

Kommunala entreprenader

– Vad är möjligt?

SOU 1991:26

Rapport till konkurrenskommittén

Ref

KB C



Statens offentliga utredningar
1991:26
Civildepartementet

Kommunala entreprenader

- Vad är möjligt?

En analys av rättsläget och det
statliga regelverkets roll

Rapport till konkurrenskommittén
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

FÖRORD

Den offentliga sektorns verksamheter utsätts i dag sällan för konkurrens. I verksamhet som inte är konkurrensutsatt finns inte samma effektiva spärrar mot kostnadsökningar, m.m. Den offentliga sektorn måste därför utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar. Det innebär att producent- och beställarrelationer bör utvecklas. Entreprenader och upphandling bör prövas systematiskt i den offentliga verksamheten. Det skapar utrymme för alternativa produktionsformer och olika lösningar. Entreprenadverksamhet låter sig väl inordnas inom ramen för den generella välfärdspolitiken.

Konkurrenskommittén (C 1989:03) har hittills i tre rapporter sett över konkurrensen inom privata näringsgrenar med omfattande regleringar. Det gäller livsmedelssektorn (SOU 1990:25), inrikesflyget (SOU 1990:58) och bygg/bosektorn (SOU 1990:62).

Kommittén kommer att i sitt fortsatta arbete även studera möjligheterna till ökad konkurrens och metoder som stimulerar till effektiv resurshållning inom den kommunala sektorn.

Som ett underlag för kommitténs överväganden och förslag har riksrevisionsverket för kommitténs räkning analyserat förekomsten av bestämmelser i lagar och andra författningar som förhindrar eller begränsar en kommuns eller landstingskommuns möjligheter att utnyttja entreprenader för en viss verksamhet. Resultatet av analysen redovisas i denna rapport. För innehållet i rapporten svarar konsulterna Bengt Brolin och Stefan Ferling.

Stockholm februari 1991

Claes-Eric Norrbom/

Lars Markstedt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<u>AVSNITT</u>		<u>SID</u>
1	A L L M Ä N T	1
1.1	<u>MYNDIGHETSUTÖVNING</u>	7
1.2	<u>KOMMUNALA ENTREPRENADER</u>	9
1.3	<u>MERVÄRDESKATT</u>	13
1.4	<u>DEFINITIONER</u>	16
2	O M R Å D E S S P E C I F I K A	
	B E S K R I V N I N G A R	18
2.1	<u>HÄLSO- OCH SJUKVÅRD</u>	18
2.1.1	LAGREGLERING OCH LANDSTINGETS UPPGIFTER	18
2.1.2	BIDRAGSREGLER	21
2.1.3	ENTREPRENAD	25
2.1.4	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER	28
2.2	<u>TANDVÅRD</u>	29
2.2.1	LAGREGLERING OCH LANDSTINGETS UPPGIFTER	29
2.2.2	BIDRAGSREGLER	32
2.2.3	ENTREPRENAD	33
2.2.4	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER	34
2.3	<u>SMITTSKYDD</u>	35
2.4	<u>OMSORG</u>	36
2.4.1	LAGREGLERING OCH LANDSTINGETS UPPGIFTER	36
2.4.2	KOMMUNAL ENTREPRENAD OCH OMSORGS- VERKSAMHET	39
2.4.3	ENTREPRENAD	43
2.4.4	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER	44
2.5	<u>SKOLAN</u>	45
2.5.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS/LANDSTINGETS UPPGIFTER	45

<u>AVSNITT</u>	<u>SID</u>
2.5.2	STATSBIDRAGSBESTÄMMELSER 54
2.5.3	ENTREPRENAD 55
2.5.4	ENTREPRENAD TILL ANNAN KOMMUN 59
2.5.5	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER 59
2.6	<u>FOLKHÖGSKOLA</u> 61
2.7	<u>SOCIALTJÄNSTEN</u> 62
2.7.1	LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 62
2.7.2	INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG 64
2.7.2.1	Lagregler och kommunens uppgifter 64
2.7.2.2	Entreprenad 66
2.7.2.3	Privat verksamhet och konkurrens- möjligheter 66
2.7.3	HEM FÖR VÅRD ELLER BOENDE 67
2.7.3.1	Lagregler och kommunens uppgifter 67
2.7.3.2	Entreprenad 73
2.7.3.3	Privat verksamhet och konkurrens- möjligheter 74
2.7.4	FAMILJEHEM 74
2.7.4.1	Lagregler och kommunens uppgifter 74
2.7.4.2	Entreprenad och privat verksamhet 76
2.7.5	BARNOMSORG 77
2.7.5.1	Lagregler och kommunens uppgifter 77
2.7.5.2	Statsbidragsregler 79
2.7.5.3	Entreprenad 84
2.7.5.4	Privat verksamhet och konkurrens- möjligheter 87
2.7.6	OMSORG OM ÄLDRE OCH HANDIKAPPADE 88
2.7.6.1	Lagregler och kommunens uppgifter 88
2.7.6.2	Statsbidragsregler 91
2.7.6.3	Förslag till ändrat ansvar för service och vård till handikappade 92
2.7.6.4	Entreprenad 95

<u>AVSNITT</u>	<u>SID</u>
2.7.6.5	Privat verksamhet och konkurrens- möjligheter 97
2.8	<u>ÖVERFÖRMYNDARE</u> 97
2.8.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 97
2.8.2	ENTREPRENAD 99
2.9	<u>FASTIGHETSFRÅGOR</u> 99
2.9.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 99
2.9.2	ENTREPRENAD 100
2.9.3	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS MÖJLIGHETER 100
2.10	<u>BOSTADSFÖRSÖRJNING</u> 100
2.10.1	LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 100
2.10.2	ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET 102
2.11	<u>BOSTADSFÖRMEDLING</u> 102
2.11.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 102
2.11.2	ENTREPRENAD 106
2.11.3	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER 106
2.12	<u>PLAN- OCH BYGGVÅSENDET</u> 106
2.12.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 106
2.12.2	ENTREPRENAD 109
2.13	KOMMUNAL FASTIGHETSBILDNING OCH MÄTNING 111
2.13.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 111
2.13.2	ENTREPRENAD 112
2.14	<u>RÄDDNINGSTJÄNST</u> 113
2.14.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 113
2.14.2	ENTREPRENAD 116
2.14.3	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER 119
2.15	<u>SOTNING</u> 120
2.15.1	LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 120
2.15.2	ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET 123

<u>AVSNITT</u>	<u>SID</u>
2.16	<u>MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDD</u> 123
2.16.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 123
2.16.2	ENTREPRENAD, PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENSMÖJLIGHETER 127
2.17	<u>KOLLEKTIVTRAFIK</u> 130
2.17.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS/ LANDSTINGETS UPPGIFTER 130
2.17.2	ENTREPRENAD, PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENSMÖJLIGHETER 133
2.18	<u>TRAFIKNÄMND</u> 134
2.18.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 134
2.18.2	ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET 137
2.19	<u>KOMMUNAL PARKERINGSÖVERVAKNING</u> 137
2.19.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 137
2.19.2	ENTREPRENAD 137
2.19.3	PRIVAT VERKSAMHET 139
2.20	<u>VÄGAR, GATOR, PARKER M M</u> 140
2.20.1	LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER 140
2.20.2	ENTREPRENAD 140
2.20.3	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER 141
2.21	<u>ELDISTRIBUTION</u> 141
2.21.1	LAGREGLERING OCH KONCESSION 141
2.21.2	ENTREPRENAD 143
2.21.3	PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER 144
2.22	<u>FJÄRRVÄRME</u> 145
2.22.1	LAGREGLERING 145
2.22.2	ENTREPRENAD 146
2.23	<u>VATTEN OCH AVLOPP</u> 146
2.23.1	ALLMÄN VATTEN- OCH AVLOPPSANLÄGGNING 146
2.23.2	ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET 147
2.24	<u>HAMNVERKSAMHET</u> 147

<u>AVSNITT</u>	<u>SID</u>
2.24.1	LAGREGLERING 147
2.24.2	ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET 148
2.25	<u>KOMMUNAL REVISION</u> 148
2.25.1	LAGREGLERING 148
2.25.2	ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET 150
2.26	<u>ÖVRIG FAKULTATIV VERKSAMHET INKLUSIVE</u>
	<u>FRITID OCH KULTUR</u> 151
2.26.1	LAGREGLERING OCH UPPGIFTER 151
2.26.2	ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET 156
3	S A M M A N F A T T N I N G 158
3.1	<u>LAGREGLERING</u> 158
3.2	<u>MERVÄRDESKATT</u> 159
3.3	<u>ENTREPRENADER INOM DRIFTSERVICE</u> 160
3.4	<u>KOMMUNALA ENTREPRENADER INOM DET</u>
	<u>SPECIALREGLERADE OMRÅDET</u> 161
3.5	<u>KOMMUNALA ENTREPRENADER INOM DET</u>
	<u>FAKULTATIVA OMRÅDET</u> 172
3.6	<u>PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS-</u>
	<u>MÖJLIGHETER INOM DET SPECIAL-</u>
	<u>REGLERADE OMRÅDET</u> 173
3.7	<u>PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS-</u>
	<u>MÖJLIGHETER INOM DET FAKULTATIVA</u>
	<u>OMRÅDET</u> 180
3.8	<u>KOMMUNER OCH LANDSTING SOM</u>
	<u>ENTREPRENÖRER</u> 180
3.9	<u>SLUTSATS</u> 181
B I L A G A	
	FÖRFATTNINGSFÖRTECKNING INOM NÅGRA 182--
	VIKTIGA OMRÅDEN 186

STATLIGA HINDER FÖR KOMMUNALA ENTREPRENADER

1 A L L M Ä N T

I regeringsformen kap 11 § 6 anges att "Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag."

Av detta framgår att förvaltningsuppgift kan läggas ut på entreprenad utan uttryckligt lagstöd om den inte innefattar myndighetsutövning. Emellertid är det inte helt klarlagt om bestämmelsen är tillämplig på kommun och landsting eller om den enbart avser statens förvaltningsuppgifter. Den mening som föregår den citerade i ovannämnda paragraf lyder: "Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun." Möjligen kan man tolka det som att de förvaltningsuppgifter man talar om i denna paragraf enbart avser statlig förvaltning. Rättsläget är inte helt klarlagt men sannolikt är paragrafen tillämplig på kommunal verksamhet.

I regeringsformen kap 8 § 5 anges: "Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden."

Sådana bestämmelser finns dels i kommunallagen, dels i särskild lagstiftning avseende så kallad specialreglerad verksamhet. I ovanstående paragraf avser "befogenheter" fakultativ verksamhet och "åligganden" den specialreglerade verksamheten. Den fakultativa verksamheten regleras i kommunallagen kap 1 § 4. Lagtexten är här mycket allmänt hållen och oprecis. Texten lyder: "Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter." Avsikten med den mycket allmänna formuleringen är att inte i lagtexten styra utvecklingen utan låta rättspraxis avgöra gränserna och därigenom kunna få förskjutningar efter hand som samhällsutvecklingen och synen på kommunerna ändras. En omfattande rättspraxis har utvecklats, framförallt grundprinciperna:

- lokaliseringsprincipen
- förbud mot att ge understöd åt enskilda
- förbud mot att bedriva spekulativa företag
- likställighetsprincipen
- förbud mot beslut med retroaktiv verkan
- självkostnadsprincipen

Inom ramen för dessa principer har utvecklats den så kallade fakultativa kommunala verksamheten.

I förslaget till ny kommunallag (betänkande av 1988 års kommunallagskommitté, SOU 1990:24) föreslås ett särskilt kapitel med rubriken "kommunernas och landstingens befogenheter". Första paragrafen föreslås få följande lydelse:

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

I lagtexten skrivs också in likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och förbud mot beslut med retroaktiv verkan.

För det specialreglerade området anges ofta i lagtexten hur en viss verksamhet skall bedrivas och vilken nämnd som skall bedriva den. Detta torde få uppfattas som att det inte är möjligt att lägga ut hela den verksamheten på någon annan huvudman, vare sig det sker genom entreprenad eller på annat sätt. Denna uppfattning anförs av Gunnar Bramstång i folkrörelseutredningens betänkande SOU 1987:35 del 3 sidan 119 och av Curt Riberdahl i artikeln privatisering, entreprenad eller kommunal drift - juridiska aspekter i förvaltningsrättslig tidskrift 1985 nr 4/5 sidan 157.

Möjlighet att lägga ut den egentliga förvaltningsuppgiften, kärnverksamhet, på entreprenad varierar från område till område och typ av verksamhet som skall läggas ut. Detta kommer att behandlas nedan. Generellt sett gäller dock att fakultativt reglerad verksamhet ger större möjligheter att lägga ut kärnverksamhet på entreprenad än specialreglerad verksamhet.

Stödfunktioner till kärnverksamheten, exempelvis lokalförsörjning och driftservicefunktioner typ städning, tillhandahållande av mat och tvätt vid institution samt kontorsservice kan dock inom alla områden, fakultativa som specialreglerade, lämnas ut på entreprenad.

Som exempel på detta kan anföras följande rättsfall från regeringsrätten (RÅ 1989 ref 89).

En socialnämnd har slutit driftavtal med ett enskilt företag om att detta skulle ombesörja vissa gemensamma driftfunktioner för verksamheter vid ett servicecentrum. En samordningsgrupp skulle utses med representanter för berörda kommunala verksamheter och företaget. Samordningsgruppen skulle svara för löpande samråd i planerings- och uppföljningsarbete och för att utarbeta och föreslå budget för de gemensamma aktiviteterna. Grunden för företagets åtagande skulle vara en av socialnämnden fastställd budget för intäkter och utgifter. Avtalet gällde fem år i taget.

Besvär anfördes över beslutet med följande motivering:

- Beslutet hade inte tillkommit i laga ordning. Socialnämnden hade överskridit sina befogenheter då det inte var fråga om beslut av vare sig förberedande eller verkställande art.
- Beslutet stred mot kommunens upphandlingsreglemente.
- Beslutet stod i strid mot lag eller författning genom att socialnämnden uppdragit åt privata rättssubjekt att handha angelägenheter för verksamheter som det normalt och enligt tradition ankommer på kommunen att svara för.
- Det var inte heller fråga om ett tillfälligt uppdrag av mindre omfattning utan tanken var att de

privata rättssubjekten permanent skulle ha hand om omfattande delar av kommunens verksamhet. Härigenom skulle viktiga samhällsfunktioner komma att tas bort från offentlig insyn och kontroll.

Enligt avtalet skulle det enskilda företaget svara för följande:

- Vaktmästarfunktion med viss reparationskompetens
- Städning, fönsterputs, renhållning och vård av inventarier.
- Samordningsfunktion
- Inventarieanskaffning
- Drift av restaurang
- Receptionsservice

Företaget skulle svara för funktion och drift av de lokaler inom vilken verksamheten bedrevs och skulle efter samråd i samordningsgruppen anställa och avlöna erforderlig personal för åtagandena enligt ovan.

Kammarrätten biföll besvären och undanröjde det överklagade beslutet med motivering att det innebar utövande av kommunens beslutanderätt. Denna beslutanderätt var inte delegerad från fullmäktige och socialnämnden hade därför överskridit sina befogenheter.

Socialnämnden anförde besvär hos regeringsrätten. Regeringsrätten konstaterade följande:

Regeringsrätten finner att de uppgifter som i driftavtalet uppdragits åt HSB att ombesörja endast utgjorde olika slags servicefunktioner till de planerade kommunala verksamheterna. Kommunen har vidare enligt avtalet möjlighet att påverka standard och kostnader. Avtalet kan med vissa tidsintervaller sägas upp av kommunen. Det strider inte mot lag eller annan författning att en kommun på de villkor som skett uppdrar dessa uppgifter åt ett från kommunen fristående rättssubjekt.

Regeringsrätten konstaterade vidare att kommunfullmäktige godkänt ett preliminärt hyresavtal med HSB i vilket föreskrevs att separat avtal skulle träffas mellan kommunen och HSB angående samarbetet kring verksamheter, skötsel m m. Därför ansåg regeringsrätten att socialnämnden inte överskridit sin befogenhet och inte heller brutit mot kommunens upphandlingsreglemente genom att teckna avtalet ifråga. Regeringsrätten upphävde därför kammarrättens dom.

Regeringsrätten motiverade att avtalet inte stred mot kommunens upphandlingsreglemente på följande sätt:

I det av kommunfullmäktige godkända preliminära hyresavtalet med HSB föreskrivs bland annat att ett separat avtal skall träffas mellan kommunen och HSB angående samarbete kring verksamheter, skötsel m m. Genom att godkänna en sådan avtalsföreskrift måste fullmäktige jämväl ha godtagit att ett sådant samarbetsavtal sluts. Socialnämnden kan därför inte heller i detta hänseende anses ha överskridit sin befogenhet. Den omständigheten att driftavtalet träffats med HSB Norrköping ek för, föranleder inte annan bedömning.

Detta rättsfall innebär en prövning av om det är tilllåtet att lägga över hela servicefunktionen inom ett servicecentrum på ett enskilt företag. Det har tidigare varit vanligt att lägga ut viss del av servicefunktionen till exempel städning. Men vi kan alltså konstatera att inom den specialreglerade verksamheten socialtjänst möter inget hinder att lägga ut den totala servicefunktionen. Inte heller kammarrätten har anfört något som tyder på att man skulle ha annan uppfattning än regeringsrätten i den frågan. Det enda man hade olika uppfattning om var vilken kommunal instans som hade kompetens att fatta beslutet.

Vi bör alltså kunna dra den slutsatsen att driftservice i en anläggning kan läggas ut på enskild entreprenör i all kommunal och landstingskommunal verksamhet. Med driftservice avses då stödfunktioner av typ städning, matlagning och tvätt.

Ovannämnt rättsfall behandlar också tillhandahållande av inventarier. Det är vanligt att kommuner och landsting hyr inventarier till sin verksamhet till exempel leasing av bilar. Det finns inget legalt hinder mot ett sådant förfarande. Kommunen kan själv avgöra om man vill köpa eller förhyra den utrustning man behöver till sin verksamhet. Detsamma gäller lokaler. Det är inte ovanligt att kommuner förhyr lokaler till verksamhet.

Ovan har berörts regeringsformens bestämmelser att myndighetsutövning kan överlämnas till bolag etc endast med stöd av lag. Därför kan det vara intressant att närmare titta på definitionen av myndighetsutövning.

1.1 MYNDIGHETSUTÖVNING

Begreppet myndighetsutövning är inte enkelt att definiera. I 1971 års förvaltningslag används följande definition:

I den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.

Dock är det fråga om myndighetsutövning endast när ärendet regleras av offentlighetsrättsliga regler.

Privaträttsligt reglerad verksamhet, till exempel upphandling, är således inte myndighetsutövning.

Det kommunala upphandlingsreglementet är inte att betrakta som en offentligrättslig regel. Dess bestämmelser reglerar bara huvudmannens egen verksamhet. Kommunens förhållande till företag vid upphandling regleras inte av det egna upphandlingsreglementet utan av civilrättsliga regler. Leverantörer till kommunen har exempelvis inte besvärsrätt om man anser att det kommunala upphandlingsreglementet har överträtts. I nedanstående citat anför också av departementschefen att myndighetsutövning förutsätter att befogenheten att bestämma för enskild grundar sig på författning eller på beslut av Kunglig Majestät eller riksdagen.

I förarbetena till regeringsformen hänvisas beträffande innebörden av myndighetsutövning i kap 11 § 6 till den tidigare utkomna förvaltningslagens definition.

I propositionen till 1971 års förvaltningslag (1971:30) anför departementschefen ifråga om innebörden av uttrycket myndighetsutövning:

Gemensamt för all myndighetsutövning är, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som yttersta uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga i form av gynnande beslut, till exempel tillstånd att driva viss verksamhet, befrielse från viss i författning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån. Karaktäristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut, varigenom han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste han rätta sig efter beslutet

eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till samhällsorganen och att dessas tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området blir av avgörande betydelse för honom. ...

Genom tillägg av orden "annat jämförbart förhållande" avses att klargöra, att även ärenden som inte kan sägas röra förmån, rättighet, skyldighet eller disciplinär bestraffning likväl blir att hänföra till myndighetsutövningens område, om det i något hänseende gäller ett offentlighetsrättsligt ingrepp i enskilds ställning, till exempel ärende om intagning på nykterhetsvårdsanstalt eller ärende om disciplinära åtgärder inom skolväsendet. ...

Den precisering av begreppet myndighetsutövning som gjorts i det föregående utgår från förutsättningen att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma för enskild på författning eller på beslut av Kunglig Majestät eller riksdagen.

Exempel på myndighetsutövning inom det kommunala området är beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen och beslut om dispens från renhållningslagens bestämmelser om bortforsling av hushållssopor. Själva bortforslingen av soporna är däremot så kallat faktiskt handlande, vilket kan uppfattas som motsats till myndighetsutövning. Gränsdragningen mellan myndighetsutövning och faktiskt handlande är inte alltid helt klar.

1.2 KOMMUNALA ENTREPRENADER

Med kommunala entreprenader avses här att kommunen lägger ut verksamhet på en annan utförare än kommunen själv, aktiebolag, ekonomisk förening eller annan associationsform samt på annan kommun, lands-

ting eller stat. Uppdrag för en annan enhet inom kommunen eller kommunalt bolag inräknas inte. En kommuns möjligheter att åta sig uppgifter åt andra huvudmän, till exempel andra kommuner begränsas av den kommunala kompetensen. Sådana entreprenader kan dels avse entreprenad inom den kommunala verksamheten åt andra kommuner eller landsting eller utförande av uppgifter som normalt ligger på näringslivet. Kommuns möjligheter att åta sig entreprenad åt andra kommuner har på sistone utökats inom vissa speciella områden genom ny lagstiftning. Detta avser till exempel omsorgsområdet där kommun kan driva anläggningar på entreprenad åt en landstingskommun. Inom kollektivtrafiken finns liknande regler. Uppdragsutbildning kan bedrivas både åt offentliga och privata huvudmän.

Kommunerna ägnar sig också åt en del verksamheter som kommer nära vad som utförs i det privata näringslivet. Exempel på detta är fjärrvärmeanläggningar, eldistribution, kollektivtrafik, tvätterier etc. Syftet med ett kommunalt engagemang på sådana områden kan vara att tillhandahålla en nytta, till exempel elektrisk ström, som är angelägen för kommunen och dess innevånare och som i praktiken måste få en monopolkaraktär. En annan anledning kan vara att den egna verksamheten inom ett område har överkapacitet och av ekonomiska skäl kanske måste bedrivas i en storleksordning som överstiger kommunens egna behov. Exempel på detta kan vara tvätterier och storkök. Inom gatu-, väg- och parkunderhåll förekommer också att kommuner åtar sig uppgifter åt andra huvudmän.

