

Motion till riksdagen

1989/90:Fi515

av Lars Leijonborg (fp)

En effektivare offentlig sektor

1. Inledning

Den samhällsekonomiska bakgrunden till förslagen i denna motion är det faktum att ett antal grundläggande strukturproblem i svensk ekonomi kvarstår ännu efter sju års oavbruten högkonjunktur.

- Vi har världens högsta skattetryck och slår i år nytt svenskt rekord med en skattekvot på 57,3 %.
- Vi har högre inflation än våra konkurrentländer
- Vi har inte hittat fram till en fungerande lönebildningsmetod.

Ett resultat av dessa strukturella problem är att vi har lägre tillväxt än de flesta andra jämförbara länder. De riktigt allvarliga följderna av problemen kommer emellertid att komma först vid nästa lågkonjunktur.

De strukturella problemen skulle vara lättare att lösa om de offentliga utgifternas andel av BNP var lägre. Det ska emellertid sägas att 80-talet inneburit en dramatisk uppbromsning av den offentliga konsumtionens tillväxt. Den stannade på 17,5 % på 80-talet mot 44,7 % på 70-talet. De offentliga utgifternas andel av BNP har sjunkit från en toppnotering kring 67 % i början av 80-talet ner till ca 60 % i år.

Det är i och för sig viktigt att den beskrivna utvecklingen fortsätter. Men det är en fördel att förnyelsearbetet i den offentliga sektorn också har andra motiv, och det är naturligt att dessa andra motiv får större utrymme i den situation vi nu befinner oss.

Vi behöver en effektivare offentlig sektor för att angelägna välfärds- och rättvisemål skall kunna uppnås.

Vi behöver bryta upp monopol och öka mångfalden i samhällsservicen för att medborgarna själva skall kunna fatta beslut i frågor som är viktiga i deras liv: hur de vill lösa barnomsorgen för sina barn, om de vill vara privat- eller offentliganställda eller hur de vill leva när de blir gamla.

Socialdemokraternas politiska metod upphör inte att förvåna. Före valen tonar de ner problemen. Efter valen beskriver de problemen ganska realistiskt och begär förståelse från olika delar av samhället för långtgående förändringar.

Ett exempel är just frågorna kring den offentliga sektorn. I valrörelsen före valet 1988 avfärdades diskussionen om den offentliga sektorns förnyelse som "borgerliga privatiseringsattacker mot den gemensamma sektorn". Men

så snart valet var över gavs frågan högsta prioritet, ett statsråd fick sparken och ett nytt – mer förankrat i finansdepartementet – fick långtgående direktiv.

Även regeringen instämmer nu i att långtgående åtgärder krävs för att få kontroll över den offentliga utgiftsexpansionen – inte minst i socialförsäkringssystemet –, att den bristande effektiviteten och produktiviteten i offentlig verksamhet är ett stort problem, att avsevärda omprioriteringar är nödvändiga och att en del av lösningen ligger i att lägga ut offentlig verksamhet på entreprenad. Regeringen har också insett att omfattande avregleringar är ett sätt att nå politiska mål till en avsevärt lägre samhällsekonomisk kostnad än de metoder som vanligen rekommenderats av socialdemokrater.

Allt detta är mycket positivt. Men det som är mindre positivt är att regeringspartiets ideologiska blockeringar i frågor som rör den offentliga verksamheten är så stora att förändringarna går för långsamt. På område efter område bromsas förnyelsen. Den senfärdigheten kan stå Sverige dyrt, för den kan innebära att vi går in i nästa lågkonjunktur med de grundläggande strukturproblem, som nämndes inledningsvis, olösta. För de problemen har nämligen alla ett samband med hur vi hanterar frågan om den offentliga sektorn.

2. Ytterligare omtänkande behövs

Även om regeringen signalerat en ny öppenhet för entreprenader i offentlig verksamhet upprepas då och då avståndstagandet från denna metod på det sociala fältet och utbildningsområdet. Det är uppenbart att det behövs fortsatt opinionsbildning i dessa frågor.

