen*. Även i övrigt skall *landstingskommunen* verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som *landstingskommunen* *själv* bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om *landstingskommuner* gäller också kommuner som inte ingår i en *landstingskommun*.

Varje *landsting* skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom *landstinget*. Även i övrigt skall *landstinget* verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som *landstinget* *själv* bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om *landsting* gäller också kommuner som inte ingår i ett *landsting*.

*Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:1950

4 Förslag till  
Lag om ändring i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet  
med kommunal primärvård

Prop. 1992/93:43  
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 §<sup>1</sup>

Kommunen skall erbjuda en god primärvård åt dem som är bosatta inom det område som omfattas av försöksverksamhet och därvid verka för en god hälsa hos hela denna befolkning.

Om distriktstandvård ingår i försöksverksamheten skall kommunen erbjuda en god sådan tandvård åt dem som är bosatta inom det område som omfattas av försöksverksamheten och därvid verka för en god tandhälsa hos hela denna befolkning.

*En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1992:566.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-06-30

Närvarande: Justitierådet Bengt Rydin, regeringsrådet Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 25 juni 1992 har regeringen efter anmälan av statsrådet Davidson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125),
4. lag om ändring i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Björn Reuterstrand.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagrådet lämnar de remitterade lagförslagen utan erinran. Härutöver vill lagrådet anföra följande.

I remissprotokollet diskuteras om de föreslagna reglerna om ökad konkurrens i kommunal verksamhet motiverar ändringar i sekretesslagstiftningen. Bakgrunden anges bl.a. vara den oklarhet som ibland råder i fråga om sekretess och tystnadsplikt vid entreprenadverksamhet. Diskussionen mynnar ut i slutsatsen att de remitterade lagförslagen inte strider mot de grundläggande principerna om sekretess och tystnadsplikt i offentlig verksamhet. Något förslag om lagstiftning på sekretessområdet läggs därför inte fram.

Lagrådet kan i stort ansluta sig till uttalandena i remissprotokollet om sekretess och tystnadsplikt. Därvid har lagrådet beaktat att lagförslagen inte innebär någon principiell utvidgning av utrymmet för anlitan av privata entreprenörer utan närmast kan ses som ett förtydligande av den ordning som gäller redan i dag. På en punkt synes emellertid invändningar kunna riktas mot den uppfattning som redovisas i remissprotokollet. Lagrådet syftar här på vad som i den allmänna motiveringen anförs om möjligheten för en myndighet att använda sig av förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). Med stöd av ett sådant förbehåll kan en myndighet, som lämnar ut sekretessbelagd uppgift till en enskild, inskränka dennes rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Som strax kommer att utvecklas synes tillämpningsområdet för nämnda lagbestämmelse vara mindre än vad som antagits i remissen.

Ett fundamentalt problem vad gäller sekretess och tystnadsplikt vid utnyttjande av privata entreprenörer i kommunal verksamhet är att personer, som inte ingår i den i 1 kap. 6 § sekretesslagen angivna personkretsen, kan få del av sekretessbelagda uppgifter. Fråga kan exempelvis vara om personer

som är anställda hos ett aktiebolag vilket genom ett avtal med kommunen åtagit sig att svara för viss social service. Bestämmelserna i 7 kap. 4 § sekretesslagen om sekretess inom socialtjänsten saknar effekt för sådan personal.

I remissen konstateras att olägenheten av att privatanställd personal inte är bunden av sekretesslagen kan mildras genom att det enskilda företaget sluter avtal med sina anställda om tystnadsplikt. Lagrådet delar denna uppfattning men vill samtidigt anmärka att ett avtal av detta slag inte medför att tystnadsplikten blir straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Som antytts i det föregående kan lagrådet däremot inte finna att reglerna om förbehåll i 14 kap. 9 § sekretesslagen fyller någon egentlig funktion vid anlitande av privatanställd personal i verksamhet vari förekommer sekretessbelagda uppgifter. En tillämpning av sistnämnda lagrum synes nämligen förutsätta att det beträffande vissa konkreta uppgifter kan klarläggas att den skada eller annan olägenhet, som utgör ett hinder mot utlämnande av uppgifterna till en enskild, kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att förfoga över dessa. Ett med stöd av lagrummet meddelat förbehåll synes därför enligt lagrådets mening föga ändamålsenligt såvitt gäller privatanställda som på grund av sin tjänstgöring fortlöpande får del av muntliga eller skriftliga uppgifter av skyddsvärd natur. Det framstår som högst ovisst om det för en sådan anställd är möjligt att formulera ett förbehåll så att tystnadsplikten omfattas av 20 kap. 3 § brottsbalken.

Vad nu anförts om räckvidden av förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen väcker frågan, om det behövs effektivare regler om sekretess och tystnadsplikt för anställda som faller utanför den i 1 kap. 6 § sekretesslagen angivna personkretsen. Enligt lagrådets mening talar åtskilligt för detta. Det synes därför motiverat att en översyn av sekretesslagstiftningen med denna inriktning kommer till stånd. Något hinder mot att genomföra de nu remitterade lagförslagen innan en sådan översyn slutförts kan dock inte anses föreligga.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 oktober 1992

Närvarande: statsrådet B. Westerberg, ordförande, och statsråden Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Odell, Lundgren, Uncel, P. Westerberg, Ask

---

Statsrådet Davidson anmäler fråga om *åtgärder för ökad konkurrens i kommunal verksamhet*.

---

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om ökad konkurrens i kommunal verksamhet i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet  
*Maud Melin*

# Innehållsförteckning

Prop. 1992/93:43

|                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Propositionens huvudsakliga innehåll .....                                                                                             | 1. |
| 1 Inledning .....                                                                                                                      | 2  |
| 2 Bakgrund .....                                                                                                                       | 2  |
| 3 Behovet av ökad konkurrens .....                                                                                                     | 4  |
| 4 Entreprenader .....                                                                                                                  | 6  |
| 5 Uppdragsverksamhet utanför det egna området .....                                                                                    | 13 |
| 6 Kommunal Upphandling .....                                                                                                           | 15 |
| 7 Bättre uppföljning och jämförelser av kostnader och prestationer .....                                                               | 19 |
| 8 Upprättade lagförslag .....                                                                                                          | 20 |
| 9 Specialmotivering .....                                                                                                              | 20 |
| 9.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) .....                                                                 | 20 |
| 9.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1082:763) .....                                                         | 22 |
| 9.3 Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) .....                                                                    | 23 |
| 9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1136) om kommunal primärvård .....                                                     | 24 |
| 10 Ärendet till riksdagen .....                                                                                                        | 25 |
| Propositionens lagförslag .....                                                                                                        | 26 |
| Bilaga 1 Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet (SOU 1991:104) konkurrensen inom den kommunala sektorn ..... | 30 |
| Bilaga 2 Lagrådsremissens lagförslag .....                                                                                             | 31 |
| Bilaga 3 Lagrådets yttrande .....                                                                                                      | 35 |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 1 oktober 1992 .....                                                                 | 37 |