Mellan kommuner och mellan kommuner och landsting förekommer ofta entreprenader på driftserviceområdet inklusive lokalförsörjningen. Landstingets sjukhuskök kan laga mat även till kommunens institutioner, tvätteriet i ett landsting tvättar även åt ett annat landsting, landstingets inköpsorganisation för sjukvårdsmaterial köper också in åt kommunernas äldreomsorg etc. Andra exempel kan vara samordning av skolskjutsar, färdtjänst samt gatu- och vägunderhåll. En del av ovannämnda verksamheter kan vara tveksamma ur kompetenssynpunkt.

Inom kärnverksamheten förekommer författningsenligt köp- säljförhållanden inom hälso- och sjukvården (regionsjukvård), skolan (gymnasieskola) och räddningstjänsten. Inom dessa entreprenadförhållanden vare sig det gäller driftservice eller kärnverksamhet brukar anbudsförfarande eller andra regler i det kommunala upphandlingsreglementet inte tillämpas. Man bedömer det praktiskt att avtala med annan kommun eller landsting om köp av tjänster. Debitering brukar ske enligt den så kallade självkostnadsprincipen.

En ny typ av köp- säljförhållanden håller på att uppstå genom det så kallade fria sjukvårdsvalet. Det innebär att patienten själv får välja vid vilken inrättning och i vilket landsting han skall få sin sjukvård. Detta torde få mest betydelse i gränsområden. Även tidigare har avtal brukat tecknas mellan olika landsting om sjukvård i gränsområden. Genom det fria sjukvårdsvalet torde en viss konkurrens i fråga om service och tid i vårdkö kunna utvecklas. Det fria sjukvårdsvalet regleras sedan den 1 juli 1990 i hälso- och sjukvårdslagen § 4.

Kommunerna lämnar ut mycket verksamhet till bolag. Vi har ovan berört stödverksamhet. Men även inom kärnverksamheten läggs en del uppgifter ut på enskilda personer eller bolag. Inom socialtjänsten anlitas familjehem och privata hem för vård eller boende. Det är dock inte vanligt att upphandling av familjehem eller plats på hem för vård eller boende sker enligt upphandlingsreglementet. Detta torde ha två orsaker. Den ena orsaken är bristen på lämpliga hem och den andra minnet av de auktioner som hölls i tidigare fattigvård där barn auktionerades ut till lägstbjudande. Istället för att se enbart på kostnadsaspekten har man koncentrerat ansträngningarna på att finna hem som fungerar bra för barnet i fråga.

Som ett alternativ till att lägga ut verksamhet på entreprenad kan kommunen inom många område lämna bidrag till privat verksamhet. I båda dessa fall är det viktigt att kommunen i överenskommelse med det privata företaget eller föreningen lägger fast att vissa principer måste gälla för den verksamhet som kommunen medverkar till finansieringen av. Det gäller till exempel likställighetsprincipen att alla kommuninvånare skall ha tillgång till verksamheten på lika villkor eller att subventioner ges till alla företag eller föreningar efter samma regler. Kommunen bör också ha inflytande på storleken av eventuella avgifter.

Vid utläggning på entreprenad är det viktigt att i avtalet klargöra vad som gäller för de som är anställda i verksamheten. Arbetsrättslig lagstiftning måste här beaktas. När så är aktuellt måste också föreskrivas att sekretessbestämmelser skall gälla.

Vid entreprenad bör också kommunens upphandlingsreglemente följas.

1.3 MERVÄRDESKATT

Från och med den 1 januari 1991 gäller nya regler för mervärdeskatt för kommuner och landsting. Förändringen är reglerad i lag om ändring (1990:576) i lagen (1968:430) om mervärdeskatt. De nya reglerna innebär att kommuner och landsting får göra avdrag för all ingående mervärdeskatt. I gengäld skall kommuner och landsting betala en särskild avgift till staten. Motiven anges av föredraganden i propositionen (1989/90:111):

Som jag tidigare angivit kräver en i princip generell mervärdeskatt att en generell lösning tillskapas för att utjämna skattens konkurrenssnedvridande effekter vid val mellan kommunal egenregi respektive upphandling. KIS har när det gäller primär- och landstingskommunerna därvid övervägt två skilda metoder, nämligen en generell uttagsbeskattning eller en generell avdragsrätt. KIS har förordat att den sistnämnda metoden väljs. ...

Metoden med generell avdragsrätt bygger till väsentliga delar på en i Danmark tillämpad modell för att lösa hithörande frågor. ... Modellen innebär i sin grundprincip att kommunerna får full kompensation för all ingående mervärdeskatt, även till den del den avser mervärdeskattefria verksamheter där kommunerna har ställning av slutkonsument i mervärdeskattehanseende. Den ekonomiska fördel denna kompensation medför för kommunerna får dessa gemensamt utge ersättning för till staten. Den utgivna ersättningen skall till sin storlek motsvara värdet av den totala ingående mervärdeskatten i de mervärdeskattefria kommunala verksamheterna, men skall i övrigt inte kopplas till mervärdeskattesystemet. ...

Det första ledet i kompensationsordningen bör utformas som en generell rätt för primär- och landstingskommuner att i sina mervärdeskatte-

deklarationer göra avdrag för all ingående skatt, oavsett om verksamheten medför skattskyldighet eller inte. Därigenom uppnås konkurrensneutralitet på hela det mervärdeskattebelagda området. Upphandling av varor eller tjänster kan där ske på samma villkor som om varorna eller tjänsterna produceras i egen regi hos kommunerna.

Det andra ledet i kompensationsordningen, kommunernas återbetalning till staten på grund av det utökade avdragsrätten, måste emellertid utformas så att denna konkurrensneutralitet inte sätts ur spel. Kommunernas återbetalning bör därför i princip inte kopplas direkt respektive kommuns faktiska mervärdeskatteutgifter. I sådant fall skulle någon konkurrensutjämningseffekt inte finnas.

Vissa verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting är dock inte belagda med mervärdeskatt. Detta gäller sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Vid upphandling av tjänster inom dessa områden utgår ingen mervärdeskatt. Företagaren som säljer tjänsten har då inte heller möjlighet att göra avdrag för ingående mervärdeskatt. Eftersom kommunen enligt den nya lagen har möjlighet att göra avdrag för ingående mervärdeskatt på egen verksamhet, blir följaktligen en upphandling från entreprenör inte konkurrensneutral. Därför innehåller ovannämnd proposition också följande förslag:

Ett särskilt statsbidrag till kommunerna skall utgå för mervärdeskatt som indirekt belastar kommunerna vid upphandling från näringsidkare som inte är skattskyldiga. Bidraget skall även avse fall då en kommun bidragit till viss verksamhet och där detta bidrag täckt även mervärdeskattekostnader. Statsbidraget begränsas till utgifter avseende sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. De grundläggande reglerna tas in i en särskild lag. Statens kostnader för bidraget ersätts av kommunerna på samma sätt som föreslås beträffande den generella avdragsrätten.

Ovannämnt statsbidrag utgår till entreprenadverksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning som inte är momsbelagd. Inom sjukvård och tandvård definieras det momsbefriade och därmed bidragsberättigade området till sådan vård som kan berättiga till ersättning enligt lagen om allmän försäkring. Dessutom omfattas vård som tillhandahålls av någon med särskild legitimation att utöva yrke inom sjukvården. Detta avser läkare, tandläkare, sjuksköterskor, barnmorskor, sjukgymnaster, logopeder, psykologer, psykoterapeuter och vissa kiropraktorer (de som har legitimation). För institutionell vård avses sådan vård som tillhandahålls vid sjukhus eller andra inrättningar som drivs av det allmänna, av enskild efter särskilt tillstånd eller av annan med motsvarande vårdverksamhet. Hälsohem och rekreationsanläggningar med friskvård och kostomläggning på programmet hör inte till denna kategori.

Inom social omsorg är det skattefria området offentlig eller privat verksamhet inrättad för att ombesörja barnomsorg, äldreomsorg, särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och annan social omsorg. Undantag från skatteplikt omfattar varor och tjänster som den som bedriver omsorgen tillhandahåller åt omsorgsmottagaren som ett led i den sociala omsorgen. Detta innebär att gränsen för skattefrihet sammanfaller med själva vårdtjänsten.

Även utbildning undantas från mervärdeskatt och är därmed statsbidragsberättigat. Detta omfattar varor och tjänster som tillhandahålls den som åtnjuter utbildningen. Utbildning som ordnas av säljare eller uthyrare i samband med tillhandahållande av

en skattepliktig vara eller tjänst omfattas inte av skattefrihet. Inte heller omfattas konsulttjänster, informationslämnande eller anordnande av konferenser.

Avsikten med dessa åtgärder är att mervärdeskatten skall bli konkurrensneutral och inte utgöra något hinder för utläggning på entreprenad av kommunal verksamhet.

Det är vanligt att vissa verksamheter inom fritidssektorn överläts åt föreningar att driva. Kommunen ersätter föreningen med ett bidrag. Eftersom fritidsverksamhet inte omfattas av undantaget från mervärdeskatt kan ovannämnt statsbidrag inte utgå. Föreningens kostnader för ingående mervärdeskatt kan inte dras av och därför blir kostnaden för verksamheten högre än om den bedrivs i kommunal regi. Därigenom blir inte mervärdeskatten konkurrensneutral inom detta område.

Tillämpningsregler och praxis får utvisa om mervärdeskatten kommer att bli konkurrensneutral inom övriga områden.

1.4 DEFINITIONER

Med definitioner avses här enbart att klargöra vad som avses med respektive uttryck i denna text. Någon uttömmande definition av respektive begrepp lämnas därför inte.

I följande områdesspecifika beskrivningar används begreppen legalt och finansiellt monopol och entreprenad samt driftservice.

Med legala monopol avses verksamheter som kommunerna är skyldiga att enligt speciallagstiftning svara för och där det inte står den enskilde fritt att låta någon annan utföra uppgiften eller själv utföra den. Med finansiella monopol avses verksamhet som en kommun inom ramen för den kommunala kompetensen bedriver och som helt eller delvis finansieras med kommunalskatter eller med statsbidrag. I dessa fall står det visserligen den enskilde i formell mening fritt att anlita någon annan för verksamheten, men av finansiella skäl är detta i praktiken inte möjligt.

Med entreprenad avser att kommun överläter driften men inte ansvaret för viss verksamhet på annan huvudman. Detta innebär:

- att kommunen har kvar det fulla ansvaret för verksamheten,
- att kommunen fastställer kvantitativa och kvalitativa mål för verksamheten,
- att kommunen prioriterar vilka som skall få del av tjänsterna och omfattningen av insatserna,
- att kommunen fastställer avgifterna för den kommunala servicen om verksamheten är avgiftsbelagd,
- att kommunen gör upphandlingen enligt sitt upphandlingsreglemente och
- att kommunen följer upp och kontrollerar verksamheten.

Uttrycket "driftservice" används också i de områdes-
specifika beskrivningarna. Med detta avses stöd-
funktioner av typ städning, matlagning, tvätt,
vaktmästeri, trädgårdsskötsel, snöskottning, upp-
värmning och fastighetsunderhåll. Däremot avses
inte andra typer av stödfunktioner till exempel
inom hälso- och sjukvård: röntgen, laboratorier och
andra medicinska stödfunktioner.

2 OMRÅDESSPECIFIKA BESKRIVNINGAR

2.1 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

2.1.1 LAGREGLERING OCH LANDSTINGETS UPPGIFTER

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) anges att
landstingets uppgifter inom hälso- och sjukvård
skall fullgöras av en hälso- och sjukvårdsnämnd.
Antingen inrättas en särskild hälso- och sjukvårds-
nämnd eller uppdras åt förvaltningsutskottet eller
annan nämnd att fullgöra denna uppgift. Ett eller
flera särskilda organ får inrättas för att under
hälso- och sjukvårdsnämnden leda hela eller delar
av hälso- och sjukvårdsverksamheten. Detta är reg-
lerat i lagstiftningen och ansvaret för dessa upp-
gifter kan därför inte överlätas på annan huvudman.

I Göteborg, Malmö och Gotland är kommunen huvudman
för hälso- och sjukvården.

Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att
medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar
och skador. Hälso- och sjukvården kan funktions-

mässigt indelas i primärvård och specialistsjukvård.

Landstinget skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen. Ansvar för hälso- och sjukvård ligger således på landstingskommunen. Detta skall emellertid inte hindra annan från att bedriva hälso- och sjukvård enligt vad som sägs i lagtexten.

Landstingskommunen skall planera hälso- och sjukvården med utgångspunkt i befolkningens behov av hälso- och sjukvård. Planeringen skall även avse den hälso- och sjukvård som erbjuds av annan än landstingskommunen. (HSL § 7.)

I propositionen (1981/82:97) anförs på sid 122--123:

Landstingskommunen skall alltså vid planeringen av den egna verksamheten ta hänsyn till det utbud av hälso- och sjukvård som andra svarar för, till exempel privata vårdinrättningar, privatpraktiserande läkare, skolhälsovård och företagshälsovård.

I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården skall landstingskommun samverka med samhällsorgan, organisationer och enskilda. (HSL § 8.)

I HSL § 6 stadgas:

Landstingskommunen svarar för att det inom landstingskommunen finns en ändamålsenlig organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med fordon som är särskild inrättade för ändamålet.

Enligt specialmotiveringen till denna paragraf avses endast vägbundna sjuktransporter, det vill säga ambulanstransporter. Reglerna om sjuktransporter har förts över från 1964 års sjukvårdslag utan någon ändring i sak.

Regionsjukvård

I hälso- och sjukvårdslagen § 9 stadgas följande: Regeringen får föreskriva att riket skall delas in i regioner för den hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner. Landstingskommunerna skall samverka i frågor som rör sådan hälso- och sjukvård.

Lagtexten i hälso- och sjukvårdslagen är densamma som infördes genom ändring i tidigare sjukvårdslag. I propositionen till denna ändring (1980/81:9) anför departementschefen att ändringen bland annat innebär en i sjukvårdslagen inskriven skyldighet för sjukvårdshuvudmännen att samverka i frågor som rör hälso- och sjukvård och som är gemensamma för flera landstingskommuner.

Samverkan mellan landstingen inom en region sker bland annat genom upprättande av en regionsjukvårdsplan. I varje region finns ett sjukhus, ett regionsjukhus, som bedriver högt specialiserad sjukvård. Den sjukvårdshuvudman som driver region-sjukhuset säljer vård till de andra landstingen. Enligt landstingsförbundets rekommendationer skall prissättningen vid försäljningen basera sig på principen om självkostnad. Hur beräkningen skall ske träffas överenskommelse om mellan landstingen i respektive region. I princip är landstingen skyldiga att köpa sin regionsjukvård inom regionen. Eftersom det endast finns ett regionsjukhus kan ingen konkurrens förekomma. Genom att självkostnadsprincipen tillämpas finns ingen ekonomisk gräns för de vårdgivande klinikernas kostnader. Man har inget att vinna på att hålla nere kostnaderna.

2.1.2 BIDRAGSREGLER

I den så kallade Dagmaruppgörelsen (prop 1983/84: 190) har i princip alla ersättningar till sjukvårdshuvudmännen sammanförts till ett statsbidragssystem baserat på antalet invånare. I ersättningen är inkluderat ersättningar till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster. Dessa ersätts av försäkringskassan men avdrag görs motsvarande föregående års utbetalningar på sjukvård ersättningen till sjukvårdshuvudmannen. Fritidspraktiserande läkare och sjukgymnaster kan inte anslutas till försäkringskassans ersättningssystem. Om sjukvårdshuvudmannen samtycker till fritidspraktik får kostnaden betalas av denne.

I den nya hälso- och sjukvårdslagen stadgas om landstingets planeringsansvar, § 7, följande:

Landstingskommunen skall planera hälso- och sjukvården med utgångspunkt i befolkningens behov av hälso- och sjukvård. Planeringen skall avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av annan än landstingskommunen.

I propositionen (1983/84:190) anför:

Det är därför viktigt att det sker en gemensam planering av vårdutbudet mellan respektive sjukvårdshuvudman och de privata vårdgivarna.

Avsikten är att samverka mellan de privatpraktiserande vårdgivarna och sjukvårdshuvudmännen skall regleras genom ett samverkansavtal som träffas mellan den enskilde vårdgivaren och sjukvårdshuvudmannen.

Detta avser endast öppen vård.

Privat sjukvårdsverksamhet regleras bland annat i lag om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m fl. Här regleras bland annat journalhantering,

sekretess m m som i landstingets verksamhet regleras genom tryckfrihetsförordning och sekretesslag. Bestämmelserna är i princip desamma.

För uppförande på försäkringskassans förteckning över ersättningsberättigade vårdgivare skall anmälan ske till den försäkringskassa där man har för avsikt att vara verksam. Försäkringskassan får inte föra upp en ny privatpraktiker på förteckningen om inte sjukvårdshuvudmannen tillstyrker detta. Detta skall normalt ske genom att det träffas ett samverkansavtal som skall redovisas till försäkringskassan. Sådant avtal reglerar inte antalet besök. Ersättning från försäkringskassan utgår dock för högst 6 000 besök per år till privatpraktiserande läkare.

Beslut att vara uppförd på försäkringskassans förteckning avser verksamhet inom ifrågavarande kassas område och är i princip personligt. Vid överlåtelse av praktik på annan person ansluts dock denne till försäkringen utan krav på tillstyrkan från sjukvårdshuvudmannen om han avser att bedriva praktiken med i huvudsak oförändrad inriktning.

För privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster finns särskilda arvodestaxor som fastställs av regeringen efter förslag från riksförsäkringsverket. På grund av avräkningen mot ersättningen till sjukvårdshuvudmännen bör riksförsäkringsverket samråda med representanter för sjukvårdshuvudmännen innan taxeförslaget läggs fram, framhålls i propositionen.

Utöver privatpraktiker finns också privata sjukhem och sjukhus samt privata vårdcentraler.

Sådan verksamhet regleras i stadgan om enskilda vårdhem m m. För verksamheten erfordras tillstånd av länsstyrelsen. För vårdcentral (utan slutenvård) behövs inget tillstånd om verksamheten bedrivs enligt avtal med hälso- och sjukvårdsnämnden.

I avsnitt 1 i propositionen till stadgan om enskilda vårdhem (1970:17) anför departementschefen följande:

För egen del vill jag understryka att ansvaret för de vårduppgifter som det här är frågan om naturligen vilar på samhället. Samhällets resurser för långtidssjukvård och åldringsvård byggs också ut kraftigt. ... Trots den omfattande utbyggnaden kommer det därför under avsevärd tid framåt att finnas ett behov av enskild vårdverksamhet.

Uttalandet avser inte akut sjukvård utan i första hand långtidssjukvård och åldringsvård. Detta hänger samman med att denna stadga i förhållande till tidigare lagstiftning om enskilda vårdinstitutioner utökats till att omfatta även institutioner för och åldringsvård.

Av detta uttalande torde framgå en vilja att på sikt överföra denna verksamhet i samhällets ägo.

Landstingen svarar för huvuddelen av samhällets hjälpmedelsförsörjning. Enligt lagen om allmän försäkring kap 2 § 2 utgår ersättning till sjukvårdshuvudman för hjälpmedel åt handikappade. Från och med år 1991 kommer denna ersättning att ingå i den allmänna sjukvårdsersättningen.

Ansvar för hjälpmedel och hjälpmedelskostnader har under 1900-talet växlat mellan staten och sjukvårdshuvudmännen. Från och med den 1 januari 1976 gäller dock att sjukvårdshuvudmännen har ett organisatoriskt, finansiellt sammanhållet ansvar för hjälpmedelsverksamheten. Detta baserar sig på en överenskommelse mellan staten och sjukvårdshuvudmännen. Det förutsattes att hjälpmedelsverksamheten skulle fortsättas i enlighet med tidigare bestämmelser. Socialstyrelsen har tillsyn över hjälpmedelsverksamheten som en del av hälso- och sjukvården. Genom den tekniska utvecklingen har hjälpmedlen blivit allt fler och dyrare.

Funktionsmässigt kan hjälpmedlen indelas i olika grupper. Det finns synhjälpmedel, hörselhjälpmedel, ortopediska hjälpmedel, smärtlindingshjälpmedel, andningshjälpmedel och hjälpmedel till rörelsehindrade. Denna uppdelning av hjälpmedel återfinns ofta i landstingens organisation. Synhjälpmedel handläggs vid syncentraler, hörselhjälpmedel vid hörcentraler, ortopediska hjälpmedel vid ortopediska kliniker etc. Rörelsehindrades hjälpmedel och en del andra allmänna typer av hjälpmedel brukar handläggas vid en hjälpmedelscentral.

Hjälpmedel ordineras av läkare, distriktssköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster med flera. Detta sker ofta i primärvården och många landsting har därför infört interndebitering från hjälpmedelscentralen till ordinerande enheter.

För en del hjälpmedel utgår bidrag. Detta gäller till exempel glasögon till barn och ungdomar. Det kan också gälla peruker. Landstinget avtalar då med

optiker respektive frisörer att personer som har rekvisition från landstinget får ta ut hjälpmedel och själva betala mellanskillnad. Återstående kostnad debiteras landstinget. Detta kallas bidrag men brukar inte betalas ut kontant utan genom rekvisition. Detta förfaringssätt beror på att man vill vara säker på att pengarna används till avsett ändamål. När kommuner och landsting från och med år 1991 kan dra av ingående moms blir det möjligt att göra det på bidrag genom rekvisition men inte på bidrag som utbetalas till den bidragsberättigade.

2.1.3 ENTREPRENAD

Jan Sahlin har i Förvaltningsrättslig tidskrift 1988 sid 63--71 under rubriken: "Privatisering av primärvård - några rättsfrågor", behandlat frågan om överlämnande av driften av landstingsägd sjukvårdsverksamhet till privatägda bolag. Sahlin ställer sig tveksam till om det är tillåtet.

Sjukvården är en obligatorisk uppgift för huvudmannen. Dock anges i lagtexten att varje landstingskommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta i landstingskommunen. Detta i kombination med det traditionella inslaget av privat verksamhet inom sjukvården torde innebära möjligheter att lägga ut viss sjukvårdsverksamhet på entreprenad.

Ersättningen till sjukvårdshuvudmännen, det så kallade Dagmarbidraget, beräknas per invånare och är inte kopplad till några bestämmelser som reglerar möjlighet till entreprenad eller privatisering.

Den subventionerade sjukvården måste i och för sig uppfattas som en förmån för enskild. I princip skall den dock vara tillgänglig för alla som söker den. Ibland uppstår dock köer. Tillfälliga köer vid till exempel en vårdcentral torde knappast medföra att tilldelning av turordning skall kunna uppfattas som beslut om förmån för enskild och således myndighetsutövning. Längre köer exempelvis till viss typ av operation i sluten vård skulle möjligen kunna uppfattas så. Om turordningen ordnas efter rent medicinska kriterier torde inte själva inordnandet i kön vara att betrakta som myndighetsutövning.