Det socialdemokratiska omtänkandet omfattar emellertid så många punkter att jag kan avstå från att upprepa ett antal förslag jag framförde i motioner om en effektivare offentlig sektor under tre år på 80-talet (1985/86:Fi 713, 1986/87:Fi509 och 1987/88:Fi418). Det finns anledning att hoppas att socialdemokraterna givit upp sitt långvariga motstånd på ett antal områden (entreprenader på de "tekniska" områdena i kommunerna, ökad avgiftsfinsansiering, avregleringar etc). Jag tar i denna motion därför bara upp ett antal frågor där det alltjämt synes nödvändigt att riksdagen driver regeringen framför sig:

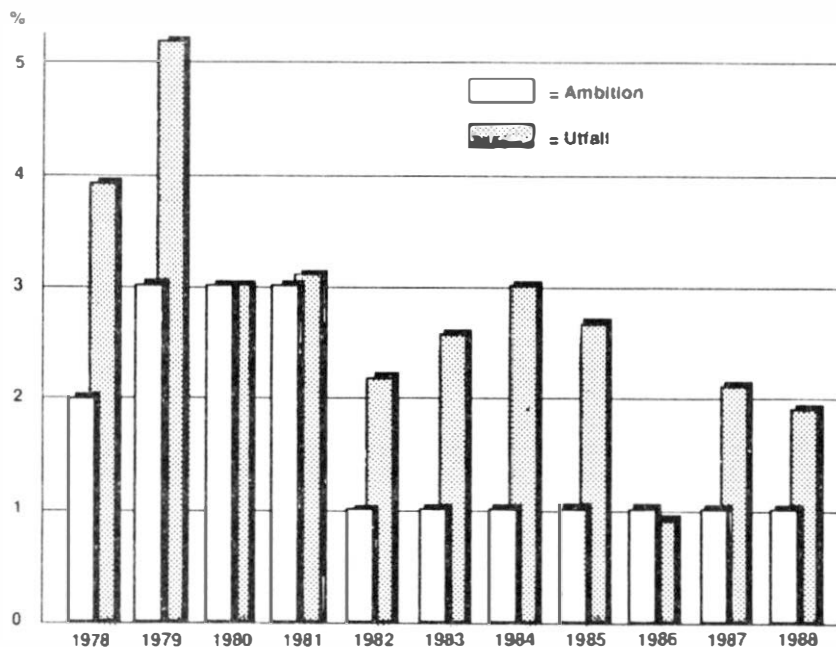
- En reformering av statsbidragen till kommunerna och slopande av en rad specialregleringar av kommunal verksamhet, t.ex. Lex Pyslingen
- Två exempel på slojade statliga monopol, nämligen i fråga om arbetsförmedling och bilprovning
- Stimulans av tillkomsten av "arbetsplatsdagem"
- Främjande av utläggning av kommunal verksamhet på entreprenad också på vårdområdet
- Uppmuntran av s.k. "offentlig avknoppning"
- Klarläggande av de juridiska förutsättningarna för offentlig verksamhet på entreprenad.

3. Staten och den kommunala expansionen

Mot. 1989/90
Fi515

Kommuner och landsting bestämmer över 2/3 av den offentliga konsumtionen i Sverige. Ca 80 % av de offentligt anställda arbetar i kommun eller landsting. Andelen har vuxit under många år och den utvecklingen kommer att fortsätta. Problemet med den offentliga utgiftsexpansionen är alltså huvudsakligen ett problem i den kommunala sektorn. Men hur det hanteras är viktigt också för statsmakterna, för den kommunala sektorns storlek är sådan att den har stor inverkan på den svenska samhällsekonomin.

Mot den bakgrunden har regering och riksdag sedan slutet av 70-talet gjort uttalanden riktade till den kommunala sektorn om vilket samhällsekonomiskt utrymme som står till buds för expansion. Dessa uttalanden har vanligen negligerats, och det i en grad som får exempelvis arbetsmarknadens parter – som varit mottagare av liknande pekpinnar – att framstå som återhållsamma. Följande diagram jämför statsmakternas uttalade tak för den kommunala volymexpansionen med det verkliga utfallet. Endast ett av de elva åren (1986) har expansionen varit lägre än den av statsmakterna angivna nivån.



(De bakre, fyllda staplarna anger den verkliga expansionen, de främre, ofyllda den av statsmakterna önskade nivån. Källor: Finansplaner för de angivna åren och i vissa fall särskilda kommunalekonomiska propositioner).

Även 1989 överskred expansionen statsmakternas ram. Den blev enligt finansplanen 1,5 %.

Staten har emellertid delvis sig själv att skylla. Genom tilldelningen av statsbidrag har den alltför kraftiga kommunala expansionen möjliggjorts. Om staten hade skurit ner statsbidragen till kommunerna mer än som skett hade statsskulden varit mindre och kommunerna tvingats till en mera grundläggande översyn av sin verksamhet.

De många specialdestinerade statsbidragen försvårar för kommunerna att ta ett fullt ansvar för sin ekonomi och sin service. Allt talar för att en av de mest angelägna och brådskande reformerna i Sverige är en omläggning av statsbidragen till kommunerna. Reformen skulle ha fyra inslag:

- En viss sänkning av statens totalkostnad.
- Höjd ambitionsnivå i fråga om utjämning av skattekraft mellan kommunerna.
- Överföring av de allra flesta specialdestinerade bidragen till ett generellt.
- Slopande av en rad bestämmelser som reglerar kommunernas resursanvändning.

Genom att besluten på detta sätt förs närmare "verkligheten" och de starkt varierande problemen, ökar förutsättningarna för att de blir bättre. Resultatet blir med stor sannolikhet ökad välfärd. Men det förutsätter, som sagt, att en rad specialregleringar av typ Lex Pysslingen slopas.

Det är mycket intressant att en arbetsgrupp inom kommunförbundet nyligen presenterat ett förslag med denna innebörd.

Vad som här anförts bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4. Upphävande av arbetsförmedlingsmonopolet

Enligt en ILO-konvention från 1933 (reviderad 1949), som Sverige anslutit sig till, är arbetsförmedling i vinstsyfte förbjuden. Den svenska arbetsförmedlingslagen från 1935 bygger på den principen. Förmedling av arbete skall ske av offentliga organ och vara avgiftsfri.

Såväl ILO-konventionen som den svenska lagen tillkom till skydd för arbetslösa. Det fanns både i Sverige och andra länder exempel på att arbetsförmedlingsbyråer utnyttjat de arbetslösas utsatta position och gjort oskäliga vinster.

Problemet med lagstiftningen, som den kommit att tillämpas, är att den allvarligt hämmar tillväxten av nya serviceföretag. Den har nämligen i Sverige åberopats mot många serviceföretag som bedriver uppdragsverksamhet, t.ex. skrivbyråer, konsultfirmor, förmedlingar av sjukvårdspersonal (Systerpool i Uppsala) och ett företag som ägnar sig åt arbetsledarentreprenad inom barnomsorgen (Pysslingen Förskolor AB). I det sistnämnda fallet fann emellertid arbetsdomstolen, efter ett principiellt intressant yttrande från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), att den prövade verksamheten i Stockholm inte stred mot arbetsförmedlingslagen. Enligt juristerna är emellertid rättsläggt så oklart på detta område att det är svårt att uttala sig om vilken verksamhet som är förbjuden och inte.

En på vissa punkter fällande dom i högsta domstolen i höstas har gjort situationen alltmera prekär för de företag som arbetar på uppdragsbasis. Det lagförslag som arbetsmarknadsdepartementet skickat ut på remiss är också mycket oroande. En positiv faktor är att AMS' ledning gått emot planerna på att ytterligare försvåra för uppdragsföretagen och förklarat sig öppen för ett upphävande av arbetsförmedlingsmonopolet.

Sverige ser mycket annorlunda ut idag än när 1935 års lag tillkom. Fackföreningsrörelsen är starkare och en rad lagar har tillkommit för att stärka arbetstagarnas ställning. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om 1935 års lag är anpassad till dagens situation.

Serviceföretag som bedriver uppdragsverksamhet fyller en viktig funktion i det svenska samhället. De ger företag och förvaltningar den specialiserade hjälp de behöver vid de tillfällen de behöver. Därmed bidrar de till en viktig flexibilitet. Företag och förvaltningar behöver inte binda sig för att anställa personal som det är svårt att ge full sysselsättning. Den personal som hyrs in blir yrkesskickligare genom att den har jämnare sysselsättning och får erfarenheter från olika arbetsplatser.

Det är mycket viktigt för tjänstesektorns utveckling att frågan om hur arbetsförmedlingslagen skall tolkas reds ut. Behöver över huvud taget arbetsförmedling i vinstsyfte vara förbjuden? Skulle etableringsfrihet på detta område kanske skapa nya, kreativa lösningar som skulle förbättra marknadens funktions sätt och minska arbetslösheten?