Driften av vårdcentral har överlämnats till privatägda bolag i några fall. Frågan har emellertid inte prövats av förvaltningsdomstol. En förutsättning för att det skall vara juridiskt acceptabelt måste vara att landstinget genom sin hälso- och sjukvårdsnämnd kan styra verksamhetens inriktning och prioriteringar vid vårdcentralen. Detta får regleras i avtalet med entreprenören.

Någon principiell skillnad mellan att överlämna vårdcentral och slutenvård, t ex ett mindre sjukhus, är svår att finna. Privata sjukhus finns med vilka landstingen tecknar avtal om vård för ett visst antal patienter eller för en enskild patient.

Bestämmelsen i HSL § 3: "Detta hindrar emellertid inte annan från att bedriva hälso- och sjukvård", torde emellertid inte kunna uppfattas som lagstöd för att privatisera eller lägga ut på entreprenad all hälso- och sjukvård inom landstingsområdet. Men man kan som komplement till sin egen verksamhet anlita privata vårdgivare. Jämför vad som anförts i kapitel 1 Allmänt, sid 3.

I propositionen till tidigare sjukvårdslag (prop 1964:159, samma bestämmelse om ambulansverksamhet som i nuvarande hälso- och sjukvårdslag) anför departementschefen:

I likhet med kommittén har jag den uppfattningen att huvudmannaskapet inte i och för sig bör medföra skyldighet för landstingen och de landstingsfria städerna att genom egna organ utföra sjuktransporterna. Huvudmännen kan på annat sätt - t ex genom avtal med primärkommuner eller transportföretag - tillse att den erforderliga transportberedskapen finns. Däremot inbegriper huvudmannaskapet självfallet en skyldighet att övervaka att den inom sjukvårdsområdet befintliga ambulansorganisationen inte blir bristfällig i ett eller annat hänseende. Det fordras här en fortlöpande kontroll av transportapparatens effektivitet, fordonens utrustning och personalens utbildning.

Det finns således inget hinder mot att lägga ut ambulansverksamhet på entreprenör, men uppdragsgivaren/landstinget måste svara för säkerheten.

För hjälpmedelsverksamhet torde inte finnas något hinder att avtala med ett enskilt företag att tillhandahålla hjälpmedel. Beträffande ortopediska hjälpmedel förekommer redan idag att privata företag tillhandahåller hjälpmedlet när patienten får en ordination från sjukvårdshuvudmannen. Inte heller torde finnas något hinder mot att avgifter som landstinget fastställer uppbärs av ett entreprenadföretag i samband med utlämning av hjälpmedel för att sedan redovisas till sjukvårdshuvudmannen.

Möjlighet att lägga ut på entreprenad stödfunktioner, till exempel städ, tvätt och kost har behandlats i kapitel 1 Allmänt.

2.1.4 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

Som ovan angivits krävs sjukvårdshuvudmannens samtycke för att bli uppförd på försäkringskassans förteckning över privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster. För fritidspraktiker gäller att uppgörelse måste träffas med landstinget om ersättning. Detta konstituerar ett finansiellt men inte legalt monopol för sjukvårdshuvudmännen. Landstingen får dock en viss konkurrens från de privatpraktiserande läkarna genom att antalet besök inte regleras för dessa (dock max 6 000 besök) utan bara för fritidspraktiker. Om utbudet är större än efterfrågan kan därför landstingen bli utkonkurrerade och tvingas att minska sin verksamhet om inte patienterna väljer vårdcentralen som landstinget driver självt eller med hjälp av entreprenör.

Vid privat slutenvård råder likaledes ett finansiellt men inte legalt monopol. Vem som vill kan bedriva slutenvårdsverksamhet men tillstånd erfordras. En sjukvårdshuvudman kan utnyttja privata vårdgivare för slutenvård genom att skicka dit patienter exempelvis när kösituation råder i den egna verksamheten. Om detta sker på basis av ett avtal är det dock en form av entreprenad.

Patienten kan även själv söka sig till privata vårdalternativ och begära ersättning från landstinget. Eftersom vården är dyr är man i regel beroende av bidragen. Detta innebär i realiteten att landstinget har ett finansiellt monopol.

Som komplement till sin egen vård remitterar landstingen ibland patienter till enskilda hälsohem i rehabiliteringssyfte. Bidrag förekommer också till patient som önskar vistelse vid sådant hälsohem.

Kravet på legitimation för yrkesmässigt bedrivande innebär ett hinder mot okontrollerad privat verksamhet inom sjukvården. I övrigt är den så kallade "Kvacksalverilagen" tillämplig, lag om förbud i vissa fall mot verksamhet på hälso- och sjukvårdens område (SFS 1960:409). Denna lag innehåller bland annat förbud mot att behandla vissa sjukdomar och att använda vissa undersöknings- och behandlingsmetoder. Från lagen är undantagen den som innehar behörighet att utöva läkaryrket eller som annars i sin verksamhet på hälso- och sjukvårdens område är ställd under socialstyrelsens tillsyn.

2.2 TANDVÅRD

2.2.1 LAGREGLERING OCH LANDSTINGETS UPPGIFTER

Till skillnad från tidigare lagstiftning, folktandvårdslagen, reglerar den nya tandvårdslagen (SFS 1985:125) både landstingens och de privata vårdgivarnas tandvård. Målet för tandvården är en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen. Hälso- och sjukvårdslagen har varit förebild vid utformning av den nya tandvårdslagen.

Liksom i hälso- och sjukvårdslagen läggs plane-
ringsansvar på landstingen för både den egna och
den privata verksamheten.

"Varje landstingskommun skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen", anges i tandvårdslagen § 5. Ledningen av folktandvården (=landstingets egen tandvårdsverksamhet) skall utövas av en tandvårdsnämnd. Uppdrag får dock lämnas åt annan nämnd att vara tandvårdsnämnd. Möjlighet finns också att lägga verksamheten på lokalt eller särskilt organ.

Från år 1974 ålades landstingen ett ansvar för barn- och ungdomstandvård och för tandreglering. Samtidigt lades fast ett utbyggnadsprogram för folktandvården, det vill säga den landstingsbedrivna tandvården. I den senare folktandvårdslagen fick landstingen vårdansvar för alla barn och ungdomar upp till och med 19 år.

Målsättningen med folktandvårdens utbyggnad var att alla barn och ungdomar skulle kunna erbjudas en avgiftsfri tandvård upp till och med 19 år och att folktandvårdens allmäntandvård vid 1970-talets utgång skulle omfatta cirka 35 procent av vuxentandvården i landet. Detta innebar en omfattande kommunalisering av tandvården.

Emellertid är fortfarande en stor del av tandvården privat verksamhet.

Barn- och ungdomstandvård

Som ovan framhållits skall folktandvården svara för tandvård åt barn och ungdomar. I propositionen (1984/85:79) anges: "Barn- och ungdomstandvården bör bedrivas av folktandvårdens egen personal."

Dock anges att i speciella fall kan landstinget av praktiska skäl teckna avtal med privat tandläkare om kompletterande barntandvård. Något skäl till att landstinget i första hand bör anlita egen personal anges inte direkt men kan möjligen anas i följande synpunkter i propositionen på barntandvård utförd av privat tandläkare enligt avtal:

Som i all barntandvård är det viktigt att tandläkaren har förmåga och kompetens för det komplicerade samspel som erfordras för att få barn motiverade för tandvård. Landstingen bör i vissa fall följa upp resultaten av vården. Inte minst väsentligt är detta när det gäller den förebyggande tandvården för eleverna. Olika utbildningsinsatser (informationsdagar m m) kan vara en väg att göra privat-tandläkaren förtrogen med landstingets synsätt på barn- och ungdomstandvården inkluderande specialisttandvården.

På grund av bristsituationen vad gäller tandläkare har många landsting avtalat om barntandvård med privata tandläkare. Dessa avtal kan antingen avse alla barn i ett visst område eller de som väljer att själva gå till privat tandläkare.

Vuxentandvård

I tandvårdslagen är inte reglerat hur stort ansvar landstingen har för vuxentandvården. I propositionen (sid 66) anges emellertid att målsättningen skall vara att uppnå 35 procent. Detta motiveras på följande sätt:

Att folktandvården har en omfattande verksamhet av vuxentandvård är av betydelse för bland annat landstingets möjligheter att planera tandvårdsverksamheten i landstingskommunen samt att bereda den egna tandvårdspersonalen omväxlande arbetsuppgifter och större erfarenheter av vuxentandvård.

Specialisttandvård

Med specialisttandvård avses den tandvård som kräver specialistkompetens hos tandläkaren. Aktuella specialiteter är, förutom barntandvård, tandreglering, tandlossningssjukdomar, tandsystemets kirurgiska sjukdomar, rotbehandling, oral protetik samt oral röntgendiagnostik.

Specialisttandvård skall landstinget genom folk-tandvården svara för helt och hållet även avseende vuxna. Detta motiveras på följande sätt i propositionen (sid 66):

Folktandvårdens vårdansvar för specialisttandvården är av särskild betydelse eftersom endast ett fåtal av de privat verksamma tandläkarna ägnar sig åt detta slags vård. Anledningen till detta förhållande är de restriktiva regler som nu gäller beträffande de privat verksamma tandläkarnas rätt att tillämpa den särskilda specialisttaxan inom tandvårdsförsäkringen. Enligt gällande bestämmelser får specialisttaxan endast tillämpas av de specialistutbildade tandläkare som vid utgången av år 1972 var verksamma i privat tandvård och som vid anslutningen till tandvårdsförsäkringen anmälde att de önskade tillämpa denna taxa. Antalet privat verksamma specialisttandläkare kommer följaktligen att minska efter hand. Av denna anledning är det av särskild vikt att folktandvårdens specialisttandvård dimensioneras så att den svarar mot behovet.

2.2.2 BIDRAGSREGLER

För vuxentandvård utgår ersättning från försäkringskassan (den allmänna tandvårdsförsäkringen) med 40 procent för kostnader upp till 3 000 kronor och med 75 procent för kostnader över 3 000 kronor enligt riksförsäkringsverkets taxa. Återstoden betalas av patienten. Dessa ersättningsregler gäl-

ler både privat tandvård och landstingens folktandvård. För barntandvård utgår ingen ersättning från den allmänna tandvårdsförsäkringen. Landstingen svarar för dessa kostnader.

För specialisttandvård utgår ersättning till landstingen men inte enligt specialisttandvårdstaxan utan den lägre allmänna tandvårdstaxan. Den procentuella andelen mellan patient och försäkringskassa är densamma som vid vanlig vuxentandvård. Den lägre allmänna tandvårdstaxan tillämpas också vid privat specialisttandvård. Endast specialistutbildade tandläkare som vid utgången av år 1972, beträffande oral protetik dock vid utgången av september år 1986, varit verksamma i privat tandvård som specialister får tillämpa specialisttandvårdstaxan.

2.2.3 ENTREPRENAD

Det torde vara möjligt för landstinget att med bibehållet huvudmannaskap lägga ut delar av sin verksamhet inom tandvården på entreprenad. Det är däremot tveksamt om all verksamhet kan läggas ut. Detta strider i varje fall mot lagens förarbeten. Eftersom verksamheten är självfinansierande, det vill säga ersättningen från den allmänna tandvårdsförsäkringen och patientavgiften tillsammans är avsedda att täcka samtliga kostnader, blir gränsen mot privat verksamhet flytande.

2.2.4 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

För vuxentandvården har landstingen varken legalt eller finansiellt monopol. Tandläkare som har legimitation från socialstyrelsen kan öppna praktik utan någon etableringskontroll. För att få ersättning från den allmänna tandvårdsförsäkringen krävs dock medgivande från riksförsäkringsverket. Innan sådant beslut fattas inhämtas yttrande från landstinget och från den lokala försäkringskassan. Landstinget har ingen formell vetorätt. Riksförsäkringsverket tar hänsyn till behovet och försöker hindra överetablering.

Inom barntandvården råder ett finansiellt monopol. För barntandvård kan tandläkare inte få ersättning från försäkringskassan. Antingen måste föräldrarna betala hela vårdkostnaden eller måste avtal träffas med landstinget om finansiering av verksamheten. Konkurrens kan således bara förekomma i den utsträckning landstinget medger.

För specialisttandvård gäller att ersättning från försäkringskassan normalt inte kan lämnas enligt den högre specialisttandvårdstaxan utan enligt den normala tandvårdstaxan. Avsikten med dessa restriktiva regler är att privat verksamma specialisttandläkare efter hand skall minska. Specialisttandläkare som önskar högre ersättning kan möjligen träffa avtal med landstinget om att ta hand om en del specialisttandvårdspatienter.

2.3

SMITTSKYDD

Smittskydd är en specialreglerad verksamhet hos landstingskommun. De viktigaste författningarna som reglerar verksamheten är

smittskyddslag (SFS 1988:1472) och
smittskyddsförordning (SFS 1989:225).

Smittskyddsläkare utses av hälso- och sjukvårdsnämnden och lyder under nämnden utom i frågor som avser myndighetsutövning. I dessa frågor utgör smittskyddsläkaren en egen myndighet.

Smittskyddsläkarens arbetsuppgifter vad gäller myndighetsutövning kan i enlighet med regeringsformens bestämmelser inte privatiseras utan lagstöd. Sådant lagstöd saknas. För övriga arbetsuppgifter är föreskrivet att de skall utföras av smittskyddsläkare och därför torde inte heller dessa uppgifter kunna privatiseras.

Dessa uppgifter är:

1. Planera, organisera och leda smittskyddet,
2. Verka för samordning och likformighet av smittskyddet,
3. Verka för att förebyggande åtgärder vidtas,
4. Fortlöpande följa smittskyddsläget i landstingskommunen,

5. Biträda miljö- och hälsoskyddsnämnderna, läkare och andra som är verksamma inom smittskyddet i deras smittskyddsarbete,
6. Undervisa berörd hälso- och sjukvårdspersonal samt hälsoskyddspersonal i smittskyddsfrågor,
7. Lämna allmänheten råd och upplysningar i smittskyddsfrågor, samt
8. Även i övrigt verka för ett effektivt smittskydd.

2.4 OMSORG

2.4.1 LAGREGLERING OCH LANDSTINGETS UPPGIFTER

Omsorg är en specialreglerad verksamhet som i huvudsak regleras av:

- Lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl (SFS 1985:568).
- Lagen om införande av lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl (SFS 1985:569).
- Skollagen (SFS 1985:1100)

Verksamheten omfattar stöd åt personer som är psykiskt utvecklingsstörda, begåvningshandikappade eller personer med barndomspsykos. Stödverksamheten kallas i lagtexten de särskilda omsorgerna. Dessa är enligt § 4 omsorgslagen:

1. Rådgivning, annat personligt stöd samt stöd av en särskild kontaktperson,
2. Daglig verksamhet i dagcenter eller annan samsättning för dem över skolåldern, som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig,

3. Korttidsvistelse utanför det egna hemmet i syfte främst att avlösa anhöriga i vård och tillsyn, samt korttidstillsyn utanför hemmet av skolungdom över 12 år,

4. Bostad i familjehem eller elevhem för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,

5. Bostad i grupphem för vuxna som inte kan bo självständigt.

I de särskilda omsorgerna enligt första stycket 2-5 ingår också omvårdnad. I de särskilda omsorgerna bostad i elevhem och bostad i grupphem ingår vidare fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.

Enligt omsorgslagen har psykiskt utvecklingsstörda rätt till de särskilda omsorgerna i syfte att tillförsäkra dem goda levnadsvillkor. De särskilda omsorgerna skall anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lätt tillgängliga för de människor som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Särskilda omsorger skall ges till psykiskt utvecklingsstörda om de begär det.

Varje landsting svarar för de särskilda omsorgerna av psykiskt utvecklingsstörda inom kommunen. Landstingen skall efter samråd med kommunerna inom landstingsområdet planera för de särskilda omsorgerna av psykiskt utvecklingsstörda. Enligt § 12 finns också möjlighet för ett landsting att överlämna uppgifter till primärkommun om landstinget och kommunerna har kommit överens om det samt regleringen medger det.

I propositionen till nuvarande omsorgslag (Prop 1984/85:176) anges följande beträffande överförande av huvudmannaskapet för omsorgerna från landstingen till kommunerna:

Utvecklingen går mot att kommunerna får fler uppgifter inom omsorgsverksamheten. Omsorgerna är ju till stor del egentligen också till sitt innehåll en social service av sådant slag som i och för sig skulle kunna vara en del av socialtjänsten. Den medicinska delen är en landstingskommunal uppgift på samma sätt som för alla andra medborgare.

Kommunernas möjligheter och förutsättningar för att snabbt bygga upp en bra verksamhet för psykiskt utvecklingsstörda är dels begränsade, dels olika i skilda delar av landet. Landstingskommunerna har en kompetens på omsorgsområdet som inte utan vidare kan överföras till kommunerna. För att en överföring till kommunalt huvudmannaskap skall gå smidigt och omsorgstagarna skall kunna erhålla önskvärda förbättringar är en successiv huvudmannaskapsförändring att föredra.

För att underlätta en övergång av omsorgsverksamheten från landstingskommunerna till kommunerna föreslår jag, liksom omsorgsberedningen, följande. Genom en bestämmelse i omsorgslagen möjliggörs att landstingskommunen avtalar med kommunerna i området att ta över ansvaret för en eller flera särskilda omsorger. Motsvarande möjlighet avses även bli införd beträffande särskolan. Sådana avtal kommer att träffas vid olika tidpunkter i olika delar av landet. Det kommer således att innebära en successiv överföring, som jag anser är att föredra framför en samtidig huvudmannaskapsändring över hela landet.

§ 12 omsorgslagen avser att hela ansvaret för verksamheten läggs över på kommunen.

Tidigare vårdades de psykiskt utvecklingsstörda i institutioner hos landstingen. Avsikten med den nya lagstiftningen är att föra ut dessa människor till ett mer normalt liv. De som inte kan bo självständigt skall få bo i grupphem och för dem som inte har förvärvsarbete och inte utbildar sig skall anordnas daglig verksamhet i dagcenter.

2.4.2 KOMMUNAL ENTREPRENAD AV OMSORGSVERKSAMHET

Genom en ändring, § 12 A, i omsorgslagen har möjliggjorts för kommuner att bedriva omsorgsverksamhet på entreprenad åt landsting och andra kommuner.

I propositionen (1989/90:132) anföras:

Med entreprenad menas här att kommunen driver viss verksamhet, till exempel en gruppbostad, på uppdrag av landstinget. Som huvudman har landstinget ansvaret för finansieringen av verksamheten. Den entreprenadverksamhet som kommunen driver skall således ersättas av landstinget. Den landstingskommunala nämnden har planeringsansvaret och ansvaret för tillhandahållandet av omsorgerna.

Redan tidigare har en motsvarande bestämmelse införts i fråga om särskola. I skollagen kap 6 § 4 finns också en bestämmelse om att landsting med bibehållande av huvudmannaskapet kan överlåta ledningen av en enhet av särskolan till skolstyrelsen i den kommun där enheten är belägen, om kommunen medger detta. Skolstyrelsen är i sådant fall lokal styrelse enligt skollagen.

Skälen för den nya paragrafen i omsorgslagen, § 12 A, är enligt vad departementschefen anför i propositionen:

Ett åtagande av en kommun att svara för uppgifter inom omsorgsverksamheten eller särskolan kan i princip ske antingen genom att kommunen övertar huvudmannaskapet för en eller flera sådana uppgifter eller genom att kommunen åtar sig att driva viss verksamhet på entreprenad åt landstinget. Föreskrifterna i § 12 omsorgslagen och kap 6 § 2 skollagen reglerar emellertid enbart möjligheten för en kommun att överta huvudmannaskapet för en eller flera särskilda omsorger respektive särskola.

Såvitt gäller särskolan finns regler också om entreprenadverksamhet. Enligt kap 6 § 4 skollagen får sålunda ett landsting - utöver vad som framgår av kap 6 § 2 - med bibehållande av huvudmannaskapet

överlåta ledningen av en enhet av särskolan till skolstyrelsen i den kommun, där enheten är belägen, om kommunen medger detta. Något särskilt medgivande av regeringen behövs inte i ett sådant fall. Som anförts i det föregående bör en eller ett par kommuner i landstingsområdet ha möjlighet att åta sig uppgifter inom omsorgen utan att detta skall behöva påverka omsorgsverksamheten i övrigt inom landstingsområdet. Detta kan ske genom överförande av huvudmannaskapet med stöd av § 12 omsorgslagen.

Enligt min mening bör det emellertid inte vara uteslutet att en kommun istället för att överta huvudmannaskapet kan få driva viss omsorgsverksamhet på entreprenad åt landstinget, så som en kommun kan göra ifråga om särskoleverksamheten. Detta är något som flera kommuner redan idag gör eller som de uttryckt önskemål om att få göra. Redan härigenom kan kommunerna spela en aktiv roll inom omsorgsverksamheten. Jag anser därför att det inte skall finnas några lagtekniska hinder för en sådan lösning. Den fråga som återstår att besvara är då om det behövs någon särskild avreglering för att ge kommunerna sådan befogenhet eller om de redan idag med stöd av gällande lagstiftning kan anses ha denna befogenhet.

Svenska kommunförbundet har i sitt yttrande anfört att socialtjänstlagen inte ger kommunerna befogenhet att driva omsorgsverksamhet på entreprenad åt landstinget. Som framhölls i propositionen 1984/85:176 sid 23 är dock omsorgerna till stor del egentligen till sitt innehåll också en social service av sådant slag som i och för sig skulle kunna vara en del av socialtjänsten. Vissa av de uppgifter som lagts på landstingen är alltså nära besläktade med uppgifter som kommunerna har enligt främst socialtjänstlagen.

Jag anser att med tanke på den osäkerhet som råder finns skäl att, som landstinget i Göteborgs- och Bohus län och Norrköpings kommun framfört i sina remissyttranden, införa en bestämmelse i omsorgslagen, som klargör befogenheten för en kommun att på uppdrag av landstinget driva viss omsorgsverksamhet. En sådan bestämmelse undanröjer de eventuella tveksamheter som kan finnas härvidlag. Härigenom skapas också kongruens med bestämmelsen i kap 6 § 4 skollagen, som anger att ett landsting med bibehållande av huvudmannaskapet får överlåta ledningen av en enhet av särskolan till skolstyrelsen i den kommun där enheten är belägen.

... Att det är landstinget som har behörighet och skyldighet att fatta beslut om särskilda omsorger även i de fall då en kommun på entreprenad driver viss verksamhet åt landstinget ligger i sakens natur. Någon särskild bestämmelse härom behövs därför inte.

I detta sammanhang bör dock påpekas att i skollagen finns en särskild regel att beakta när det gäller särskoleverksamhet på entreprenad. sålunda gäller enligt kap 6 § 4 andra meningen skollagen att, om ledningen av en enhet av särskolan har överlåtits till en kommun, det är kommunens skolstyrelse som är lokal styrelse för skolan i skollagens bemärkelse. Landstinget kan då inte, trots att det har kvar huvudmannskapet, besluta om sådant som enligt författningen ankommer på styrelsen för skolan.