Men även om det skulle anses vara nödvändigt med en lag som förbjuder privata arbetsförmedlingar är det viktigt att gränsdragningen mot uppdragsverksamhet görs tydlig. Det måste i så fall göras en distinktion mellan företag vars syfte är att *förmedla* arbete och företag som *säljer tjänster*. I vissa andra länder som anslutit sig till den nämnda ILO-konventionen har denna distinktion kunnat göras. Vill man bygga lagstiftningen på denna princip kan den begränsas till att gälla personer som är arbetsökande och alltså inte anställda.

I sitt yttrande till AD i det nämnda Pysslingen-fallet skriver AMS att det bedömningsschema som tillämpas vid bedömning av dessa frågor, hämtat från en dom i HD 1973 "inte är särskilt väl lämpat för den här typen av verksamhet. Schemat passar bäst på industriell verksamhet. Rättspraxis ger heller inte någon vägledning för bedömning av det här fallet. HD:s avgörande 1973 avsåg verksamhet inom varvsindustrin som svårigen kan jämföras med barnomsorgen." AMS' yttrande understryker vikten av att rättsreglerna på detta område görs om.

Om Sverige skall göra någon mera grundläggande förändring av vår arbetsmarknadslagstiftning, måste vi säga upp vår anslutning till ILO-konvention nr 94. Det kan ske tidigast i juli 1991 eller nästa gång i juli 2001. Det är alltså hög tid att allvarligt överväga denna fråga, som med all säkerhet kommer att få en växande betydelse, eftersom "företagstjänster" är den snabbast växande delen av den privata tjänstesektorn och en stor del av dessa företagstjänster skulle vara hotade vid en rigorös tillämpning av gällande lagstiftning.

För egen del tror jag riskerna för missbruk och otillbörligt utnyttjande av personer i en besvärlig situation skulle kunna elimineras utan ett statligt arbetsförmedlingsmonopol. Men även om man kommer till en annan bedömning på den punkten är det av största vikt att lagens olyckliga och knappast avsedda följdverkningar åtgärdas.

5. Upphävande av Svensk Bilprovnings monopol

Sedan obligatorisk kontrollbesiktning av bilar infördes i Sverige 1965 har ett bolag där staten är huvudägare haft monopol på verksamheten. Det finns anledning att ifrågasätta om monopolformen är den mest ändamålsenliga och mest praktiska för bilägarna.

I en rapport utarbetad av Sveriges industriförbund och Svenska Arbetsgi-
vareföreningen under medverkan av representanter för Motormännens riks-
förbund, OK, Shell och Statoil, presenteras ett förslag till förändrad organi-
sation av bilprovningsverksamheten i Sverige. Mitt förslag i denna motion
bygger delvis på den rapporten.

Först kan konstateras att Svensk Bilprovning i flera avseenden har skött
sin uppgift mycket bra. Trafikolycksfrekvensen har varit sjunkande under
den tid företaget verkat, särskilt om man sätter den i relation till biltrafikens
ökning, och det är fullt tänkbart, om än svårbevisat, att existensen av en obli-
gatorisk bilprovning bidragit till den positiva utvecklingen. Det är också
svårt att hävda att den avgift Svensk Bilprovning tar ut skulle vara oskälig.

Däremot finns det viss kritik mot det sätt varpå företaget bedriver verk-
samheten. Ibland är kötiderna långa och kvällsöppet förekommer sällan.
När bilägarna väl fått en tid och infunnit sig förekommer det ganska långa
väntetider vid provstationen. Detta att bilprovning nästan bara utförs på
kontorstid och då tar ganska lång tid innebär naturligtvis en avsevärd förlust
av arbetstimmar för det svenska samhället.

Om man tänker förutsättningslöst finns det naturligtvis möjligheter att be-
driva "produktutveckling" av den verksamhet som nu Svensk Bilprovning
utför. Många bilförare gör så att de lämnar in sin bil på en verkstad före kon-
trollbesiktningen. Andra lämnar in bilen efteråt för att få eventuella an-
märkningar och påpekanden åtgärdade. Det skulle naturligtvis vara tänk-
bart att förändra verksamheten så att bilverkstäderna också fick utföra kon-
trollbesiktningen och/eller att Svensk Bilprovning fick rätt att göra repara-
tioner. Svensk Bilprovning kunde ha kvälls- och helgöppet och om repara-
tioner också ingick, kunde man låta kunderna hyra bil medan bilen var inläm-
nad. Det är sannolikt att monopolsituationen gjort att Svensk Bilprovning
inte lagt ner den möda som vore önskvärt på att utveckla sin produkt till
trafiksäkerhetens och bilägarnas fromma.