I det övervägande antalet fall av entreprenadverksamhet enligt omsorgslagen torde det bli socialnämnden eller sociala distriktsnämnden som kommer att svara för den verksamhet som kommunen driver åt landstinget. Det föreligger emellertid inte något behov av att särskilt reglera denna fråga. Det får bli en uppgift för varje kommun att avgöra hur den verksamhet skall ledas som kommunen åtagit sig att driva för landstingets räkning. Vill kommunen lägga driftansvaret på annan nämnd i kommunen bör det inte finnas något hinder härför.

Enligt de nya lagbestämmelserna får en kommun som efter medgivande av regeringen har övertagit uppgift enligt omsorgslagen det vill säga huvudmannskapet, eller uppgiften att anordna särskola rätt att erbjuda landstingskommunen eller annan kommun att köpa sådana tjänster. Departementschefen anför:

Enligt § 12 omsorgslagen får ett landsting till en kommun i landstinget överlåta uppgift enligt lagen beträffande psykiskt utvecklingsstörda som är bo-satta i kommunen eller vistas där under kortare tid (prop 1984/85:176 sid 69). Motsvarande gäller även enligt kap 6 § 2 skollagen i de fall en kommun övertar uppgiften att anordna särskola.

I många fall är det emellertid mest rationellt både ur ekonomisk synvinkel och med hänsyn till de enskilda att en kommun, som övertagit uppgiften att ansvara för en eller flera särskilda omsorger eller

särskola, också kan erbjuda dessa tjänster åt personer bosatta i andra kommuner. Alla de specialfunktioner som erfordras för psykiskt utvecklingsstörda är nämligen inte av den arten att de går att tillhandahålla i varje kommun. Frågan gäller då om en kommun som övertagit uppgifterna att ansvara för en eller flera särskilda omsorger eller särskola kan sälja sådana tjänster till en annan kommun eller till landstinget.

Frågan har inte berörts i förarbetena till omsorgslagen. I proposition (1985/86:10) om ny skollag m m uttalade föredragande departementschef emellertid följande (del A sid 110).

När kommun med stöd av § 2 anordnar särskola för barn som är bosatta i kommunen bör barn från grannkommuner vid behov tas emot efter överenskommelse i de enskilda fallen. Jag finner dock inte skäl att föreslå någon föreskrift om skyldighet i detta hänseende. Motsvarande frågor förekommer även landstingskommuner emellan och förutsätts då kunna lösas utan särskilda bestämmelser.

Vad gäller särskolan har alltså förutsatts att en kommun skall kunna ta emot barn som är bosatta i grannkommuner. Det har därvid ingen betydelse om huvudman för särskolan i grannkommunen är kommunen eller landstinget.

Motsvarande bör enligt min mening gälla även för de särskilda omsorgerna. Det förhållandet, att en kommun är huvudman för viss omsorgsverksamhet avseende de i kommunen bosatta, ger alltså enligt min bedömning kommunen befogenhet att erbjuda sådan omsorg också åt personer från andra kommuner.

En förutsättning för att landstinget eller en annan kommun skall kunna få köpa en särskild omsorg eller plats i särskola är dock att det inte sker i sådan omfattning att det inskränker den rätt i kommunen bosatta har till omsorg eller särskola.

I specialmotiveringen till § 12 A anförts:

Avsikten med bestämmelsen är att det inte skall behöva råda några tvivel om att en kommun, som alternativ till att överta huvudmannaskapet, det vill säga ansvaret för tillhandahållandet av en eller flera särskilda omsorger, skall kunna åta sig att driva viss omsorgsverksamhet på entreprenad åt landstinget.

Även om driftansvaret för en viss omsorgsverksamhet läggs på ett kommunalt organ, är det landstinget som beslutar om de insatser som skall ges med stöd av omsorgslagen och således också fattar de beslut som vid avslag kan överklagas hos förvaltningsdomstol.

Några kommuner har övertagit huvudmannaskapet för hela omsorgsverksamheten. § 12 A trädde i kraft först den 1 juli 1990 och det är ännu inte så vanligt att kommuner börjat driva omsorgsverksamhet på entreprenad åt landstinget.

Beträffande överlåtelse på entreprenad av särskolan gäller skollagens bestämmelser att skolstyrelsen blir lokal styrelse för särskolan. Beslut som kan överklagas med förvaltningsbesvär fattas då av skolstyrelsen, inte av landstinget.

2.4.3 ENTREPRENAD

I § 14 stadgas att ledningen av omsorgsverksamheten skall utövas av en omsorgsnämnd. Ett landsting får tillsätta en särskild omsorgsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara omsorgsnämnd. Har inte detta skett är förvaltningsutskottet omsorgsnämnd.

Detta torde kunna tolkas så att förutom stödfunktionen driftservice driften av landstingets verksamhet inte kan läggas ut på entreprenad. Däremot kan privata institutioner inrättas med landstingets och socialstyrelsens medgivande och landstinget kan då teckna avtal om att dessa institutioner anordnar särskild omsorg för en eller flera personer på uppdrag av landstinget. Möjlighet finns också att lämna över sådan verksamhet till primärkommun, se ovan.

2.4.4 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

I § 17 omsorgslagen regleras enskild omsorgsverk-
samhet:

Om en enskild yrkesmässigt vill bedriva sådan verk-
samhet för psykiskt utvecklingsstörda som anges i
§ 4 första stycket 2-5, skall den enskilde söka
tillstånd hos socialstyrelsen. Tillstånd får inte
lämnas utan att omsorgsnämnden i den landstings-
kommun där verksamheten skall bedrivas har till-
styrkt det.

Enskild verksamhet skall stå under tillsyn av om-
sorgsnämnden. Nämnden har rätt att inspektera verk-
samheten.

I propositionen (1984/85:176) ges följande motiv
till bestämmelsen:

Den nya bestämmelsen avser yrkesmässigt bedrivande
av alla särskilda omsorger enligt § 4 första styck-
et 2-5. Kravet på yrkesmässighet avser att från
kravet på socialstyrelsens tillstånd undanta till
exempel enskilda familjer, som tar emot enstaka
barn för stadigvarande boende eller för korttids-
vistelse. Tillståndsplikten gäller alltså för dag-
centerverksamhet och för kollektiva bostadsformer
motsvarande korttidshem, gruppem och elevhem.

Landstingskommunens inflytande över den privata
verksamheten har utformats som en vetorätt mot
godkännandet. Vidare har omsorgsnämnden tillagts
en tillsynsskyldighet och en däri ingående inspek-
tionsrätt gentemot den privata omsorgsverksamheten.
Detta motsvarar vad som gäller om socialnämndens
roll i förhållande till enskilda institutioner
(hem för vård eller boende) inom socialtjänsten
(69 § SoL) och, åtminstone delvis, omsorgsstyrel-
sens enligt § 10 omsorgsstadgan.

Skyldiga att söka tillstånd är enskilda huvudmän.
Det kan vara en fysisk eller juridisk person. Till-
stånd meddelas liksom hittills av socialstyrelsen.
Socialstyrelsen är också tillsynsmyndighet och har
rätt att förbjuda olämplig verksamhet (§ 21).

Omsorgsverksamhet är således inte något legalt men däremot finansiellt monopol. Rådgivning m m (punkt 1) kan dock enligt omsorgslagen aldrig privatiseras. Eventuellt kan en person som vill bo på ett privat vårdhem få bidrag till detta av landstinget. Konkurrens och valfrihet finns bara i den utsträckning landstinget bestämmer.

2.5 SKOLAN

2.5.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS/LANDSTINGETS UPPGIFTER

I skollagen stadgas att kommunen är huvudman för grundskolan. Kommuner och landstingskommuner är huvudmän för gymnasieskolan. Landstingskommuner och i vissa fall kommuner är huvudmän för särskolan.

I kap 2 skollagen finns bland annat regler om lokala styrelser:

I varje kommun skall det finnas en skolstyrelse. Skolstyrelsen skall vara lokal styrelse för kommunens grundskola. Om kommunen anordnar gymnasieskola, skall skolstyrelsen vara lokal styrelse även för gymnasieskolan. (§ 4)

I varje landstingskommun, som anordnar gymnasieskola, skall en utbildningsnämnd vara lokal styrelse för gymnasieskolan. Landstinget skall anställa en särskild utbildningsnämnd eller ge en annan nämnd i uppdrag att vara utbildningsnämnd. (§ 5)

Skolstyrelsen och utbildningsnämnden skall ha hand om förvaltning och verkställighet inom sina verksamhetsområden enligt denna lag. Detta gäller dock inte i den mån någon annan skall svara för uppgif-

terna enligt lag, enligt föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer eller enligt beslut som avses i kap 3 § 14 kommunallagen (1977:179). (§ 6)

Att skolstyrelse och utbildningsnämnd är obligatoriska nämnder och att de skall ha hand om förvaltning och verkställighet inom sina verksamhetsområden innebär enligt vår tolkning att skolverksamhet inte kan läggas ut på entreprenad.

Skolplikt, uppföljningsansvar m m

I skollagen kap 3 stadgas:

Barn som är bosatta i riket har skolplikt enligt föreskrifterna i detta kapitel. Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet. (§ 1)

Varje barn som fullgör skolplikt inom det offentliga skolväsendet eller på något annat sätt skall delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om barnet inte är sjukt eller har annat giltigt skäl att utebli. (§ 11)

Skolstyrelsen skall se till att skolpliktiga elever i kommunens grundskola fullgör sin skolgång. Skolstyrelsen skall också se till att skolpliktiga barn, som är kyrkobokförda i kommunen men inte går i dess grundskola, på något annat sätt får föreskriven utbildning. (§ 13)

Ansvaret för att skolplikten fullgörs ligger alltså på skolstyrelsen.

Skolplikten avser enbart grundskolan. Den är således obligatorisk såväl för kommunen som för eleven. Gymnasieskolan är däremot frivillig för eleven. Det finns inte heller någon lagstadgad skyldighet för kommunen att anordna gymnasieskola. Gymnasieskola

får anordnas av kommuner och landstingskommuner efter medgivande av skolöverstyrelsen i varje särskilt fall. Landstingskommuner får endast anordna studievägar inom områdena vård, konsumtion, jordbruk, skogsbruk och trädgårdsnäring.

Varje studieväg inom gymnasiet har ett särskilt upptagningsområde, så kallat elevområde. Elevområdet kan omfatta mer än en kommun. Om kommun därigenom i sin gymnasieskola meddelar undervisning till elever från andra kommuner skall hemkommunen betala ersättning till den mottagande kommunen. Enligt skollagen kap 3 § 18 har hemkommunen ett uppföljningsansvar i fråga om ungdomar som lämnat grundskolan men som inte fyllt 18 år. Denna uppgift ligger på skolstyrelsen. Uppföljningsansvaret innebär att skolstyrelsen skall hålla sig underrättad om hur ungdomarna är sysselsatta. De som inte har stadigvarande sysselsättning genom studier eller fast anställning eller på annat sätt skall hemkommunen själv eller genom andra erbjuda personlig studie- och yrkesvägledning samt kurser, praktik eller annan liknande verksamhet.

Vuxenutbildning

Vuxenutbildning regleras i vuxenutbildningslagen (SFS 1984:1118). Vuxenutbildning skall anordnas av kommuner och landstingskommuner. Den indelas i grundutbildning för vuxna (grundvux), kommunal vuxenutbildning (komvux) och vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särsvux). Komvux kompletteras dessutom med distansundervisning genom statens skolor för vuxna.

I vuxenutbildningslagens kap 2 § 2 stadgas:

Kommunens skolstyrelse skall vara lokal styrelse för gundvux och komvux som kommunen anordnar. Om en statens skola för vuxna finns i kommunen eller om landstingskommunen överlåtit åt kommunen att anordna sårvux, skall skolstyrelsen vara lokal styrelse även för sådan utbildning.

Landstingskommunens utbildningsnämnd skall vara lokal styrelse för komvux som landstingskommunen anordnar.

För sårvux som landstingskommunen anordnar skall omsorgsnämnden vara lokal styrelse, om inte landstingskommunen beslutar att utbildningsnämnden skall vara styrelse. För sårvux som anordnas av en kommun som inte ingår i någon landstingskommun skall omsorgsnämnden vara lokal styrelse, om inte kommunen beslutar att uppgiften skall ankomma på skolstyrelsen.

Detta torde innebära att driften av vuxenundervisningen inte kan läggas ut på entreprenad. Möjlighet att lägga över driften av sårvux på primärkommun har behandlats i avsnittet om omsorg. Möjlighet finns också för kommun att låta elever delta i undervisning i annan kommun. För detta skall hemkommunen betala ersättning.

I lagen om vuxenutbildning stadgas också att uppdragsutbildning är möjlig. I kap 7 § 2 anges:

"Enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får kommuner och landstingskommuner i sin egenskap av huvudmän för komvux ge uppdrag om utbildning som anordnas utanför komvux men som eleverna får tillgodoräkna sig som om den hade fullgjorts i komvux."

Skolstyrelsen kan alltså lägga ut utbildning inom komvux på till exempel studieförbund eller till annan skolform.

I avsnittet nedan om uppdragsutbildning anges också möjlighet för komvux att åta sig uppdragsutbildning åt annan.

Högskolan

Kommuner och landsting svarar för en del av högskoleutbildningen, framför allt vårdhögskolan (sjuksköterskeutbildning). Vissa delar av högskolelagen (SFS 1977:218) är därför tillämplig på kommunal och landstingskommunal verksamhet. Enligt § 19 och 20 högskolelagen skall skolstyrelsen vara lokal styrelse för kommunens högskoleutbildning och utbildningsnämnden för landstingets. Dock kan kommunen/landstingskommunen besluta att annan kommunal nämnd skall vara lokal styrelse i utbildningsnämndens ställe. I paragraferna anges att skolstyrelsen/utbildningsnämnden skall ha inseende över alla angelägenheter som avser utbildningen och svara för att utbildningsuppgifterna fullgörs, i den mån detta ej tillkommer annan enligt denna lag, enligt föreskrift som meddelats av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

Denna formulering torde innebära hinder för att lägga ut högskoleverksamheten på entreprenad.

Svenskundervisning för invandrare

Enligt lag om grundläggande svenskundervisning för invandrare (SFS 1986:159) har varje kommun skyldighet att se till att grundläggande svenskundervisning anordnas för invandrare över 16 år. Kommunen kan själv bestämma vilken nämnd som skall ha huvudansvaret för undervisningen.

I § 3 anges:

Grundläggande svenskundervisning för invandrare kan anordnas

1. Av en kommun,
2. På uppdrag av en kommun, av en lokalavdelning av ett studieförbund som uppbär statsbidrag för sin verksamhet,
3. På uppdrag av en kommun av en statsunderstödd folkhögskola.

Kan en kommun inte åstadkomma att undervisningen anordnas enligt första stycket, får kommunen uppdraga åt en AMU-myndighet att anordna undervisningen.

Vid behov skall kommunen samarbeta med andra kommuner i fråga om anordnande av undervisning.

Uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning regleras i lag om uppdragsutbildning i anslutning till det kommunala skolväsendet m m (SFS 1985:903).

I propositionen (1984/85:195) anför föredraganden:

Beslutet om ändrad organisation av arbetsmarknadsutbildningen kräver en ökad beredskap för att anordna uppdragsutbildning inom den samhälleliga eller statsunderstödda utbildningsorganisationen. Beslutet om förnyelsefonder kan väntas leda till en

kraftigt ökad volym yrkesinriktad fortbildning de närmaste åren, bland annat i form av uppdragsutbildning i det offentliga utbildningsväsendets regi.

Det är viktigt att se den företagsfinansierade, liksom den arbetsmarknadspolitiskt motiverade, utbildningen som en del av de samlade utbildningsinsatserna. Bland annat kan de totala resurserna utnyttjas bättre genom att det ordinarie utbildningsväsendet avlastas kostnaderna för utbildning som ligger i gränzonen mot personalutbildning. Det är samtidigt av resurs- och kvalitetsskäl angeläget att så långt möjligt använda den organisation som finns i det offentliga utbildningsväsendet.

En grundläggande princip bör vara att det offentliga utbildningsväsendet skall svara för grundläggande utbildning och mera allmän påbygggnadsutbildning men inte för företagsintern utbildning eller annan direkt personalutbildning.

Det är finansieringen och det särskilda sättet att utse deltagarna som kännetecknar uppdragsutbildning. Uppdragsutbildning, som i sak motsvarar utbildning inom en reguljär utbildningsform, bör kunna formellt tillgodoräknas den enskilde som likvärdig med reguljär utbildning. ...

Beställare av uppdragsutbildning förutsätts vara företag och organisationer, statliga myndigheter samt kommuner och landstingskommuner. Syftet är inte att andra enskilda organ eller enskilda personer skall kunna köpa utbildning.

Uppdragsutbildning, som inte är arbetsmarknadsutbildning, förutsätts avse fortbildning, vidareutbildning eller annan utbildning som syftar till att höja kompetensen hos anställda. Linjer i gymnasieskolan och allmänna utbildningslinjer i högskolan bör inte förekomma som uppdragsutbildning. Principen bör vara att en beställare skall betala samtliga kostnader för utbildningen. ...

Uppdragsutbildning är även aktuell i kommunal och landstingskommunal regi. Riksdagen har hösten 1984 beslutat om vissa möjligheter till uppdragsutbildning i komvux. Allmänt framstår komvux genom sin vuxenanpassning som mer ändamålsenlig för uppdragsutbildning än gymnasieskolan. Det kan dock vara praktiskt att även gymnasieskolan har möjlighet att anordna uppdragsutbildning avseende påbygggnadsutbildningar och andra specialkurser. ...

Såvitt gäller **kommunal högskoleutbildning** bör uppdragsutbildning kunna förekomma inom vårdområdet.

För uppdragsutbildning med kommuner och landstingskommuner som huvudmän behövs särskild reglering genom lag.

Vid **statens skolor för vuxna** bör uppdragsutbildning kunna ordnas.

Huvudmannen för en **statsunderstödd folkhögskola** är oförhindrad att vid sidan av den statsunderstödda verksamheten anordna uppdragsutbildning. Denna grundar inte rätt till statsbidrag.

Lagen gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att åta sig uppdragsutbildning inom komvux, i gymnasieskolan och vårdhögskolan. Även statsunderstödda folkskolor får bedriva uppdragsutbildning. Köpare av utbildningen kan vara, som nämnts ovan, företag och organisationer, statliga myndigheter samt kommuner och landstingskommuner.

Kommuner och landstingskommuner kan alltså köpa uppdragsutbildning av varandra. De kan också köpa uppdragsutbildning av statliga högskoleenheter och statens skolor för vuxna.

Skolskjutsar

I skollagen kap 4 § 17 stadgas:

Inom ett elevområde enligt § 7 första eller andra stycket skall kommunen för eleverna i sin grundskola kostnadsfritt anordna skolskjuts om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, fysiskt handikapp hos elev eller någon annan särskild omständighet.

I skollagen kap 6 § 13 andra stycket avseende sarskolan stadgas:

Huvudmannen skall för eleverna kostnadsfritt anordna skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens handikapp eller någon annan särskild omständighet.

I grundskola och sarskola är således skolskjuts en obligatorisk uppgift för kommunen. För gymnasieskolan finns ingen sådan föreskrift.

Förslag till ändring i skollagen

Regeringen har till riksdagen framlagt en proposition, 1990/91:18, under rubriken "ansvaret för skolan". Propositionens huvudsakliga innehåll sammanfattas på följande sätt:

I propositionen föreslås en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gäller verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna.

Staten skall ange mål och riktlinjer som är nationellt giltiga. I skollagen skall anges grundläggande mål för utbildningen. Grundläggande demokratiska värderingar, aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö skall prägla all utbildning.

Mål och riktlinjer för utbildningen skall anges i läroplaner för de olika skolformerna. Läroplanerna, som primärt skall rikta sig till lärare och skolledare, skall vara klara och tydliga.

Kommunerna skall svara för att verksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast. De föreslås få stor frihet att organisera skolverksamheten. Kommunerna skall vara skyldiga att använda lärare som har en utbildning som huvudsakligen svarar mot den undervisning som läraren skall bedriva. De skall också vara skyldiga att se till att läraren fortbildas.

Ett förändrat statsbidragssystem föreslås. Bidrag skall utgå till samtliga primärkommuner i form av ett generellt finansiellt stöd till verksamheten i skolan. Systemet bygger på att dessa skall vara skyldiga att erbjuda sina barn, ungdomar och vuxna utbildning antingen inom den egna kommunen eller, efter överenskommelse med annan kommun, inom denna.

Bidraget skall beräknas schablonmässigt enligt olika beräkningsmodeller för de olika skolformerna, där kommunernas skiftande strukturella och demografiska förutsättningar och behov beaktas.

Ett system för uppföljning och utvärdering presenteras. Det skall ge riksdagen och regeringen en samlad bild av skolverksamheten och ge underlag för att bedöma om åtgärder behöver vidtas för att nationella mål och riktlinjer skall upprätthållas och resultaten i skolan förbättras.

Den statliga skoladministrationen skall förändras. Skolöverstyrelsen, statens institut för läromedel, länsskolnämnderna och fortbildningsnämnderna avvecklas. Ett nytt statligt ämbetsverk för skolväsendet inrättas, vars huvudsakliga uppgifter skall vara utveckling av skolan samt uppföljning och utvärdering av skolverksamheten.

Hos ett institut för handikappfrågor inom skolväsendet samlas ansvaret för olika former av stödåtgärder för handikappade elever, ett ansvar som tidigare varit splittrat på olika myndigheter.

Förslaget innebär fri nämndorganisation av skolverksamheten. Dock måste även fortsättningsvis en eller flera kommunala nämnder svara för skolverksamheten. Detta torde inte innebära någon ändring i fråga om möjligheten att lägga ut verksamhet på entreprenad.

2.5.2 STATSBIDRAGSBESTÄMMELSER

En stor del av kostnaderna för skolverksamheten finansieras i dag genom statsbidrag. För den kommu-

nala verksamheten gäller i huvudsak att kostnaderna för lärarpersonalen finansieras genom statsbidrag. Övriga kostnader betalas av kommunen. Även för landstingets utbildningsverksamhet utgår statsbidrag i motsvarande mån.

De privata skolorna kan också komma i åtnjutande av statsbidrag. För grundskolor regleras detta i förordning om statsbidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever. För gymnasieskola regleras detta i förordning om statsbidrag till fristående skolor på gymnasial nivå (SFS 1984:573). Statsbidrag utgår dock med lägre belopp än till kommunala skolor. Utöver dessa statsbidrag finns särskilda statsbidrag som riktas till vissa speciella skolor, till exempel riksinternatskolor, estniska skolor.

Genom att de fristående skolorna i regel får lägre statsbidrag än motsvarande kommunala och genom att den kommunala finansieringen ofta uteblir, måste dessa skolor till väsentlig del avgiftsfinansieras.

2.5.3 ENTREPRENAD

Som beskrivs i kap 1 Allmänt kan alltid vanliga driftservicefunktioner läggas ut på entreprenad även inom specialreglerad verksamhet.