I andra länder varierar formerna för kontrollbesiktningen kraftigt. I
många länder utförs kontrollen av privata verkstäder som auktoriserats av
ett statligt organ. I den tidigare nämnda rapporten redogörs för systemen i
några länder. Ett av dem är Storbritannien där systemet är mycket decentra-
liserat till många auktoriserade privata bilprovare. Det kan finnas anledning
att citera rapportens redogörelse för det engelska systemet.

Bilprovning infördes i Storbritannien 1960. Till en början hade man bara
provning för fordon som var tio år eller äldre, men 1967 infördes det nuva-
rande systemet, som omfattar alla fordon som är tre år och däröver. Sär-
skilda bestämmelser gäller för ambulanser och tyngre fordon. Den provin-
gen sköts vid någon av transportdepartementets 91 verkstäder.

Provningen av de vanliga personbilarna ombesörjs av ca 17 000 privata
provare. De försöker sig inte som provare utan har detta som en bisyssla vid
sina verkstäder. För att få auktorisation som provare krävs bl.a. en yrkeser-
farenhet om några år, men det är inte särskilt svårt att uppfylla kraven. An-
svarig för auktorisationen och för kontrollen av systemet är Department of
Transport. Mellanledet mellan departementet och de privata provarna heter
Traffic Area Head Offices. De är en sorts regionala myndigheter, som utfär-
dar kontrollmärket efter godkänd provning och som har ansvar för att bi-
larna är i färdugligt skick.

Ett test får kosta högst 11,9 pund, men provarna har rätt att ta ut en lägre avgift om de vill göra det. Det gör också många av konkurrensskäl. Andra provare menar att detta saboterar systemet, eftersom 11,9 pund täcker kostnaderna men inte ger något större överskott.

Ett test tar ca 45 minuter. Eftersom det finns ett sådant utbud av teststationer förekommer knappast några väntetider och det går att få göra ett test på de tider som passar en själv. Resvägarna till kontrollstationerna är också korta.

Fr.o.m. 1986 har allmänheten rätt att titta på när deras bilar provas och man har infört vissa nya säkerhetsmoment i testet. Testet är inte olikt det svenska testet, men omfattar bara sådana detaljer som man menar har betydelse för den direkta säkerheten. Det betyder bl.a. att man inte tittar på dörrar, det elektriska systemet eller mäter avgaser. Efter testet skrivs ett protokoll, som dels går till kunden, dels till Traffic Area Head Offices. Genomsnittligt klarar inte 39 % av bilarna testet.

Både motororganisationerna (AA, RAC) och motorbranschen (verkstäderna) är positiva till systemet. Bägge tycker att det är bättre att det hela sker privat än i statlig regi, eftersom man tror att det skulle medföra byråkrati och längre väntetider bl.a.

Ett krav för att bli auktoriserad provare är att man ska genomgå en kurs på en dag. Det finns f.n. också förslag om att man ska ha en repetitionsutbildning. Motorbranschen stödjer detta förslag.

Provarna/verkstadsägarna anser att det finns för många provare. I övrigt är man nöjd med systemet. Man anser inte att det ger några stora vinster, men att det är en sorts kvalitetsgaranti att man har officiell auktorisation som provare, och att detta kan generera en hel del reparationsarbeten.

Systemet kontrolleras av inspektörer, som besöker verkstäderna med ojämna mellanrum. Om en provare visar sig missköta sina uppgifter kan han förlora auktorisationen på fem år.

Det är självfallet mycket viktigt att förtroendet för kontrollbesiktningen är stort. Man får inte misstänka att en verkstad slarvar med besiktningen för att en av samma verkstad felaktigt utförd reparation inte ska upptäckas. Det får inte heller förekomma att man tror att en verkstad är övernitisk i syfte att få mera reparationsuppdrag. För att undvika dessa risker är det nödvändigt med en statlig auktorisation och statlig kontroll av verksamheten.