Skolskjutsar är en fakultativ uppgift som kan tillhandahållas gratis eller mot avgift. Något hinder mot att lägga ut uppgiften på transportföretag torde inte finnas. Skolskjuts måste uppfattas som faktiskt handlande och jämförbar med driftservice. Det är mycket vanligt att skolskjutsar läggs ut på

enskilda företag och upphandlas i konkurrens, ofta i samarbete med trafikhuvudman. För yrkesmässig skolskjutsverksamhet krävs en särskild utrustning på fordon och särskild behörighet, men i övrigt gäller fri etableringsrätt. Skolskjuts är dock ett finansiellt monopol.

Även skolmältider kan läggas ut på entreprenad. Skolmältider är en frivillig verksamhet för kommunen, som dock tillhandahålls av samtliga kommuner.

Skolhälsovården är en delfunktion inom skolan. Dess uppgift är i första hand att bedriva förebyggande verksamhet men också att hålla hälsokontroller och göra enkla sjukvårdsinsatser.

Skolhälsovårdens hälsokontroller är obligatoriska för elever i grundskolan men inte i gymnasieskolan. Skolhälsovården är obligatorisk för kommunen i grundskolan samt i gymnasieskolan på studievägar som är minst ett läsår långa. I förordning med vissa tillämpningsföreskrifter till skollagen (1985:1100) anges i kap 2 § 10 att kommun som skolvårdshuvudman kan avtala med landstinget att svara för skolhälsovården. På samma sätt kan landstinget för sin gymnasieskola lägga ut skolhälsovården på kommunen. Däremot torde det enligt vår bedömning inte vara möjligt att lägga ut skolhälsovården på entreprenad till annan än kommun.

Skolkurator och skolpsykolog är en form av elevvård som inte är reglerad i skollagen. Den är alltså frivillig för såväl kommun som elev. Det torde därför enligt vår bedömning inte möta något hinder att lägga ut sådan verksamhet på konsult.

I själva undervisningen finns små möjligheter att lägga ut verksamhet på enskilda. En sådan möjlighet finns i kap 12 § 2 skollagen.

Där stadgas:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om möjlighet att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka inslag i verksamheten inom det offentliga skolväsendet.

I specialmotiveringen till denna paragraf anför departementschefen (prop 1985/86:10, sid 132):

I främst grundskolan och gymnasieskolans verksamhet ingår viss medverkan från utomstående. Sådana inslag har blivit vanligare under senare år och nya former tillkommer. Vissa sådana företeelser framgår av paragrafer i skollagen. Jag tänker här på bestämmelsen om gymnasial lärlingsutbildning och särskild undervisning. Det finns emellertid också andra former, till exempel inbyggd utbildning (kap 8 § 13 skolförordningen) och praktisk arbetslivsorientering. Jag vill också nämna föreningsmedverkan i olika former i skolan.

I vissa speciella fall kan utomståendes medverkan tänkas ske i sådana former att skolan i praktiken har överlåtitt åt en utomstående att svara för viss verksamhet även i fall där det inte rör sig om företeelser som speciellt omnämnts i lagen. Ett laga stöd för sådana anordningar bör därför tas med i den nya skollagen.

Vanligt är att denna medverkan från utomstående sker genom att sakkunnig person mot arvode anlitas för undervisning inom ett begränsat område. Upphandling i konkurrens torde inte förekomma.

I propositionen till ovannämnt förslag till ändring av skollagen (prop 1990/91:18) anför departementschefen med hänvisning till regeringsformens bestämmelser om att förvaltningsuppgift innefattande myndighetsutövning får överlämnas till annan huvudman bara om det sker med stöd av lag:

Eftersom sådana lagbestämmelser bara finns för speciella situationer och då lärares betygsättning enligt min uppfattning normalt innefattar myndighetsutövning, måste utrymmet för icke kommunalt anställda lärare inom de kommunala delarna av det offentliga skolväsendet bedömas vara synnerligen begränsat.

Vid riksdagsbehandlingen av denna proposition hävdades i en motion (1990/91:Ub 35) (fp) att det i vissa fall kan vara motiverat att använda icke-kommunala lärare.

Utbildningsutskottet anförde under hänvisning till skollagens kap 12 § 2 att det inte finns anledning att nu föreslå någon ändring i detta avseende och avstyrkte därmed motionen.

I avsnittet om uppdragsutbildning anges att kommuner och landstingskommuner kan sälja uppdragsutbildning till andra kommuner och landstingskommuner eller till företag, organisationer och statliga myndigheter. På samma sätt kan kommuner och landstingskommuner också köpa uppdragsutbildning av varandra och av staten.

Beträffande svenskundervisning för invandrare kan kommunen antingen själv anordna undervisningen eller lägga ut den på någon av de huvudmän som uppräknas i författningen, se särskilt avsnitt, sid 50. E contrario bör man kunna dra den slutsatsen att den inte kan läggas ut på någon annan.

2.5.4

ENTREPRENAD TILL ANNAN KOMMUN

Gymnasieskolans upptagningsområden, så kallade elevområden, omfattar inom vissa utbildningslinjer större enheter än den egna kommunen. Detta innebär en lagstadgad skyldighet att ta emot elever från andra kommuner. I skollagen finns också regler om att elevens hemkommun är skyldig att ersätta den andra kommunen för elevens skolgång. Detsamma kan också gälla för grundskola. Det är inte fråga om entreprenad i vanlig mening eftersom den uppdragsgivande kommunen inte har något inflytande över undervisningen. Den uppdragsgivande kommunen har inte heller någon valmöjlighet utan måste följa elevområdena. För närvarande pågår arbete med förändring av skolförfattningarna. Troligen kommer denna upphandling av undervisning att i fortsättningen avtalsregleras mellan kommunerna.

2.5.5

PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS-
MÖJLIGHETER

I skollagen kap 1 § 7 definieras uttrycket fristående skola på följande sätt:

I denna lag avses med ... fristående skola en skola för vilken en fysisk eller enskild juridisk person är huvudman.

Kap 9 i skollagen reglerar verksamhet vid fristående skolor, eller med ett annat ord privata skolor. I § 1 föreskrivs:

Vanlig skolplikt får fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd för ändamålet.

Godkännande skall meddelas, om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål.

Ärenden och godkännanden skall prövas av skolstyrelsen i den kommun där skolan skall bedriva sin verksamhet.

I § 5 stadgas om tillsyn:

Fristående skola som avses i § 1-3 skall i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever stå under skolöverstyrelsens och länskolnämndens tillsyn.

I § 6 stadgas:

Skolstyrelsen skall ha den omedelbara tillsynen över utbildningen för skolpliktiga i sådan fristående skola i kommunen som avses i § 1-2.

Det finns alltså vissa begränsade möjligheter att driva privata skolor. I princip finns i lagstiftningen inga formella hinder. Godkännande skall lämnas om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som svarar mot den offentliga skolans motsvarande verksamhet. Problemen kommer vid finansieringen. Lägre statsbidrag utgår för närvarande än för motsvarande offentlig skolverksamhet. En stor del av verksamheten måste därför avgiftsfinansieras. Inga legala hinder finns mot kommunala bidrag om utbildningen i fråga om den följer fastställd läroplan och är öppen för alla elever i kommunen.

Med nuvarande statsbidrag har den kommunala skolan liten konkurrens från privata skolor eftersom få föräldrar kan betala avgifterna. Om eleven har

möjlighet att välja utbildning i annan kommun får man också en viss konkurrens. Det är dock kommunen som avgör om skolan skall vara ett monopol.

Idag finns ett fåtal privatskolor. Vanligen betalar föräldrarna hela avgiften, men i vissa kommuner ges kommunala bidrag.

Svenskundervisning för invandrare

Självfallet får vem som helst undervisa invandrare i svenska, men statliga bidrag utgår då inte. Möjligen torde dock kommunen kunna ge bidrag till föreningar och företag för att bedriva undervisning för invandrare.

2.6 FOLKHÖGSKOLA

Lagreglering: Folkhögskoleförordningen (SFS 1977:551)

Folkhögskolor kan som huvudman ha landsting, stödföreningar eller folkrörelser och andra organisationer. I folkhögskoleförordningen föreskrivs i § 8 att varje folkhögskola skall ha en egen styrelse. Skolöverstyrelsen fastställer reglemente för varje folkhögskola. Reglementet antas för folkhögskola med enskild huvudman av skolans styrelse och för folkhögskola med kommun eller landstingskommun som huvudman av kommunfullmäktige respektive landstinget.

För folkhögskola med kommun eller landstingskommun som huvudman utses styrelsen enligt samma regler

som gäller för kommunens eller landstingets övriga nämnder och styrelser. Folkhögskolestyrelsen är en obligatorisk specialreglerad nämnd. Styrelse för folkhögskola med enskild huvudman skall bestå av fem ledamöter som utses av huvudmannen. Till folkhögskola utgår statsbidrag.

Folkrörelser och organisationer är idag huvudmän för en del folkhögskolor. För andra är landstingen huvudmän. De landstingsägda folkhögskolorna erhåller statsbidrag medan för privatägda folkhögskolor ställning tas från fall till fall. För närvarande pågår en diskussion om överförande av landstingsägda folkhögskolor till folkrörelser och organisationer. Statsbidragen kan därvid utgöra ett hinder. Dock har det tidigare gått att lösa det problemet. År 1982 överlät landstinget i Skaraborg Axevalla folkhögskola till en stiftelse med landstinget och riksföreningen Finska föreningarna i Sverige som ägare. Statsbidraget fick övertas av stiftelsen. Riksdagen har också beslutat att Gripsholms folkhögskola skulle få statsbidrag sedan skolan överförts från landstinget till Röda Korset.

2.7 SOCIALTJÄNSTEN

2.7.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Nuvarande socialtjänstlag kom år 1980 (1980:620). Tidigare lagstiftning var sektoriserad. Det fanns barnavårdslag, barnomsorgslag, nykterhetsvårdslag och socialhjälpslag. Den nya lagstiftningen innebar att sektoriseringen upphörde och att en helhets-syn skulle anläggas på hela det sociala vårdområ-

det. Den nya verksamheten kallades socialtjänst. Helhetssynen innebär också att socialtjänsten skall se en enskilds eller en grupps sociala situation i förhållande till hela den sociala miljön. Ökad vikt skall också läggas på strukturinriktade insatser som medverkan i samhällsplaneringen, fältarbete och uppsökande arbete samt allmänt inriktade insatser.

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten skall fullgöras av en socialnämnd. Till socialnämndens uppgifter hör enligt socialtjänstlagen § 5:

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,
- informera om socialtjänsten i kommunen,
- genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Det yttersta ansvaret för dessa uppgifter kan därför inte överlätas på annan huvudman utan lagstöd. Genom socialtjänstlagen och lokalorganslagen finns dock möjlighet att överföra uppgifter på distrikts- eller kommundelsnämnder. Viss fakultativ verksamhet kan ibland också ingå i socialnämndens uppgifter, t ex fritidsverksamhet för barn och ungdom. Detta beslutas av fullmäktige i respektive kommun.

Socialtjänstlagen bygger på frivillighet. För tvångsåtgärder i förhållande till barn och ungdom respektive missbrukare finns särskild lagstiftning, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga

(LVU) (SFS 1980:621) och lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) (SFS 1988:870).

Socialtjänsten brukar indelas i följande verksamhetsgrenar.

Individ- och familjeomsorg

Barnomsorg

Äldreomsorg

Familjehem och hem för vård och boende

2.7.2 INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG

2.7.2.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Individ- och familjeomsorg innefattar prövning av bistånd, kuratorsverksamhet, stödåtgärder åt barn och ungdom (barnavård enligt äldre benämning) och stödåtgärder åt missbrukare (nykterhetsvård enligt äldre benämning). Beslut om bistånd och stödåtgärder är typiska exempel på myndighetsutövning som alltså inte utan lagstöd kan överlåtas på annan huvudman.

Rätten till bistånd är formulerad på följande sätt i socialtjänstlagen § 6:

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Rätten till bistånd avser inte enbart kontant understöd. Service som tillhandahålls genom socialförvaltningen kan också bli föremål för prövning om rätt till bistånd. Detta kan exempelvis avse plats i förskola, plats i servicehus för äldre eller social hemtjänst.

Inom individ- och familjeomsorg handläggs också frågor som avser tvångsåtgärder enligt lag med särskilda bestämmelser om vård av unga och lag om vård av missbrukare i vissa fall. I mindre kommuner handläggs ofta frågor om familjehem och hem för vård och boende inom individ- och familjeomsorgsenheten. I större kommuner finns ofta en särskild enhet, familjehemsenhet som har hand om dessa frågor. Vidare förekommer många yttranden till andra myndigheter. Exempel på detta är yttrande till tingsrätt i vårdnadsärenden.

I föräldrabalken kap 6 § 18 anges:

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad eller umgänge skall socialnämnden höras, eller, om det är tillräckligt, beredas tillfälle att yttra sig.

Innan socialnämnden tar ställning brukar en utredning göras, så kallad vårdnadsutredning, som underlag för nämndens ställningstagande.

Inom familjerätten har socialnämnden också vissa uppgifter vad gäller fastställande av faderskap och underhållsavtal till vissa barn (FB 2:1, 3:5 och 7:11). Dessa uppgifter handläggs i mindre kommuner ofta inom individ- och familjeomsorg men i större kommuner ibland inom en särskild enhet, familjerättsenhet.

2.7.2.2 ENTREPRENAD

Individ- och familjeomsorg innefattar myndighetsutövning och kan inte överlätas i sin helhet på entreprenör. Viss begränsad utredande verksamhet och viss administration borde emellertid kunna betecknas som så kallat faktiskt handlande och därmed kunna överlätas på konsult. Beslutsfattande, till exempel bistånd, yttranden, ställningstaganden enligt LVU och LVM, kan dock inte delegeras till konsulter. Dels kan detta innefatta myndighetsutövning, dels medger inte kommunallagens delegationsbestämmelser att delegation sker till konsult. Den utredande verksamheten kan innehålla mycket integritetskänsliga uppgifter och det är därför viktigt att sekretessfrågorna löses på ett tillfredsställande sätt vid anlitande av konsult.

Annan typ av verksamhet som inte innehåller myndighetsutövning är till exempel kuratorsfunktion och rådgivningsbyrå (familjerätt, alkoholfrågor). Det torde vara möjligt att lägga ut sådan verksamhet på entreprenad. Även här är det viktigt att sekretessfrågorna löses.

2.7.2.3 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

Det finns inte något hinder för en frivillig organisation typ Röda Korset, kvinnojouren, Lions eller dylikt, att med hopsamlade medel lämna stöd på samma sätt som socialtjänsten. Kommunen torde även inom ramen för sin kompetens kunna ge bidrag till sådan verksamhet.

Bistånd enligt socialtjänstlagen skiljer sig från privata stödverksamheter genom att det är en rättighet.

Inom individ- och familjeomsorg kan man vända sig till privat vårdgivare och begära bistånd enligt socialtjänstlagen för detta. Exempel på detta är psykoterapi där regeringsrätten i ett rättsfall (RR 1987 not 581) har bedömt att rätt till bistånd förelåg till kostnader för privat psykoterapi, bland annat med hänvisning till landstingets underlåtelse att tillhandahålla psykoterapeut.

2.7.3 HEM FÖR VÅRD ELLER BOENDE

2.7.3.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Med hem för vård eller boende avses alla typer av institutioner inom den tidigare socialvården, det vill säga barn- och ungdomshem, ungdomsvårdsskolor och nykterhetsvårdsanstalter och övriga institutioner av inackorderings- eller behandlingskaraktär. Institutioner inom äldreomsorg, omsorg för psykiskt utvecklingsstörda eller barnstugor räknas inte dit. Enbart den så kallade institutionsvården räknas dit. Hem för vård eller boende används också för tvångsvård enligt LVM (lag om vård av missbrukare) och LVU (lag om vård av unga). Hem för vård eller boende regleras i socialtjänstlagen § 23-24:

§ 23. Behovet av hem för vård eller boende inom varje landstingskommun skall tillgodoses av landstingskommunen och kommunerna i området.

Landstingskommunen och kommunerna upprättar gemensamt en plan över behovet av sådana hem och fördelningen av ansvaret för deras inrättande och drift. Planen skall redovisas för länsstyrelsen.

§ 24. Vård i familjehem och hem för vård eller boende skall bedrivas i samråd med socialnämnden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om vård i sådana hem.

I socialtjänstförordningen anges närmare regler för hem för vård eller boende. Bland annat framgår att beslut om tillstånd att inrätta enskilt hem för vård eller boende beviljas av länsstyrelsen efter hörande av landstingskommunen och socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Det framgår av förordningen att sökanden kan vara bolag, förening eller stiftelse. Inget hindrar heller att sökanden är en enskild person.

Beträffande enskilda institutioner för vård eller boende anför departementschefen i propositionen (1979/80:1):

Jag är angelägen att framhålla att det är ett offentligt ansvar att socialtjänsten i tillräcklig omfattning har tillgång till nödvändiga institutionella resurser. Detta ansvar kan det allmänna inte frångå sig genom att anlita institutionsvård som drivs i annans regi. Samtidigt bör det dock framhållas att enskilda institutioner även i framtiden kommer att kunna vara ett komplement till offentliga institutionsresurser. Enskilda initiativ och satsningar bör få spela en betydelsefull roll för metodutveckling, till exempel i samband med startande av nya institutioner och försöksverksamheter.

Det finns många exempel på banbrytande insatser som har gjorts på detta sätt. Jag anser emellertid att institutioner som skall tillgodose vårdbehov som faller inom socialtjänstens ansvarsområde inte bör få inrättas utan offentlig kontroll. En förutsättning bör vara att de kan infogas i den allmänna institutionsplaneringen, och att det finns garantier för att driften kan fortsätta sedan de en gång har inrättats. Vill enskild eller sammanslutning inrätta institution, bör därför tillstånd sökas hos länsstyrelsen, som bör inhämta de kommunala huvudmännens mening. Institutionen skall därefter stå under tillsyn av socialnämnden i den kommun där institutionen är belägen.

Att socialtjänsten kommer att ha ett kontinuerligt vårdansvar för den enskilde som följer honom också när han vistas i institution bör kunna garantera att vissa av principerna för socialtjänsten får genomslagskraft också för vården i enskilda institutioner.

Planen över institutionsvården i landstingsområdet får givetvis ta hänsyn till de institutioner som drivs av enskild eller sammanslutning. I synnerhet om institutionerna drivs med allmänna medel är det naturligt att de betraktas som en resurs inom socialtjänsten.

Man kan alltså uppfatta en restriktiv inställning till enskilda hem för vård eller boende.

LVU-hem

Enligt LVU, § 11, skall socialnämnden bestämma hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden när man har fattat beslut om omhändertagande eller vård. Vården kan enligt förarbetena bland annat ske i hem för vård eller boende. Något hinder mot att förlägga denna vård till

ett privat hem för vård eller boende finns inte vare sig i förarbetena eller i lagtexten. Enligt

§ 11 tredje stycket skall nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ha uppsikt över den unge och i den mån det behövs för att genomföra vården bestämma om hans personliga förhållanden. Detta måste gälla även om vården sker i privat vårdhem. I specialmotiveringen till denna bestämmelse anförs (prop 1979/80:1):

Nämnden har efter beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård inträtt vid sidan av föräldrarna eller i deras ställe. Den bör därmed, i den omfattning som behövs för att genomföra vården, ha samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer föräldrarna. I likhet med föräldrarna kan nämnden således vidta åtgärder som behövs för att den unge inte skall skada sig själv eller annan. Nämnden bör därför på samma sätt som föräldrarna till exempel kunna hindra att den unge rymmer. Nämnden bör också i likhet med föräldrarna kunna besluta ifrågor som rör den unges personliga förhållanden. Det kan här gälla frågor om medicinsk vård eller behandling, om rätt för den unge att företa resor eller att påbörja arbetsanställning.

Enligt lagtexten avser detta också den åt vilken nämnden uppdragit vården, i fråga om privat vårdhem då den som förestår institutionen. Det kan ifrågasättas om detta innebär myndighetsutövning eller inte, men i vart fall finns lagstöd för att lägga ut uppgiften att bestämma om den unges förhållanden också på föreståndare för privat institution.

Det samma gäller också familjehem, se nästa avsnitt.

I § 12 LVU står:

För vård av unga som på någon grund som anges i 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas hem som är anpassade för sådan tillsyn. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen beslutar vilka hem som skall anses som hem för sådan särskild tillsyn.

På denna typ av institutioner får tvångsåtgärder användas för genomförande av vården. Dessa tvångsåtgärder går utöver vad som medges i § 11. Som anges i lagtexten får sådan vård endast beredas på hem som regeringen eller socialstyrelsen beslutat skall tillhöra denna kategori hem.

LVM-hem

I LVM § 22 står:

Tvångsvård lämnas genom hem som drivs av landstingskommuner eller kommuner och som är särskilt avsedda att lämna vård enligt denna lag (LVM-hem).

I § 23 stadgas:

För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, socialstyrelsen beslutar vilka hem som skall vara sådana hem.

I § 27 står:

Den som förestår vården vid ett LVM-hem skall, så snart det kan ske med hänsyn till den planerade

vården, besluta att den intagne skall beredas tillfälle att vistas utanför LVM-hemmet för vård i annan form.

Socialnämnden skall se till att sådan vård anordnas.

I propositionen (1987/88:147) anförs av föredraganden beträffande huvudmannaskapet för LVM-vården:

Vård med stöd av LVM skall enligt nu gällande regler lämnas genom hem som drivs av landstingskommuner eller kommuner och som enligt en institutionsplan är särskilt avsedda att kunna lämna sådan vård (§ 11). Ett sådant hem skall stå under ledning av en styrelse.

Denna regel innebär att endast hem med landstings- eller kommunal huvudman får ta ansvaret för de olika tvångsbefogenheter lagen medger. Dit hör att besluta om intagning och utskrivning från ett LVM-hem, att påkalla biträde av polis, att omhänderta viss egendom och att kroppsvisitera de intagna samt att i vissa fall begränsa deras rörelsefrihet och kontrollera innehållet i försändelser till dem. Den som vårdas med stöd av LVM måste emellertid inte vistas på LVM-hemmet under hela vårdtiden. Tvärtom föreskrivs i § 15 LVM att den som vårdas med stöd av lagen så snart det kan ske med hänsyn till den planerade vården bör beredas tillfälle att lämna LVM-hemmet för att på försök vårdas i annan form eller vistas i eget hem. Det möjliggör bland annat att den intagne kan placeras på en vårdinstitution med enskild huvudman. Det kommunala hem där han inatgits enligt LVM behåller då det formella ansvaret för beslut enligt lagen och kan till exempel begära biträde av polisen för att återhämta missbrukaren om denne avviker eller på annat sätt försvårar genomförandet av vården.