Det kan också vara rimligt att staten, som bestämt att verksamheten är obligatorisk, bestämmer maximavgiften.

Det kan finnas skäl att inte auktorisera märkesverkstäder, då de kan ha intresse av att t.ex. ge felaktiga redovisningar av konkurrensskäl.

Om privata verkstäder kunde bli auktoriserade att utföra kontrollbesiktning skulle det sannolikt leda till att det blev betydligt fler kontrollstationer än i dag och därmed kortare avstånd för bilägarna och kortare väntetider. Det skulle också bli möjligt att utföra reparationer i samband med kontrollen och kanske skulle konkurrensen tvinga fram generösare öppettider.

6. Daghem i anslutning till arbetsplatser

De flesta familjer som efterfrågar daghemsplats föredrar säkert att daghemmet ligger i närheten av bostaden. Barnen kan fortsätta att leka med sina kompisar också efter dagis och när de börjar skolan känner de redan flera. Men det finns också familjer som föredrar att daghemmet ligger i närheten

av den ena föräldrarnas arbetsplats. Men det alternativet har tills helt nyligen varit blockerat i Sverige.

Nu har emellertid några företag och förvaltningar tillsammans med sina anställda börjat diskutera att starta daghem i närheten av arbetsplatsen. I några fall har verksamhet av detta slag också kommit igång. I lagens mening är det föräldrakooperativa daghem, men eftersom daghemmet är ett positivt inslag i företagets eller förvaltningens personalpolitik händer det att arbetsgivaren erbjuder sig att subventionera verksamheten.

Bristen på daghemsplatser blir alltmer besvärande för företagen och möjligheten att erbjuda en daghemsplats kan bli ett trumfkort i konkurrensen om arbetskraften. Det argumentet har bl a varit viktigt för posten, som vid Tomtebodaterminalen stött tillkomsten av ett daghem för personalen.

"Arbetsplatsdaghem" ökar valfriheten för föräldrarna. Ett aktivt intresse från arbetsgivarnas sida för denna typ av barnomsorg ökar också chanserna att målet om full behovstäckning på barnomsorgsområdet 1991 kan nås. Statsmakterna bör därför uppmuntra tillkomsten av fler "arbetsplatsdaghem", t.ex. genom att socialstyrelsen utger särskild information om detta alternativ.

7. Främjande av kommunala entreprenader också på vårdområdet

Trots att regeringen vid olika tillfällen, senast i årets budgetproposition, uttalat att kommuner i högre utsträckning bör använda entreprenörer för vissa uppgifter som hittills utförts i egen regi, är motståndet mot sådana försök ofta mycket stort. När socialdemokraterna är i opposition går de vanligen emot förslag om att pröva en ny regiform.

De fackliga motståndet är också stort. Kommunalarbetareförbundet (SKAF) och Kommunaltjänstemannaförbundet (SKTF) är särskilt aktiva för att stoppa entreprenader. Ofta åberopas därvid en bestämmelse i medbestämmandelagen. Trots att det vid rättsliga prövningar klargjorts att den aktuella bestämmelsen i MBL inte ger facket något veto mot att lägga ut en verksamhet på entreprenad hävdas inte sällan den tolkningen. I en handledning från SKTF som kom för något år sedan ges medlemmarna också följande råd: "Utnyttja MBL:s förhandlingsordning maximalt för att få ytterligare tid till opinionsbildning och uppmärksamhet."

I handledningen uppmanas medlemmarna att bilda opinion mot regiförändringar "ända till det sista avgörande beslutet tagits i fullmäktige eller i landstinget". Om beslutet ändå går igenom uppmanas medlemmarna att undersöka om det går att överklaga.

Den laddade atmosfären som protesterna och debatten skapar kring många entreprenadbeslut försvårar naturligtvis situationen för entreprenören. Många finner det inte vara mödan värt att stå i centrum för en offentlig strid. Detta går inte att undvika så länge dessa frågor är politiskt kontroversiella, men möjligen skulle en del utdragna processer förkortas om lagstiftningen vore mera entydig. En rad fall där kommuner beslutat lägga ut verksamhet på entreprenad har slutat inför domstol. Det tyder på att rättsreglerna inte är helt klara.