Som framgått av vad jag tidigare anfört bör vårdtiden enligt LVM även i fortsättningen ge utrymme för vård utanför LVM-hemmet. Jag har bland annat föreslagit att det uttryckligen slås fast i lagen att socialnämnden skall se till att sådan vård ordnas. Det betyder att bland annat enskilt drivna

institutioner bör kunna spela en viktig roll i LVM-vården även i fortsättningen. ...

Jag är emellertid inte beredd att föreslå att hem med enskild huvudman skall få ta ansvaret för de olika tvångsbefogenheter som lagen medger. Jag är således överens med beredningen och de remissinstanser som anser att LVM-hemmen även i fortsättningen även bör drivas av offentliga huvudmän. Enligt min mening har de motiv som anfördes för en sådan ordning i förarbetena till LVM alltför giltighet. Vård med stöd av LVM måste omgärdas av olika rättssäkerhetsgarantier. En sådan viktig rättssäkerhetsgaranti är det ansvar som åvilar styrelserna vid de hem som har ansvar för LVM-vården. Enligt min mening är det knappast möjligt att i samma grad tillgodose kraven på rättssäkerhet inom ramen för enskilt driven vård. Det framstår vidare som principiellt betänkligt om samhället frånhänder sig det faktiska ansvaret för människor som berövats sin frihet.

2.7.3.2 ENTREPRENAD

Enligt vad som framgår ovan bör entreprenad kunna förekomma vid hem för vård eller boende både i form av att driften lämnas över till enskild och att socialnämnden avtalar med privat vårdhem om placering av personer. Dock finns undantag för vissa former av tvångsvård enligt LVU och LVM. Detta har närmare angivits ovan. Allmänt torde också gälla att entreprenad eller avtal om vård hos privat vårdgivare endast kan avse kompletterande verksamhet.

2.7.3.3 PRIVAT VERKSAMHET OCH KOMKURRENS- MÖJLIGHETER

Det finns inga formella hinder mot privata hem för vård eller boende. Tillstånd erfordras enligt § 69 socialtjänstlagen. Hinder finns dock för viss tvångsvård enligt LVU och LVM. Kommunerna har emellertid ett finansiellt monopol genom att enskilda på grund av de höga kostnaderna i praktiken blir hänvisade till kommunal finansiering av vårdbehovet.

2.7.4 FAMILJEHEM

2.7.4.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

I socialtjänstlagen § 22 stadgas att socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende.

I § 25 anges:

En underårig får inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom. Som ett medgivande anses socialnämndens beslut att bereda den underårige vård i ett visst familjehem.

§ 22 avser frivillig placering i familjehem. Tvångsvård enligt LVU kan också äga rum i familjehem. Gränsen mellan familjehem och hem för vård eller boende kan ibland uppfattas som oklar. Föredraganden i propositionen till socialtjänstlagen (1979/80:1) anför följande:

Socialutredningen har definierat institutionen som en i administrativt hänseende avgränsad resurs, vilken med särskilda lokaler som bas möjliggör dygnet-runt-insatser i syfte att ge omvårdnad, stöd och behandling. För att det skall vara fråga om institution bör man enligt utredningen förutsätta att flera klienter samtidigt kan erbjudas de aktuella tjänsterna. Jag kan för min del ansluta mig till denna beskrivning av institutionen som begrepp.

Som jag återkommer till längre fram skall landstingskommuner och kommuner ha ansvar för att behovet av hem för vård eller boende inom socialtjänsten blir tillgodosett. Med hem för vård eller boende kommer således att avses i första hand institution inom socialtjänsten som tar emot klienter för dygnsvård och som drivs av landstingskommun eller kommun. Också en institution som drivs av enskild person eller sammanslutning (avsnitt 2.13.12) kan räknas som hem för vård eller boende, om den tar emot socialnämndens klienter.

Bland annat privata storfosterhem bör också kunna räknas till hem för vård eller boende. Om verksamheten bedrivs yrkesmässigt eller om fler än fyra personer tas emot torde fosterhemmet räknas som hem för vård eller boende. Sådana hem kräver som ovan angivits tillstånd enligt § 69 socialtjänstlagen. För att få ta emot barn i familjehem, det vill säga i sitt eget hem, krävs tillstånd av socialnämnden enligt § 25. Om socialnämnden själv placerar ett barn i ett hem räknas placeringsbeslutet som medgivande.

I § 31 socialtjänstlagen anges:

Enskilda personer eller sammanslutningar får inte bedriva verksamhet som syftar till att förmedla underåriga till hem som avses i § 25.

Om rätt för auktoriserade sammanslutningar att i vissa fall lämna förmedlingshjälp m m finns bestämmelser i lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp.

I propositionens specialmotivering anför:

Den nu föreslagna bestämmelsen innebär alltså generellt förbud för enskilda personer att bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till människor som önskar ta emot andras barn för vård och fostran. Samma förbud gäller enskilda samman slutningar med de undantag som nu regleras genom lagen om internationell adoptionshjälp. För innebörden av begreppet "bedriva verksamhet" kan i detta sammanhang hämtas ledning av vad jag har anfört i propositionen 1978/79:108. Jag har där förordat att bland annat att enskilda personer med begränsade kontakter i utlandet i regel skall tillåtas att förmedla enstaka adoptivbarn. Det bör på motsvarande sätt inte anses vara en otillåten verksamhet om en enskild i något enstaka fall utan att det kan anses ske planmässigt förmedlar kontakter mellan villiga vårdare och ett barns företrädare.

Som ovan nämnts beträffande hem för vård eller boende finns i LVU § 11 fjärde stycket bestämmelser om att den nämnden har uppdragit vården åt skall ha uppsikt över den unge och i den mån det behövs för att genomföra vården bestämma om hans personliga förhållanden. Närmare kommentar till detta har lämnats i föregående avsnitt.

2.7.4.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

Det ligger i sakens natur att familjehem, som alltså är ett privat hem, måste hänföras till kategorin privat verksamhet.

Antingen kan placering ske genom beslut av socialnämnden eller också erfordras tillstånd av socialnämnden för att ta emot barn privat. I stor utsträckning kan detta uppfattas som ett finansiellt monopol för kommunen. För de flesta ställer det sig alltför kostsamt att betala ersättning i den nivå som socialnämnden brukar betala.

2.7.5 BARNOMSORG

2.7.5.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Uttrycket barnomsorg avsåg i äldre lagstiftning ("Barnomsorgslagen") förskole- och fritidshemsverksamhet. Begreppet barnomsorg i uttrycket omsorger om barn och ungdom innefattar numera enligt socialtjänstlagen dessutom övriga insatser för barn, även individinriktade sådana. Dessa senare har traditionellt räknats till individ- och familjeomsorg. Funktionsmässigt har dock den förändrade innebörden knappast påverkat verksamheten inom socialtjänsten. Förskole- och fritidshemsverksamheten utgör oftast en sektor ibland ledd av en tjänsteman med uppgift att vara barnomsorgsansvarig.

Övriga delar av barnomsorgen, omsorg om barn och ungdom, (tidigare kallad barnavård) handläggs som förut av socialsekreterare inom verksamhetsområdet individ- och familjeomsorg. Samtidigt har dock utvecklats mera samarbete över dessa sektorsgränser i den nya lagstiftningens anda. I detta avsnitt har den traditionella funktionsindelningen följts och därför behandlas enbart förskole- och fritidshemsverksamhet under rubriken barnomsorg.

SoLs särskilda avsnitt om barnomsorg inleds i § 12 med allmänna målinriktade regler. Där stadgas att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden samt i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom. Enligt § 13 skall för barn och ungdom som stadigvarande vistas

i kommunen bedrivs förskole- och fritidsverksamhet, och enligt § 14 st 1 skall barn i regel anvisas plats i förskola från och med höstterminen det år de fyller sex år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar.

I § 15 åläggs socialnämnden speciella skyldigheter gentemot de barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt. För dessa barn skall plats anvisas tidigare än som anges i § 14 st 1, (d v s, med förtur).

Enligt § 17 skall kommunen genom en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidshemsverksamheten sörja för barnomsorg till de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver det. Detta torde innebära att kommunen skall bygga ut sin egen barnomsorg och alltså inte anlita entreprenörer. Kommunfullmäktige skall anta en plan för förskole- och fritidshemsverksamheten. I § 4 socialtjänstförordningen (1981:750) - stadgas att planen skall redovisa behovet av förskolor, familjedaghem, fritidshem och andra förskole- och fritidshemsverksamheter inom kommunen och på vilket sätt detta behov skall tillgodoses.

§ 35 SoL reglerar kommunens rätt att ta ut skäliga avgifter för plats i förskola eller fritidshem enligt de grunder som kommunen bestämmer, men att avgifterna inte får överstiga kommunens självkostnad (st 1). Enligt st 2 får för sådana platser i förskola som avses i § 14 och 15 avgift tas ut endast i den mån verksamheten överstiger 15 timmar i veckan.

2.7.5.2 STATSBIDRAGSREGLER

Enligt förordningen (1987:860) om statsbidrag till kommunal barnomsorg ges statsbidrag till daghem, fritidshem och kommunala deltidsgrupper med en enhetlig summa för varje femtontal barn, som är inskrivna.

I enhetsbidragen för daghem och fritidshem ingår medel för insatser för barn med behov av särskilt stöd och för personalens fortbildning.

Enligt § 2 förordningen krävs för statsbidrag att verksamheten bedrivs fortlöpande. För annan verksamhet än öppen förskola krävs att barnen är inskrivna. Därmed avses att överenskommelse har träffats mellan föräldrarna och kommunen om att kommunen skall svara för omsorgen om barnen under en viss angiven del av dygnet. Denna överenskommelse skall dokumenteras av kommunen.

Till kommunen lämnas statsbidrag även för sådan barnomsorg i form av daghem eller fritidshem som drivs av någon annan än kommunen men är upptagen i den plan för förskole- och fritidshemsverksamheten som anges i § 17 socialtjänstlagen och uppfyller motsvarande krav på verksamheten som anges i § 2. Statsbidrag för sådan barnomsorg beräknas på samma sätt som bidrag för kommunalt drivna daghem och fritidshem. Statsbidrag enligt denna paragraf lämnas endast under förutsättning att den som driver daghemmet eller fritidshemmet är antingen en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn (föräldrakooperativ), eller en sammanslutning som

har anknytning till en ideell organisation, erbjuder en speciell form av pedagogik eller arbetar på andra liknande ideella gruder.

I socialstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till kommunens barnomsorg (SOSFS 1989:47) anges det att kommunerna har ett ansvar för att barnomsorgen i föräldrakooperativ eller annan alternativ verksamhet håller samma kvalitet som jämförbar kommunal verksamhet. Det anges också att den privata huvudmannen skall ha sökt och erhållit tillstånd enligt § 69 SoL att bedriva verksamheten.

Enligt SoS föreskrifter kan statsbidrag inte ges till daghem och fritidshem som bedrivs i vinstsyfte. I föreskrifterna ges följande precisering av de typer av verksamheter med annan huvudman än kommun som kan få statsbidrag.

Föräldrakooperativ

När det gäller föräldrakooperativ eller "en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn" krävs det att verksamheten bedrivs fortlöpande och att barnen är inskrivna (§ 2). Med föräldrakooperativ menar socialstyrelsen, att de föräldrar som har barn i daghemmet/fritidshemmet utgör medlemmarna i den sammanslutning (förening), som driver verksamheten, och att inga andra bör vara medlemmar i den sammanslutningen.

Detta hindrar inte, att medlemmarna själva väljer andra personer till styrelsen för föreningen, till exempel personer som fyller ett behov av sakkunskap.

Det finns för föräldrakooperativ inga krav på en speciell form av pedagogik eller anknytning till ideell organisation.

Statsbidrag till personalkooperativ barnomsorg

Under hösten 1990 har framlagts en proposition med förslag till statsbidrag till personalkooperativ barnomsorg. Motiven är att underlätta utbyggnaden till full behovstäckning, skapa fler alternativ i barnomsorgen och att erbjuda utbildad personal som i dag inte finns i barnomsorgen ytterligare en alternativ verksamhetsform.

Förslaget innebär att statsbidrag utgår på samma villkor som kommunalt drivna daghem med följande tillägg:

- barnstugan skall ägas och drivas av personal i form av ekonomisk förening eller handelsbolag men ej aktiebolag
- krav ställs på personalens utbildning och erfarenhet
- barnen skall i princip hämtas ur kommunens barnomsorgskö
- avgiften för barnomsorg bör inte överstiga den som gäller inom kommunen

- verksamheten skall finnas upptagen i kommunens barnomsorgsplan.

Ideell organisation

Med ideell organisation förstås etablerade ideella organisationer som till exempel frikyrkliga samfund, miljöorganisationer och politiska ungdomsorganisationer etc. Det fordras, att den sökande kommunen i ansökan visar vilken ideell organisation huvudmannen har anknytning till. I dessa fall fordras inte heller någon speciell form av pedagogik. Det räcker, att verksamheten skall bedrivas i enlighet med den ideella organisationens anda och målsättning och inom ramen för av samhället accepterade målsättningar och pedagogiska former, som de kommer till uttryck i socialtjänstlagens § 1.

Speciell form av pedagogik

Med en speciell form av pedagogik avses etablerad alternativa pedagogiska skolor som Montessori- och Walldorfpedagogik. Utöver dessa etablerade alternativpedagogiska skolor finns utrymme att med statsbidrag stödja nya och väl genomtänkta pedagogiska alternativ. Dessa bör i så fall erbjuda något, som den kommunala barnomsorgen normalt ej erbjuder eller har möjlighet att erbjuda. Med "väl genomtänkt" avser socialstyrelsen bland annat att den sökande, som åberopar alternativpedagogiska grunder för statsbidrag, skall kunna motivera pedagogisk målsättning och metod och vari alternativet till kommunal barnomsorg består.

Arbetar på andra liknande ideella grunder

Den sista satsen i § 10 tvingar socialstyrelsen till en viss mån skönsmässig bedömning av statsbidragsansökningar för vissa enskilda dag- eller fritidshem. Sannolikt har den kommit till för att ge myndigheten/regeringen möjlighet att bevilja statsbidrag till daghem eller fritidshem, som inte kan hänföras till föräldrakooperativ, ideell organisation eller en speciell form av pedagogik, men som i sitt verksamhetsprogram ger uttryck för andra liknande ideella grunder. Det kan gälla nya rörelser, som har ett ur samhällets synpunkt intressant och värdefullt tillskott till den svenska barnomsorgen och som bör stödjas med statsbidrag. Socialstyrelsen anser att tolkningen av den sista satsen i § 10 bör vara restriktiv och att de enskilda daghemmen/fritidshemmen normalt bör inrymmas under de övriga kategorierna.

I de fall landsting driver reguljärt daghem/fritidshem betraktas och redovisas verksamheten i statsbidragshänseende som primärkommunal verksamhet.

Statsbidrag kan däremot inte beviljas till deltidsförskolor, daghem, fritidshem eller öppna förskolor, som drivs av församlingar inom svenska kyrkan. Statsbidrag kan däremot utgå på samma villkor som för annan alternativ barnomsorg, när enskilda medlemmar av en församling tillhörande svenska kyrkan bildar en föräldraförening eller annan ideell förening med uppgift att driva daghem eller fritidshem med speciell inriktning av verksamheten.

Statsbidrag utgår bara till kommunala familjedaghem. Enligt SoS föreskrifter avses med kommunalt familjedaghem att en dagbarnvårdare är anställd av kommun för att i sitt eget hem vårda andra föräldrars barn. Till familjedaghem räknas också det så kallade trefamiljesystem som innebär, att det för två eller tre familjer med tillsammans tre eller fyra barn anställs en person (barnskötare), som svarar för tillsynen av familjernas barn i någon av dessa familjers bostad.

Av statsbidragsförordningen framgår att dagbarnvårdares egna barn vid statsbidragsansökan inte får räknas om inskrivna barn i det egna familjehemmet. Inte heller kan statsbidrag sökas och utgå för egna barn till den som ingår i och är anställd för arbete i trefamiljesystem.

Om några dagbarnvårdare förhyr särskild lokal för att där bedriva barnomsorg kan statsbidrag inte utgå härtill. Sådan barnomsorg betraktas inte som familjedaghemsv verksamhet (jämför definitionen ovan).

2.7.5.3 ENTREPRENAD

Före 1973 års förskolelag (SFS 1973:1205) var barnomsorg en fakultativ verksamhet för kommunerna. Genom förskolelagen blev barnomsorg en specialreglerad verksamhet. Senare reglerades barnomsorg i 1976 års barnomsorgslag (SFS 1976:381). Från och med år 1982 gäller 1980 års socialtjänstlag (SFS 1980:620).

1973 års förskolelag stadgar att kommunen skall bedriva förskoleverksamhet. I den proposition som föregick förskolelagen, 1973:136, anges som motiv för att lägga verksamheten på kommunerna att den målsättning som förskolans verksamhet bör ha inte kan tillgodoses på annat sätt än genom en allmän förskola i kommunal regi.

Frågan om kommun kan lämna ut driften av en barnstuga på entreprenad har debatterats mycket. Curt Riberdahl skriver i förvaltningsrättslig tidskrift 1985:4 - 5:

Även om förskolelagen upphört gälla kan motiven antas ha betydelse för bedömningen, eftersom reglerna i här aktuella avseenden i huvudsak oförändrade förts över till socialtjänstlagen. I övrigt är man hänvisad till de allmänna bedömningar som redovisats under avsnitt 6 (i Riberdahls artikel). Dit hör att uppgiften att driva ett daghem måste ses som en väsentlig del av barnomsorgsverksamheten. Det nu sagda tyder enligt min mening på att kommunerna inte skulle kunna överlåta driften av kommunala daghem på en entreprenör.

I en skrivelse från kommunförbundets juridiska avdelning från 1990-08-28 nr 90/1854 anförs att lagtexten om barnomsorg i socialtjänstlagen ändrats i förhållande till förskole- och barnomsorgslagarna. I den tidigare lagstiftningen anges att "kommunen skall bedriva förskoleverksamhet" respektive "förskole- och fritidshemsverksamhet" medan socialtjänstlagen har formuleringen: "För barn som stadigvarande vistas i kommunen skall bedrivas förskole- och fritidshemsverksamhet."

I förarbetena, proposition 1970/80:1 sid 532, anges visserligen: "När bestämmelserna" (från barnomsorgslagen) "på så sätt har fogats in i SoL har det skett med utgångspunkt i att bestämmelserna med

oförändrat innehåll och så långt möjligt också i oförändrad form skall ta plats i den nya lagstiftningen." Man har alltså inte avsett någon förändring. I ovannämnt cirkulär anför: "Enligt min bedömning har i och med socialtjänstlagen en tidigare obligatorisk skyldighet att bedriva barnomsorg i kommunal regi ersatts med en skyldighet att se till att det bedrivs förskole- och fritidshemsverksamhet i kommunen. Vem som driver denna verksamhet lämnas därhän av lagstiftaren trots att avsikten säkerligen varit att rättsläget skulle vara oförändrat.

Här kommer man in på olika metoder att tolka lag. Vilken vikt skall läggas vid lagmotiven? I princip bör lagtexten gälla framför motiv. Detta bör leda till att efter socialtjänstlagens tillkomst är entreprenader möjliga eftersom lagen inte uttryckligen uppställer krav på att kommunen skall bedriva verksamheten i egen regi. Rättsläget är emellertid oklart, varför något hundra procentigt svar inte kan lämnas.

Läget är idag oklart. Även frågan om statsbidrag är oklar. Statsbidrag lämnas (SFS 1987:860) även för sådan barnomsorg som drivs av annan än kommunen under förutsättning bland annat att

den som driver daghemmet eller fritidshemmet är antingen en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvar för omsorgen om sina egna eller varandras barn (föräldrakooperativ), eller en sammanslutning som har anknytning till en ideell organisation, erbjuder en speciell form av pedagogik eller arbetar på andra liknande grunder.

En förutsättning för att bidrag skall utgå i ett entreprenaddrivet daghem är därför att verksamheten uppfattas som kommunal barnomsorg.

Familjedaghem kan enligt bidragsreglerna inte läggas ut på entreprenad och dagbarnvårdarna måste vara kommunalt anställda.

2.7.5.4 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS-
MÖJLIGHETER

Nuvarande lagstiftning innebär inget hinder mot privat barnomsorg vare sig den bedrivs i vinstintresse eller ej. Tillstånd måste dock erhållas av länsstyrelsen. Detta framgår av socialtjänstlagen § 69, där också sekretess inom enskilt vårdhem regleras. Paragrafen lyder:

Vill en enskild person eller sammanslutning inrätta ett hem för vård eller boende, skall tillsyn sökas hos länsstyrelsen. Ett sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten vid hemmet.

Vad som sägs i första stycket gäller även hem som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet.

Den som är eller har varit verksam i ett sådant hem som avses i denna paragraf får inte obehörigen röja vad han därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

Det mellersta stycket avser privat barnstuga.

Barnomsorg är inte något legalt monopol för kommunen. Med tillstånd kan även privat verksamhet förekomma. Däremot är det i stor utsträckning ett finansiellt monopol knutet till statsbidragsbestämmelserna. Statsbidrag kan dock utgå om verksamheten finns med i kommunens barnomsorgsplan och den drivs av ideell organisation, innebär speciell form av pedagogik, arbetar på andra liknande ideella grunder eller utgör ett föräldra- eller personalkooprativ.

Kommun torde också kunna ge kommunalt bidrag till alternativ barnomsorg och gör det vanligen om man tar in ett alternativ i sin barnomsorgsplan.

Kommunens vetorätt innebär dock att med nuvarande regler någon egentlig konkurrens från privat barnomsorg inte finns. Kommunen kan i princip fritt dra in ett bidrag till en privat barnomsorg om man inte skulle kunna fylla sina egna med barn. Med nuvarande brist på daghemsplatser har problemet dock ännu inte aktualiserats.

2.7.6 OMSORG OM ÄLDRE OCH HANDIKAPPADE

2.7.6.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Inom äldreomsorgen bedöms det viktigt att de äldre kan få leva kvar i sina hem och där få erforderlig service istället för att tvingas flytta till institution. Social hemhjälp till äldre och handikappade har därför byggts ut kraftigt. Andra åtgärder med samma syfte är hemsjukvård, kommunala bostadstillägg, färdtjänst m m.

Som komplement till service i hemmet finns servicehus. Servicehus kan bestå av lägenheter med vissa gemensamma funktioner som underlättar för personer som har stort behov av service att bo där. Dessutom finns servicehus med helinackordering, vilket motsvarar ålderdomshem.

Rätt till social hemhjälp och till plats i servicehus, färdtjänst m m regleras i socialtjänstlagen

§ 6 genom rätten till bistånd. Utöver denna rättighetsparagraf regleras omsorg om äldre och handikappade i § 19-21 socialtjänstlagen. De lyder:

§ 19: Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och ha en aktiv och meningsfull tillvaro och gemenskap med andra.

§ 20: Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det hjälp och stöd i hemmet och annan lättåtkomlig service.

För äldre människor med behov av särskilt stöd skall kommunen inrätta bostäder med gemensam service (servicehus).

Övergången från ett yrkesverksamt liv skall underlättas genom information och annat stöd.

Omsorger om människor med handikapp.

§ 21: Socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och att han får bo på ett sätt som är anpassat efter hans behov av särskilt stöd.

Alla beslut om bistånd är myndighetsutövning och måste därför fattas av kommunal instans. Detsamma gäller beslut om taxor för avgifter.

Beslut om färdtjänst måste alltså fattas av kommunalt organ. Själva transporten däremot torde i de flesta fall inte utföras inom den kommunala verksamheten utan är utlagd på entreprenad till taxi eller bussföretag. Det torde inte heller möta något hinder enligt lagstiftningen.

Enskild kan driva servicehus både utan och med helinackordering (ålderdomshem). För servicehus utan helinackordering fordras inget särskilt tillstånd. Detta är emellertid fallet med servicehus med helinackordering. För sådant servicehus är stadgan om enskilda vårdhem m m (SFS 1970:88) tillämplig. Tillstånd söks hos länsstyrelsen. Av ovannämnd stadga framgår att sökanden kan vara bolag, förening, stiftelse eller enskild person. Ingenting torde kunna hindra att kommunen genom socialnämnden avtalar med ett företag att starta enskilt vårdhem för att mot ersättning ta emot personer som anvisas av kommunen. Beslut om tilldelning av plats måste emellertid fattas av socialnämnden eller annat kommunalt organ eftersom det kan innebära myndighetsutövning.

Social hemtjänst utövas idag i regel genom personal som är anställd i kommunen. Ofta kompletteras den kommunalt anställda personalens verksamhet med privata inslag. Detta kan gälla trygghetslarm, distribution av lagad mat eller av livsmedel, färdtjänst har tidigare berörts, städning m m.

Departementschefen framför i propositionen till socialtjänstlagen (prop 1979/80:1):

Socialutredningen betonar att det är viktigt att de som arbetar i hemtjänsten inte direkt övertar sysslor och åligganden från den person de hjälper. Personalens uppgift är att gå in som en förstärkning. Utredningen säger att personalen skall utgå ifrån vad personen kan och inte från vad han inte kan. Ett viktigt led i hjälpen är att pensionären får träffa någon medmänniska och får stimulans i umgänge med andra. En viktig uppgift för personalen är att informera pensionären om de möjligheter och rättigheter han har. Den sociala hemtjänsten utvecklas allt mera till en servicebetonad **social hemtjänst**. ...

Vad socialutredningen har uttalat om utformningen av uppgifterna inom hemtjänsten är viktigt. Personalen bör sträva efter att stödja den hjälpbehövande och fullgöra de sysslor i hemmet som han eller hon inte har förutsättningar att klara själv. Däremot bör personalen inte överta sysslor från den de skall hjälpa. Jag vill också understryka de i egentlig mening sociala inslagen i hemtjänsten - att vara en kontakt, ett sällskap för den hjälpbehövande. I likhet med socialutredningen och pensionsundersökningen anser jag att nya organisationsformer bör prövas inom hemtjänsten. Av målet normalisering följer att verksamheten bör decentraliseras och integreras med andra verksamheter.

Arbetet inom den sociala hemtjänsten måste nu betraktas som ett fullvärdigt yrke och i princip som ett heltidsarbete. Personalen inom hemtjänsten är en stor tillgång inom den kommande socialtjänsten. I likhet med kommunförbundet anser jag att verksamheten kommer att förändras och att hemtjänstpersonalen kommer att betraktas som en resurs för skilda insatser inom socialtjänsten. Hemtjänstpersonalen är spridd i kommunen och kan bli en viktig kontakt mellan människor.

2.7.6.2 STATSBIDRAGSREGLER

Statsbidrag regleras i förordningen om statsbidrag till kommunerna för stöd och hjälp i boendet (SFS 1983:944).

För servicehus med helinackordering ges bidrag med för närvarande 17 000 kronor per plats.

För social hemtjänst utgår bidrag med 34 000 kronor per årsarbetare. Statsbidrag utgår också till kommunens ersättning till organisationer eller enskild som på kommunens uppdrag ger hjälp och stöd i boendet åt äldre, handikappade och barnfamiljer under de förutsättningar som gäller enligt socialstyrelsens föreskrifter.

Bidrag utgår dock inte till administrativ och arbetsledande personal, personal med driftserviceuppgifter eller sjukvårdspersonal.

Statsbidrag utgår också till kommunens ersättning till enskilda vårdhem som motsvarar servicehus med helinackordering.

Statsbidragsreglerna för äldreomsorg kommer att omarbetas i samband med att ansvaret för sjukhemmen förs över till primärkommunerna den 1 januari 1992. De nya statsbidragen kommer att beräknas med behovet som utgångspunkt. Beräkningsgrunder kommer att vara antal invånare över viss ålder, kommunens andel av glesbygd och ensamboende etc.

2.7.6.3 FÖRSLAG TILL ÄNDRAT ANSVAR FÖR SERVICE OCH VÅRD TILL ÄLDRE OCH HANDIKAPPADE

Regeringen har förelagt riksdagen en proposition (1990/91:14) om ändring av huvudmannaskapsgränserna beträffande ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m m. Förslaget går ut på att kommunerna ges ett samlat ansvar för långvarig service och vård till äldre och handikappade. För närvarande är detta ansvar uppdelat så att landstingskommunen har ansvar för sjukhems- och hemsjukvården medan primärkommunen ansvarar för social hemtjänst och boende i servicehus och ålderdomshem. Gränsen är oklar. Förslaget innebär i praktiken att sjukhemmen övertas av primärkommunen medan hemsjukvården stannar kvar hos landstingen om inte landsting och kommun kommer överens om att överföra även hemsjukvården och regeringen medger det.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen föreslog socialutskottet att samtidigt fri nämndorganisation skulle införas inom socialtjänsten. Innebörden är densamma som motsvarande ändring i skollagen:

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

Som vi tidigare konstaterat för skolan innebär den fria nämndorganisationen ingen ändring i möjligheterna att lägga ut verksamhet på entreprenad.

När det gäller den nytillkomna verksamheten för primärkommunerna som övertas från landstingen, det vill säga sjukhem och eventuellt hemsjukvård, anges i socialutskottets förslag att kommunfullmäktige får avgöra vilken eller vilka nämnder som skall utöva ledningen av den kommunala hälso- och sjukvården.

I förslag (både regeringens och socialutskottets) till ändring i socialtjänstlagen anges i § 20:

Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre människor med behov av särskilt stöd.

Av detta torde följa att kommunen knappast kan underlåta att inrätta eget serviceboende och sjukhem. Det torde alltså inte vara tillåtet för en kommun att låta privatisera all sådan verksamhet.

Varken i regeringens proposition eller i socialutskottets betänkande har fråga om entreprenad eller privatisering av verksamheten behandlats i någon större utsträckning. Intresset har huvudsakligen kretsat kring uppgiftsfördelningen mellan landsting och kommun.

Emellertid föreslås i propositionen att primärkommunerna får betalningsansvar för den somatiska långtidssjukvård som lämnas av landstingen och enskilda vårdgivare. En del av långtidssjukvården där upptagningsområdet är större än en kommun och där verksamheten är förlagd till akutsjukhus skall inte överföras till primärkommun. På grund av bristande resurser har landstingen tvingats anlita enskilda sjukhem i stor utsträckning. Landstingens betalningsansvar för dessa enskilda vårdplatser överförs till primärkommunerna. Syftet med betalningsansvaret är att stimulera kommuner och landsting att använda tillgängliga resurser på bästa sätt och att främja en omställning av de gemensamma service- och vårdresurserna för att bättre överensstämma med befolkningens behov.

Beträffande vården vid enskilda sjukhem anförs i propositionen sidan 94:

För närvarande finns cirka 1 700 vårdplatser för somatisk långtidssjukvård vid enskilda sjukhem, samt ytterligare drygt 2 000 platser för konvalescentvård hos enskilda vårdgivare. De vårdresurser som enskilda vårdgivare erbjuder utnyttjas i varierande utsträckning av sjukvårdshuvudmännen som komplement till den egna verksamheten. Eftersom vården vid dessa har samma karaktär som av sjukvårdshuvudmännen bedriven verksamhet vid sjukhem och konvalescenthem bör de omfattas av kommunens samlade ekonomiska ansvar.

I propositionen föreslås vidare att den ersättning som kommunen skall erlægga till landstinget per vård dag skall motsvara landstingets genomsnittliga självkostnader för den ifrågavarande vårdformen. Det föreslås att ersättningens nivå fastställs av regeringen.

I propositionen anföras vidare om detta:

Några remissinstanser förordar att kommunerna upphandlar de tjänster som man bedömer behövs från bland annat landstinget, som i så fall skulle fungera som en entreprenör. Enligt min bedömning finns det för närvarande inte förutsättningar för att genomföra ett sådant system. Det skulle kräva att kommunerna ges ett samlat vårdansvar för all vård av ett visst slag. Vidare torde det förutsätta att kommunen förfogar över kvalificerad medicinsk personal i sådan omfattning att man kan göra bedömningar av vårdkvalitet i förhållande till pris. Det system jag föreslår förutsätter således att landstingen har ett oförändrat ansvar för att tillhandahålla den vård som behövs och ett driftansvar för denna vård.

I socialutskottets betänkande uttalas dock i samband med besvarande av motioner:

Som tidigare framhållits är enskilda alternativ av stort värde inom vård och omsorg. Om servicen till medborgarna skall kunna förbättras och effektiviteten inom vård och omsorg för äldre och handikappade ökas behövs en större flexibilitet än för närvarande i fråga om verksamhetsformer och arbetssätt. Det är angeläget att ansvar kan delegeras och verksamheter decentraliseras. Det är enligt utskottet inte heller nödvändigt att förena ett kommunalt planeringsansvar med drift av verksamheten i enbart offentlig regi. I fråga om kvalitet och statsbidrag bör samma regler gälla för enskild som för offentlig verksamhet.

2.7.6.4 ENTREPRENAD

Vi har ovan konstaterat att driftservice inom äldreomsorgen liksom inom annan verksamhet kan läggas ut på bolag eller enskild.

Det är osäkert i vad mån det är möjligt att lägga ut ett servicehus eller ett kommunalt sjukhem på entreprenad.

Den sociala hemtjänsten kan läggas ut i de delar som avser driftservice. I ovan citerat uttalande ur propositionen till socialtjänstlagen framförs synpunkter som kan göra det tveksamt att lägga ut hela hemtjänstverksamheten på entreprenad. Emellertid finns rättsfall från kammarrätten i Stockholm från år 1988. Kammarrätten anför (mål nr 6305-1988):

Socialnämnden i Danderyds kommun beslöt den 12 april 1988 under § 47 att som ett treårigt pilotprojekt lägga ut 300 hemtjänststimmar på entreprenad inom ett hemtjänstdistrikt samt godkänna ett förslag till anbudsinfordran. Kammarrätten lämnade i dom den 9 juni 1988 (mål nr 3140-1988) besvär över nämnda beslut utan bifall, eftersom vad som förekommit i målet inte givit vid handen att socialnämnden genom det överklagade beslutet överskridit sin befogenhet. Inte heller fann kammarrätten visat att beslutet var olagligt i något annat av de hänseenden som anges i 7 kap 1 § kommunallagen. Regeringsrätten vägrade prövningstillstånd.

Enligt det nu överklagade beslutet om hemtjänst skall verkställigheten av hemtjänstinsatser inom Stocksundsdistriktet överföras till entreprenör i enlighet med nämndens tidigare, lagakraftvunna beslut. Med hänsyn härtill och till vad socialnämnden anfört kan Lars-Åke Nilsson inte anses ha visat att nämnden genom det överklagade beslutet överlåtit eller förbundit sig att överlåta sina myndighetsuppgifter enligt socialtjänstlagen på entreprenören eller på annat sätt överskridit sin befogenhet.

Det första rättsfallet behandlade främst socialnämndens kompetens i förhållande till fullmäktige. Klaganden hade inte anfört att beslutet skulle strida mot socialtjänstlagen. Det andra avser i praktiken verkställighet av tidigare fattat, lagakraftvunnet principbeslut. Rätten konstaterar också, att uppgiftsöverföringen inte omfattade myndighetsutövning. Rättsfallen avser försöksverksamhet i ett område i kommunen. Har rätten i dessa rättsfall verkligen tagit ställning till principen om social hemtjänst kan läggas ut på entreprenad?

Det är osäkert vilka slutsatser man kan dra av rättsfallen.

Emellertid anges i socialstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till äldreomsorgen (SOSFS 1989:5) att statsbidrag utgår om kommunen genom avtal uppdragit åt entreprenör att ombesörja all verksamhet för stöd och hjälp i boendet (t ex i en kommundel eller i ett socialdistrikt).

2.7.6.5 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

Det finns inte något hinder mot enskilda vårdinstitutioner för äldre. Tillstånd erfordras för servicehus med helinackordering men inte för servicehus utan helinackordering enligt stadgan om enskilda vårdhem. Inte heller finns det något hinder mot enskilda sjukhem. Tillstånd erfordras dock.

Kommunen har inget legalt monopol på social hemtjänst varför det inte finns något hinder mot privat verksamhet inom hemtjänstområdet. Eftersom kommunen i huvudsak finansierar den sociala hemtjänsten med skattemedel skapas ett finansiellt monopol.

2.8 ÖVERFÖRMYNDARE

2.8.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Enligt föräldrabalken kap 19 skall i varje kommun finnas en överförmyndare och en ersättare som väljs

av kommunfullmäktige. Kommunen kan bestämma att det i stället skall finnas en överförmyndarnämnd. Även ledamöter och ersättare i överförmyndarnämnden väljs av kommunfullmäktige på samma sätt som till andra kommunala nämnder. Överförmyndares eller överförmyndarnämnds uppgift är att ha tillsyn över den förvaltning som utövas av förmyndare, godemän och förvaltare.

Överförmyndare eller ledamöter i överförmyndarnämnd väljs alltså av kommunens fullmäktige och inte heller överförmyndare är därför att betrakta som tjänsteman i kommunen. Den verksamhet men utövar är myndighetsutövning.

Departementschefen anför i propositionen (1974:142):

Även om överförmyndarna själva är väl kvalificerade är det uppenbart att de i många fall behöver anlita ekonomisk eller juridisk expertis. Vidare måste de få biträde med kontorsgöromål. Till överförmyndarnämnden i Stockholm är redan nu knutet ett kansli med juridisk - ekonomisk expertis och med kontorspersonal. Som anförts i promemorian är det angeläget att liknande kanslier inrättas även på andra håll för att överförmyndarverksamheten skall kunna fungera effektivt. I de mindre överförmyndardistrikten torde det dock vara tillräckligt att överförmyndarna får biträde med rutingöromål av kommunens kansli. På andra håll kan det vara en lämplig lösning att låta en eller flera tjänstemän arbeta på deltid som biträde till överförmyndare. Det torde få ankomma på kommunerna själva att bestämma hur kansliarbetet skall organiseras.

2.8.2 ENTREPRENAD

Överförmyndarverksamheten är myndighetsutövning och kan inte överlämnas till enskild. Av samma skäl är privatisering inte heller aktuell. Det biträde som överförmyndaren eller överförmyndarnämnden behöver i form av ekonomisk eller juridisk expertis eller kontorsgöromål torde kunna läggas ut på konsult.

2.9 FASTIGHETSFRÅGOR

2.9.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Kommunerna har en omfattande verksamhet inom fastighetsområdet. Man skall dels tillgodose behovet av lokaler till kommunens verksamhet, dels tillgodose behovet av mark för bebyggelse inom kommunen. Tillhandahållande av lokaler till den egna verksamheten är en oreglerad kommunal verksamhet. Som stöd för kommunens möjligheter att tillgodose behovet av mark för bebyggelse har tillskapats lagbestämmelser. I första hand förköpslagen (SFS 1967:868), expropriationslagen (SFS 1972:719) samt bestämmelser i bostadsfinansieringsförordningen (SFS 1974:946) att bostadslån för ny- eller ombyggnad endast beviljas om kommunen eller landstingskommunen har överlåtit marken till lånesökanden (markvillkoret).

Många kommuner har valt att lägga ansvaret för dessa frågor på en särskild fastighetsnämnd. Sådan nämnd har ofta till uppgift att förvalta kommunens fastigheter som dels består av lokaler till kommunens egen verksamhet dels mark med eller utan

bebyggelse som kommunen också äger. En fastighetsnämnd kan vidare ha till uppgift att bereda ärenden om förköp, expropriation och vanliga fastighetsköp. Den kan också ha till uppgift att planera kommunens fastighetsinnehav.

2.9.2 ENTREPRENAD

Det finns inget hinder för kommunen att lägga ut drift och underhåll av sina fastigheter på entreprenad. Planering av fastighetsinnehav, inköp av fastigheter antingen på vanligt sätt eller genom förköp eller expropriation är kommunala beslutsfunktioner som inte kan läggas ut på entreprenad. Vissa utredningar i samband med detta arbete torde dock kunna läggas ut på konsult.

2.9.3 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENSMÖJLIGHETER

Kommunen är inte skyldig att själv äga de lokaler som behövs för den egna verksamheten. Kommunen kan hyra sina lokaler av privata fastighetsägare.

2.10 BOSTADSFÖRSÖRJNING

2.10.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Bostadsförsörjningslagen (SFS 1947:523) är en utökning av kommunens kompetens på det fakultativa området. Lagen innebär att kommunen äger om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom

kommunen ställa medel till förfogande att användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. Sådan verksamhet får bara bedrivas i den egna kommunen om inte annan kommun samtyckt.

Lagen innebär vidare att kommun till kommunalägt bostadsföretag får täcka uppkommen förvaltningsförlust även till den del förlusten belöper på medintressent i företaget. Bostadsförsörjningslagen innehåller också en del obligatoriska uppgifter.

Detta innefattar skyldighet att förmedla statliga lån och bidrag till bostadsbyggande, den verksamhet som brukar kallas förmedlingsorgan. Den innebär också att kommunen om det behövs för bostadsförsörjningens främjande skall anordna avgiftsfri bostadsförmedling. Kommuner är också skyldiga att hålla gemensam bostadsförmedling i områden som utgör en enhet i bostadsförsörjningshänseende.

Om bostadsförmedling behövs inom kommunen eller ej avgör kommunen själv. Bostadsförmedling är således inte obligatoriskt. Övriga uppgifter enligt bostadsförsörjningslagen som åvilar kommunerna är:

Kommunen skall fortlöpande upprätta bostadsbyggnadsprogram med syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förbereds och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Kommunen skall också fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheten att få bostad inom kommunen etc.

Genom bostadsförsörjningslagen har kommunerna möjlighet att själva äga och förvalta bostadsfastigheter eller genom bolag eller stiftelse. Numera anses också att kommuner tillsammans med andra intressenter kan äga bostadsföretag. Detta framgår av 1975 års ändring i bostadsförsörjningslagen som omnämnts ovan.

2.10.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

På bostadsförsörjningens område har kommunen möjlighet att själv avgöra om man vill äga och förvalta bostadsfastigheter, äga och förvalta den genom kommunalt bolag eller stiftelse eller utlämna kommunalägda fastigheter på entreprenad eller låta privata intressenter svara för ägande och förvaltning av bostäder. Endast kommunens ekonomiska resurser sätter gräns för hur stor andel av bostadsmarknaden man vill ta över.

Beträffande bostadsförmedling se särskilt avsnitt.

2.11 BOSTADSFÖRMEDLING

2.11.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

År 1987 kom en lag om kommunal bostadsanvisningsrätt (SFS 1987:214). Enligt denna lag skall kommunen i första hand försöka uppnå överenskommelser med husägarna eller deras organisationer om anvis

ningsrätt. Kommunen kan också begära att hyresnämnden ger kommunen anvisningsrätt beträffande bostadslägenheter i ett visst hus. Den nya lagen motiveras i propositionen (1987/88:35) av departementschefen på följande sätt:

En aktiv kommunal bostadsförmedling är enligt min mening väsentlig för att man skall uppnå de bostadssociala målen om en rättvis fördelning av bostäderna och om att motverka ensidig befolkningsammansättning i bostadsområdena. Det är då också viktigt att kommunen har formella och praktiska möjligheter att få tillgång till bostadslägenheter för förmedling.

Tidigare kunde länsbostadsnämnden på ansökan av kommunen i samband med beviljande av statliga bostadslån och räntebidrag sätta som villkor att sökanden skulle tillförsäkra kommunen rätt att förmedla upplåtelse av bostäderna. Detta har kritiserats framförallt på grund av bristande kontrollmöjligheter och att sanktioner har saknats mot de fastighetsägare som inte fullgjort skyldigheterna mot kommunerna.

Enligt tidigare bostadsanvisningslag från år 1980 kunde kommunstyrelsen besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skulle vara bostadsanvisningsområden och att alla eller del av lägenheterna inom området skulle upplåtas genom bostadsförmedlingen. Detta har kritiserats av många kommuner på följande grunder:

- bestämmelserna är administrativt svåra att tillämpa, bland annat i fråga om beslutsfördelningen mellan kommunstyrelse och fullmäktige,
- delgivningsförfarande och besvärsförfarande efter ett sådant beslut är krångliga,

- bristande möjligheter att göra undantag för vissa kategorier husägare,
- svårigheter att kontrollera att husägarna följer sina skyldigheter.

Önskemål har också funnits att hela kommunen skulle vara ett bostadsanvisningsområde.

I den nya lagen skall i första hand överenskommelse träffas mellan kommunen och husägarna eller deras organisationer om anvisningsrätt. Om överenskommelse inte träffas eller om husägaren inte följer den överenskommelsen kan hyresnämnden på ansökan av kommunen besluta om anvisningsrätt för kommunen. Ett sådant beslut kan förenas med vite. Härigenom behöver inga bostadsanvisningsområden fastställas.

Som ytterligare motiv för den nya lagen anför departementschefen:

För kommunernas del knyter sig behovet av en anvisningsrätt i första hand till en brist på bostäder. Denna brist kan vara allmän, men också begränsad till vissa områden i kommunen eller till vissa kategorier boende som av olika skäl har svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden. Ett annat motiv för anvisningsrätten är att den utgör ett medel att motverka en ensidig befolkningssammansättning i vissa bostadsområden. Utöver vad jag anförde i samband med remissen till lagrådet kan här också nämnas den situationen att kommunen med stöd av plan- och bygglagen (1987:10) har beslutat att det för vissa ombyggnader inom ett bostadsområde får tillämpas lägre krav på standard m m än vad som normalt gäller (kap 3 punkt 10 §). I sådana fall kan det vara angeläget för kommunen att försäkra sig om att man får tillgång till exempel till de lägenheter inom området som är lämpade för äldre och handikappade. Vad som anförts i några remissyttranden är belysande för de bostadsförsörjningsbehov som kommunerna kan vara skyldiga att tillgodose.