Det är också viktigt att slå fast att människor som vill göra insatser på det sociala området som egna företagare eller anställda hos egna företagare har stora uppgifter att fylla. De behövs som jämförelseobjekt, förnyare och alternativ. Utan dem – sjuksköterskan på det privata vårdhemmet, vaktmästaren på det enskilda behandlingshemmet för alkoholister, privatläkaren, barnmorskan på den privata mödravårdscentralen etc. – skulle välfärden i vårt land vara lägre.

Ett vanligt argument går ut på att privata entreprenörer bara vill ägna sig åt de "lätta" och snabbt profitabla bitarna av den offentliga verksamheten. Även om så skulle vara fallet är det inget avgörande argument mot att släppa in entreprenörer om det leder till att mindre skattepengar går åt. Det kan vara bra att få en del av verksamheten avlyft och löst på ett tillfredsställande sätt, så att de offentliga organen kan koncentrera sig på det som kanske ingen annan vill, kan eller bör sköta.

Verkligheten talar, dessutom, ett annat språk om entreprenörernas intresse för de "svåra" uppgifterna. Specialvård för patienter i livets slutskede är inte lätt. Vård av alkoholister och narkomaner är inte lätt. Gruppboende för senildementa är inte lätt. Vård av utvecklingsstörda barn är inte lätt. Men på alla dessa, och många andra, "svåra" områden finns privat verksamhet eller intresse att starta sådan.

Socialstyrelsen har nyligen krävt åtgärder mot vissa enskilda behandlingshem som anses ta för höga priser. Det kan naturligtvis förekomma osunda inslag bland de privata behandlingshemmen. Men bakgrunden är att efterfrågan på vårdhemsplatser varit mycket stor därför att myndigheterna utvecklade ett stort antal platser under 80-talet. I ett sådant skede uppstår naturligtvis en "säljarens marknad" med en tendens till för höga priser. Det kan knappast räcka som argument för att ingripa mot en hel grupp av vårdhem, av vilka de allra flesta är mycket seriösa. Viktigare än att socialstyrelsen har synpunkter på prisbildningen, för den kommer snart nog att rättas till av sig självt, är att verket ingriper om det skulle förekomma oseriösa vårdgivare. Någon kritik mot de enskilda vårdhemmens vårdresultat har inte hörts från socialstyrelsen. Och den aspekten är ändå den viktigaste.

Vad som här anförts om behovet av kommunala entreprenader också på vårdområdet bör ges regeringen till känna.

8. "Offentlig avknoppning"

När förslag uppkommer att en kommunal eller statlig verksamhet skall läggas ut på entreprenad uppstår, som nyss behandlats, ofta ett motstånd bland personalen. De anställda känner sig hotade av förändringen. En metod som i vissa fall kan minska det problemet är att uppmuntra en eller flera anställda att själva starta ett eget företag för att driva verksamheten vidare i entreprenadform.

Det är numera inte så ovanligt att offentliganställda vill bli egna företagare men stanna i sitt gamla yrkesområde. De erbjuder sin arbetsgivare sina tjänster men på nya villkor.

Situationen är vanligare i näringslivet. Där har utvecklingen gått från att betrakta den som vill bli sin egen som avhoppare eller näst intill förrädare till att ofta se positivt på förslag av det slaget. I den individens personliga

utveckling kan steget vara det riktiga. Genom entreprenörförhållandet behåller det gamla företaget kontakten med honom eller henne, men slipper ansvaret för en verksamhet som kanske passar bra att knoppa av. ●ver huvud taget har avknoppning av sidoverksamheter och stödfunktioner blivit någonting mycket vanligt i näringslivet på 80-talet. När den offentliga sektorn nu går in för detsamma är det alltså något som prövats och visat sig mycket positivt i en annan sektor av samhället.

I många kommuner, både sadana med socialistisk och med borgerlig majoritet, har fotvårdare privatiserats. Resultaten är positiva. I samband med förändringen har de berörda vanligen erbjudits annat arbete i kommunen, men om de velat pröva att bli egna företagare har de erbjudits kurser och konsult hjälp. Det är exempel på en attityd som de offentliga arbetsgivarna bör kunna inta i de flesta sammanhang när "avknoppning" av detta slag blir aktuell.

I vissa fall bör den offentliga arbetsgivaren själv kunna ta initiativ till förändringen. Riksrevisionsverket har t.ex. föreslagit att vissa av de allmänna advokatbyråerna borde tas över av de anställda.

Regeringen bör ges i uppdrag att överväga vad som kan göras för att uppmuntra offentliganställda att bli egna företagare.

9. Klarläggande av de juridiska förutsättningarna för offentlig verksamhet på entreprenad

Enligt regeringsformens 11 kap 6 § kan förvaltningsuppgift i vissa fall överlämnas till enskilda. Om överlämnandet innefattar myndighetsutövning krävs stöd i lag.

Stadgandet kan uppfattas klart, men inte desto mindre har de juridiska aspekterna på frågan om offentlig verksamhet på entreprenad vällat omfattande diskussion. Åtskilliga av de fall där kommuner på senare år beslutat lägga ut verksamheter på entreprenad har hamnat inför domstol. Det finns anledning att generellt se över de legala förutsättningarna för offentlig verksamhet på entreprenad.

En grundfråga är: Vad är myndighetsutövning? Bedriver, exempelvis, ett vårdbiträde i hemtjänsten myndighetsutövning? Svaret är inte givet. Att städning knappast är myndighetsutövning håller de flesta med om. Men när vårdbiträdet under sitt besök hos en pensionär bedömer – eller underlåter att bedöma – om vårdbehovet minskat eller ökat sedan förra besöket är det möjligen ett slag av myndighetsutövning. Vilka regler gäller, om verksamheten läggs ut på entreprenad, i fråga för tystnadsplikt, kommunens skadeståndsansvar, tjänstefel, försäkringsskydd etc? Kommunalföretagskommittén kom i sitt betänkande (SOU 1985:13) till slutsatsen att ett privaträttsligt subjekt i princip endast får fullgöra sådana kommunala uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning. Men rättspraxis är delvis en annan.

Kammarrätten i Stockholm har behandlat ett beslut i Danderyds kommun att lägga ut en del av hemtjänsten på entreprenad. Kammarrätten synes där utgå ifrån att det är möjligt att lägga ut en del av hemtjänsten, men inte hela. Var den gränsen går – om den ens existerar – är oklart.

Ett specialfall som givits en särskilt rättslig reglering gäller parkeringsövervakning på entreprenad. Sedan två domstolar fastställt att p-böter som

utdelats av privatanställda parkeringsvakter som arbetade på entreprenad begärde kommunförbundet en lagändring som också genomfördes härom året.

Mot. 1989/90
Fi515

En ståndpunkt som några olika juridiska experter kommit till är att möjligheten att lägga ut kommunal verksamhet på ideella föreningar är större än på privata företag. Det framgår bl. a. av en bilaga till folkrörelseutredningen (SOU 1987:37) och en uppsats i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1985. Slutsatsen är förvånande. Själva villkoren för överlåtelsen av en viss verksamhet borde rimligen vara viktigare än om entreprenören är ett bolag eller en ideell förening.

För närvarande pågår ett arbete med en ny kommunallag. Demokratiberedningen (SOU 1985:29) utarbetade en principskiss till en ny kommunallag. En arbetsgrupp inom civildepartementet – kommunallagsgruppen – gjorde en bearbetning (Ds 1988:52). En parlamentarisk utredning tillsattes 1988. Såvitt kan utläsas ur de tidigare förslagen och direktiven till den pågående utredningen kommer de här berörda frågorna knappast att ges någon lösning genom detta utredningsarbete.

Det skulle vara av stort värde för det pågående arbetet med den offentliga sektorns förnyelse om de legala förutsättningarna för entreprenader klarlades. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

I. att riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet och inriktningen av en kommunalekonomisk reform,

[att riksdagen hos regeringen begär en översyn av arbetsförmedlingslagen, i första hand för att från arbetsförmedlingsbegreppet exkludera uppdragsverksamhet,¹]

[att riksdagen hos regeringen begär förslag om slopande av svensk bilprovningens monopolställning,²]

[att riksdagen hos regeringen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att stimulera arbetsplatsförlagda daghem,³]

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en entydigare lagstiftning till stöd för offentlig verksamhet på entreprenad,⁴]

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att i den statliga personalpolitiken vara öppen för och stimulera att anställda vill driva verksamheten vidare som egna företagare.¹]

Stockholm den 25 januari 1990

Lars Leijonborg (fp)

¹ 1989/90:A752

² 1989/90:T431

³ 1989/90:So632

⁴ 1989/90:K629