I propositionen sammanfattas remissinstansernas synpunkter enligt följande:

Socialstyrelsen pekar i sitt yttrande bland annat på de socialt, fysiskt och psykiskt resurssvaga människorna och de handikappades situation. Arbetsmarknadsstyrelsen anför att den i promemorian föreslagna lagstiftningen behövs, så att till kommunen inflyttande arbetskraft och tillfällig arbetskraft kan beredas bostad. Statens invandrarverk anför att praktiskt taget alla flyktingar bor i det allmännyttiga bostadsbeståndet och att koncentrationen till så kallade invandrartäta områden är mycket stark. Också bostadsstyrelsen pekar på bostadsanvisningssystemets betydelse för flera grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden, bland annat ungdomarna och de äldre. Flera andra remissinstanser tar upp motsvarande frågor. Jag noterar också att Sveriges fastighetsägareförbund, även om förbundet inte önskar någon lagstiftning på detta område, ställer sig bakom att alla fastighetsägare i proportion till sitt lägenhetsinnehav får acceptera att ta emot socialt och ekonomiskt svaga hushåll.

De allra flesta remissinstanserna som yttrar sig över promemorieförslaget har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot att bostadsanvisningslagen upphävs och ersätts med en ny lagstiftning som bygger på de i förslaget angivna principerna.

Något förbud mot enskild bostadsförmedling finns egentligen inte. Däremot torde ovannämnda bostadsanvisningslag medföra svårigheter att i praktiken få lägenheter att förmedla. I jordabalken kap 12 § 65 a stadgas följande:

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har uppdragit åt kommerskollegium att utfärda taxa för yrkesmässig bostadsförmedling. Här föreligger snarast ett faktiskt monopol som dock inte är heltäckande.

2.11.2 ENTREPRENAD

Bostadsförmedling torde inte kunna läggas ut på entreprenad. Beslut om anvisning av lägenhet torde kunna uppfattas som myndighetsutövning och får då inte utan särskilt lagstöd överföras till enskild.

2.11.3 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

Något förbud mot privat bostadsförmedling torde inte finnas om det bedrivs yrkesmässigt och kommerskollegiums ovannämnda taxa tilllämpas. Med tanke på att kommunerna har möjlighet att tilltvinga sig anvisningsrätt kan den privata verksamheten endast bli kompletterande där kommunen inte vill överta verksamheten. Kommunen har alltså möjlighet att införa ett legalt monopol om den så önskar.

2.12 PLAN- OCH BYGGVÄSENDET

2.12.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Byggnadsverksamheten är en specialreglerad verksamhet och i plan- och bygglagen (SFS 1987:10) stadgas att i varje kommun skall finnas en byggnadsnämnd, som har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen.

Plan- och bygglagen anger att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Reglering av markanvändning och bebyggelse sker genom detaljplaner. För begränsade områden kan finnas områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

Byggnadsnämnden skall också lämna tillstånd i form av bygglov, rivningslov och marklov. Man kan också lämna förhandsbesked om bygglov. Dessa uppgifter omfattar myndighetsutövning.

I PBL kap 11 § 1 anges:

Utöver de uppgifter byggnadsnämnden har enligt övriga föreskrifter i denna lag skall nämnden

1. Verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö,
2. Uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i fråga om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
3. Samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkens arbete och intressen berör nämndens verksamhet,
4. Lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet,
5. Övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut.

Byggnadsnämnden skall ta till vara de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda och därvid verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning.

Enligt plan- och bygglagen har byggnadsnämnden två funktioner. Dels har man till uppgift att vara kommunens organ för planläggning, en planläggning som

sedan skall fastställas av fullmäktige. Dels är byggnadsnämnden ett självständigt och fristående organ som beslutar om bygglov m m, det vill säga ett organ som har myndighetsutövande uppgifter.

Stadsarkitekt

I plan- och bygglagen kap 11 § 4 stadgas:

Byggnadsnämnden skall till sitt biträde ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Byggnadsnämndens besiktningar m m

I plan- och bygglagen kap 9 § 5 stadgas:

När till byggnadsnämnden har inkommit en anmälan enligt § 4 första stycket att en byggnad skall uppföras eller byggas till eller att annan anläggning skall utföras eller väsentligt ändras, skall nämnden skyndsamt låta utstaka byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och utmärka dess höjdläge, om detta är motiverat med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. ...

Uttakning och utmärkning av höjdläge för byggnad efter byggnadslov brukar skötas av personal vid kommunens mätningsskontor. Mer om mätningsskontor i särskilt avsnitt. Möjlighet finns dock för kommuner utan eget mätningsskontor att anlita lantmäteriet.

I plan- och bygglagen kap 9 § 6 stadgas:

Byggnadsnämnden skall i erforderlig utsträckning besiktiga arbeten som kräver bygglov. Slutbesikt-

ning skall göras, om det inte är uppenbart onödigt, och skall alltid göras om byggherren eller yrkesinspektionen begär det. ...

I propositionen (1985/86:1) anges vad som menas med "i erforderlig utsträckning":

Bestämmelserna bör medge att byggnadsnämnden i samband med bygglovsprövningen tar ställning till vilken omfattning besiktningarna bör ha i det enskilda fallet och meddelar detta i beslutet om lov. Faktorer som bör påverka besiktningens omfattning är bland annat objektens storlek och komplexitet samt omfattningen och kvaliteten på byggherrens kontroll. I fråga om kompetenta byggherrar, vilka regelmässigt bygger för egen förvaltning och har en egen kontrollorganisation, bör byggnadsnämnden kunna avstå från att göra besiktningar, om inte byggherren själv eller någon berörd myndighet, till exempel yrkesinspektionen, begär det. Byggnader som innehåller bostäder bör dock alltid besiktigas.

Byggnadsnämnden bör även kunna anpassa sina besiktningar med hänsyn till omfattningen och utförandet av övriga kontroller och till den insyn som nämnden tillförsäkrats i byggherrens kontroll inom till exempel samråd med och rapportering till nämnden.

Besiktningarna ställs alltså i relation till byggherrens egen möjlighet till kontroll.

2.12.2 ENTREPRENAD

Departementschefen anför i propositionen (prop 1985/86:1) att byggnadsnämnden kan få hjälp med att fullgöra sina uppgifter på i princip tre olika sätt, nämligen genom att ha anställd personal i eget kansli, genom att anlita personal från någon annan förvaltning inom kommunen eller genom att anlita personal utanför kommunförvaltningen, till exempel konsulter.

Stadsarkitektfunktionen är således möjlig att lägga ut på entreprenad till konsult. Detta kan också gälla vissa andra kontorsfunktioner. På en sådan konsult kan emellertid inte läggas ut delegationsbeslut från byggnadsnämnden.

Lagrådet godtog att konsult kan anlitas men samtidigt påpekade att offentlighetsprincipen därmed inte fick sättas ur spel.

Beträffande byggnadsnämndens anlitande av konsult anför Curt Riberdahl i förvaltningsrättslig tidskrift år 1985 nr 4/5:

... Till bilden hör också att andra rättsliga hinder finns för att en konsult skall kunna fatta beslut i till exempel ärenden om byggnadslov. Av kap 3 § 12 kommunallagen jämfört med § 3 byggnadsstadgan", numera plan- och bygglagen kap 11 § 3, "följer att delegation endast kan ske till "tjänsteman hos kommunen". Nästa fråga blir därför var den arbetsrättsliga gränsen går mellan uppdragstagare och arbetstagare. Det moderna arbetstagarbegreppet är så vidsträckt, att gränsen för när en konsult förvandlas till arbetstagare i varje fall inte alltid beror på om kommunen fattat ett anställningsbeslut inom behörigt organ i kommunalrättslig mening. Det praktiska problemet med att anlita konsulter kan för övrigt reduceras genom att någon viss sysselsättningsgrad inte krävs för att en kommunal tjänst skall anses föreligga, även om AB 84 normalt räknar med en gräns om 17 timmar/vecka.

Utstakning av byggnad, höjdbestämmning samt besiktningar torde kunna läggas ut på entreprenad.

Besiktning som läggs ut på entreprenad eller konsult kan inte innefatta beslut om åläggande. Sådant måste fattas av byggnadsnämnden eller av kommunal tjänsteman på delegation av nämnden.

Utarbetande av förslag till översikts- och detaljplan läggs ofta ut på konsulter. Handläggningen av dessa ärenden skall ske enligt reglerna i PBL med krav på remisser och samråd m m.

2.13 KOMMUNAL FASTIGHETSBILDNING OCH MÄTNING

2.13.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Många större kommuner är huvudmän för fastighetsbildningen och många har också kommunal fastighetsregistermyndighet. Dessa har då uppgifter inom kommunen som annars det statliga lantmäteriet har. År 1985 skötte 42 kommuner fastighetsbildningen och 32 hade kommunalt fastighetsregister.

Uppgifter av detta slag brukar handläggas av enhet under byggnadsnämnden benämnd stadsingenjörskontor. Kommuner som inte svarar för fastighetsbildningen brukar ändå ha ett mätningsskontor med uppgift att svara för utsättning av byggnader vid byggnadslov och kartframställningar för kommunens behov. Om kommunen saknar egna mättningsresurser kan kartor och tjänster köpas av det statliga lantmäteriet. Beträffande kommunal verksamhet i fråga om fastighetsbildning och fastighetsregister anför departementschefen i propositionen till lag om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet (prop 1971:58):

För fastighetsbildningen, som skall ombesörjas av fastighetsbildningsmyndigheter, skapas en hela landet täckande organisation med statliga lantmäteridistrikt som grund. För varje lantmäteridistrikt skall finnas en fastighetsbildningsmyndighet med

behörighet att ta upp i princip alla fastighetsbildningsärenden inom distriktet. Härutöver skall finnas specialenheter vilka som fastighetsbildningsmyndigheter handlägger vissa särskilda typer av fastighetsbildningsärenden med motsvarande befrielse för distriktsmyndigheten från dessa ärenden. Specialenhet med behörighet att handlägga i huvudsak ärenden som rör utveckling av tätbebyggelse och som har sitt verksamhetsområde inom en enda kommun skall stå under kommunalt huvudmannaskap om kommunen önskar det. Detta gäller oavsett om verksamhetsområdet motsvarar hela kommunen eller viss del eller vissa delar av kommunen.

Departementschefen framhåller vidare att en kommunal fastighetsbildningsmyndighet måste inordnas på sådant sätt i kommunal förvaltning att dess opartiskhet inte kan ifrågasättas. Detta sägs innebära att myndigheten inte kan underordnas kommunstyrelsen eller annat fastighetsförvaltande organ. Det framhålls också vikten av att tjänstemännen vid fastighetsbildningsmyndigheten inte tilldelas sådana uppgifter att det kan rubba förtroendet för honom.

Enligt fastighetsbildningslagen kap 4 § 1 består fastighetsbildningsmyndigheten av förrättningslantmätare. Ibland ingår också två gode män som väljs av kommunfullmäktige. Detta gäller både vid statlig och kommunal fastighetsbildningsmyndighet.

2.13.2 ENTREPRENAD

Både fastighetsbildning och fastighetsregister utgör myndighetsutövning. Hela lantmäteriförrättningen utgör myndighetsutövning. Lantmätarens utredningsarbete i direkt samband med förrättningen torde därför inte kunna överlätas på exempelvis

konsult. Däremot finns inget som hindrar att expertutlåtanden av olika slag inhämtas från konsulter. Om detta sker enbart vid enstaka tillfällen är det definitionsmässigt inte entreprenad.

2.14 RÄDDNINGSTJÄNST

2.14.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Genom räddningstjänstlagen (SFS 1986:1102), som trädde i kraft den 1 januari 1987, tillskapades en lag som reglerade samhällets hela fredstida räddningstjänst. Statens och kommunernas ansvar regleras i samma lag. Kommunernas räddningstjänst omfattar i huvudsak brandkåren och den statliga räddningstjänsten: fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Avsikten med den nya lagen var att göra räddningstjänsten effektivare. Samarbetet mellan olika räddningsorgan underlättas och möjligheterna att vid en räddningsinsats disponera andra resurser än de egna förbättras.

I § 6 och 7 räddningstjänstlagen anges:

Varje kommun skall ansvara för räddningstjänsten inom kommunen, om inte annat följer av § 25-28.

(med detta avses den statliga räddningstjänsten).

Varje kommun skall svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Kommunen skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet till kommunen.

I civilförsvarslagen (SFS 1960:74) finns bestämmelser om civilförsvarets verksamhet och organisation. I § 10 B anges att kommunen skall upprätta och anta planer för civilförsvarsverksamheten. De planer som skall upprättas är ledningsplan, informationsplan, skyddsplan, räddningsplan samt personal- och underhållstjänstplan.

Enligt räddningstjänstlagen skall också kommunen upprätta en räddningstjänstplan för den fredstida räddningstjänsten.

I lagen föreskrivs att i varje kommun skall finnas en räddningsnämnd. Dock får man uppdra åt annan nämnd att vara räddningsnämnd eller om inte detta har skett är kommunstyrelsen räddningsnämnd.

Enligt § 15 räddningstjänstlagen skall räddningsnämnden svara för att brandsyn och sotning utförs regelbundet.

I räddningstjänstlagen § 8 stadgas:

Kommunerna skall ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och för förebyggande verksamhet enligt 7 §.

Alarmering

I räddningslagen § 30 stadgas följande:

Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst skall se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.

Av förarbetena framgår att detta avser såväl larmcentral som fasta larmanordningar till exempel brandskåp. I praktiken har uppgiften lösts på så sätt att ett aktiebolag har bildats under namn SOS Alarmering. Aktiebolaget ägs gemensamt av Televerket, Landstingsförbundet och Kommunförbundet. Utöver ovannämnd larmverksamhet ägnar sig bolaget också åt flygambulanstransporter samt komersiell service inom verksamheterna eldistribution, väghållning, fastighetsservice och radiopassning.

Landstingsförbundet medverkar i denna verksamhet därför att ambulansverksamheten som ligger på landstingen också larmas denna väg.

SOS Alarmering AB (SOSAB) skapades som en följd av överläggningar mellan Televerket, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Räddningstjänstutredningens betänkande "Räddningstjänst" framlades år 1971. I denna utredning föreslogs att SOS-tjänsten skulle föras över till länsalarmeringscentraler. Televerket, Kommunförbundet och Landstingsförbundet träffade då överenskommelse om att bilda ovannämnt bolag. Målsättningen för bolaget är att genom "samordning av samhällets alarmeringsfunktioner och regionala alarmeringscentraler möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser".

År 1972 beslöt riksdagen att bemyndiga regeringen att godkänna förslaget till konsortialavtal mellan Televerket, Kommunförbundet och Landstingsförbundet om bolagsbildningen. Regeringen beslöt därefter att godkänna avtalet med vissa avvikelser och meddelade samtidigt vissa föreskrifter. Omfattning och utformning av SOS-tjänsten får inte ändras av bolaget utan regeringens medgivande.

Särskilda bestämmelser gäller för sekretess m m för bolagets verksamhet enligt lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler (SFS 1981: 1104).

§ 41 i räddningstjänstlagen innehåller krav på förebyggande åtgärder mot brand och olyckor. Kommunen måste på sina egna fastigheter liksom andra fastighetsägare se till att brandskyddet upprätthålls.

2.14.2 ENTREPRENAD

I § 9 räddningstjänstlagen föreskrivs att kommunen får komma överens med en annan kommun om en gemensam räddningskår. Kommunen får också träffa avtal med annan kommun om att de uppgifter i kommunen som enligt denna lag ankommer på räddningskåren skall helt eller delvis ombesörjas av den andra kommunens räddningskår.

Vid remissbehandlingen av förslaget till räddningstjänstlag anförde några remissinstanser som företrädare näringslivet att skötseln av hela räddningstjänsten skulle kunna överlåtas till enskilda företag. Från arbetstagarhåll hävdades en motsatt ståndpunkt. Departementschefen anförde (prop 1985/86:170):

Skälen för mitt förslag: En väl fungerande organisation för räddningstjänsten är viktig för människors säkerhet till liv och egendom. Det är samhällets uppgift att svara för att det alltid finns en sådan organisation. Detta innebär enligt min mening att samhället måste ta det direkta ansvaret för såväl planering som genomförande av räddningstjänsten. Därtill kommer att riksdagen har beslutat (prop 1981/82:102 bil 2, FÖU 18, rskr 374) att kommunerna skall ta över ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman med detta.

Jag anser alltså att samhället måste ha det direkta inflytandet över skötseln av räddningstjänsten.

Som jag närmare kommer att beröra i det följande bör kommunerna vara skyldiga att samverka med varandra om räddningstjänsten. Det kan vid ett sådant samarbete visa sig vara lämpligt att en kommun övertar vissa uppgifter inom räddningstjänsten från en annan kommun. I något fall kan det till och med vara fördelaktigt att skötseln av hela räddningstjänsten överlämnas till den andra kommunen. Det bör därför vara möjligt för en kommun att komma överens med en annan kommun om att ha en gemensam räddningskår eller att träffa avtal med en annan kommun om att den andra kommunens räddningskår skall helt eller delvis ombesörja de uppgifter som ankommer på räddningskåren.

I vissa kommuner finns det vid industrier och andra anläggningar särskilda enheter för räddningsinsatser. Dessa enheter kan vara av sådan storlek och kvalitet att de mycket väl också kan användas i den kommunala räddningstjänsten. Särskilt för mindre kommuner med små resurser kan det vara fördelaktigt att en sådan enhet knyts till den kommunala räddningstjänsten. Det bör därför öppnas en möjlighet för kommunerna att träffa avtal med ägaren eller innehavaren av en sådan anläggning om att enheten skall ingå som räddningsstyrka i räddningskåren. Genom räddningschefen garanteras ett kommunalt inflytande över verksamheten.

Det bör också vara möjligt för kommunen att överlåta på andra - myndigheter eller enskilda - att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Det jag främst tänker på är bekämpning av olja eller andra skadliga ämnen när det framstår som lämpligt att utnyttja den speciella kompetens som kan finnas hos till exempel saneringsföretag. Även andra liknande speciella uppgifter är tänkbara. Lagen tillåter dock inte att en kommun uppdrar åt ett privat företag att fullgöra räddningskårens alla uppgifter. Det blir således endast begränsade delar av räddningskårens verksamhet som kan överlåtas.

Kommunen får således inte överlämna driften av räddningstjänsten/brandkåren på entreprenad åt enskilt företag. Däremot kan den överlämnas åt annan kommun.

Vid riksdagsbehandlingen av räddningstjänstlagen föreslogs i motion från Kerstin Ekman m fl (fp) (1986/87: FU 103) att riksdagen beslutar om sådan ändring i § 9 i lagtextförslaget att det blir möjligt för kommun att uppdra åt privata företag att ansvara för räddningstjänstuppgifter.

I en annan motion (1986/87: FU 108) föreslår Lennart Blom m fl (m) att riksdagen beslutar att en kommun skall få träffa avtal om att annan kommun eller annat organ skall sköta räddningstjänst i kommun eller medverkan i denna, varvid skötseln av kommunens räddningstjänst i dess helhet dock endast får överlätas åt annan kommun.

Försvarsutskottet anför följande (FöU 1986/87:2):

Båda motionerna ligger i linje med vad räddningstjänstkommittén har föreslagit rörande möjligheten för en kommun att överlåta räddningstjänstuppgifter.

Utskottet anser att samhället bör ha direkt ansvar för räddningstjänsten. En möjlighet för kommun att överlåta räddningstjänstuppgifter i sådan omfattning som föreslås i motionerna FU 103 (fp) och FU 108 (m) skulle enligt utskottets mening undergräva förutsättningarna för ett sådant ansvar. Den samordning av räddningstjänsten och civilförsvarsverksamheten som förutsätts komma till stånd när kommunerna övertar ansvaret för civilförsvaret på lokal nivå talar också för att räddningstjänsten bör vara väl förankrad i den kommunala verksamheten. Därtill kommer att så långtgående befogenheter som lagen ger räddningsledaren av principiella skäl inte bör anförtros enskilda. Utskottet tillstyrker alltså den avvägning som framgår av lagförslaget. Motionen FU 103 och FU 108 bör avslås i här berörda delar.

Vi konstaterar alltså att det inte är möjligt att på entreprenad lägga ut hela räddningstjänsten till privat företag. Däremot är det möjligt att överlåta

begränsade delar av räddningskårens verksamhet på privat företag enligt vad som anges ovan. Detta kan avse till exempel räddningsinsatser som kräver speciell kompetens eller enheter för räddningsinsatser vid en industri.

Brandsyn torde kunna innehålla uppgifter som innefattar myndighetsutövning och kan alltså inte läggas ut på entreprenad.

Alarmering kan uppdras åt kommunägt eller enskilt bolag.

Förebyggande åtgärder, bland annat kontroll av brandsläckare kan kommun i sina byggnader lägga ut på entreprenad. Det förekommer i en del kommuner att personal inom kommunernas brandförsvaret svarar för den uppgiften (och interndeckar fastighetsförvaltningen). Det torde inte finnas något hinder mot att brandförsvarets personal utför samma uppgift åt privata fastighetsägare i kommunen.

2.14.3 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

Något formellt förbud mot privat räddningstjänst utöver den kommunala finns egentligen inte. Det är alltså inte ett legalt men i stor utsträckning finansiellt monopol.

2.15 SOTNING

2.15.1 LAGREGLER OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Även sotningsväsendet regleras av räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen. Sotningen räknas som förebyggande åtgärd mot brand. Enligt § 15 i räddningstjänstlagen skall räddningsnämnden svara för att brandsyn och sotning utförs regelbundet. I räddningstjänstförordningen § 24 anges:

I kommunen skall finnas ett eller flera sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare för varje distrikt.

En skorstensfejarmästare skall ha avlagt ingenjörs-examen för skorstensfejare.

När en skorstensfejarmästare skall utses, skall kungörelse om det införas i post- och inrikes tidningar. I kungörelsen skall anges när ansökan senast skall ha kommit in.

Kommunen avgör hur många sotningsdistrikt kommunen skall vara indelad i. För varje sotningsdistrikt skall finnas en skorstensfejarmästare som svarar för sotningen. Skorstensfejarmästaren kan antingen vara anställd av kommunen eller vara egen företagare. Om han är egen företagare får han uppbära sotningsavgifterna för att finansiera sin verksamhet. I annat fall uppbär kommunen avgifterna och anställer såväl skorstensfejarmästare som övrig sotningspersonal.

I räddningstjänstlagens § 17 regleras det så kallade sotningsmonopolet. Detta innebär att sotning och brandskyddskontroll skall utföras av skorstensfejarmästare eller skorstensfejare som biträder skorstensfejarmästaren. I fråga om speciella an-

läggningar och enstaka avlägset belägna bostadshus får dock räddningsnämnden medge att någon annan utför sotningen och kontrollen. Denna fråga om undantag från sotningsmonopolet behandlades redan vid tillkomsten av 1962 års brandlagsstiftning. Därvid redogjordes för vilka principer som bör vara utslagsgivande. Avsikten är att dessa skall fortsätta gälla i den nya lagstiftningen.

I propositionen till 1962 års brandlagsstiftning (prop 1962:12, sidorna 88--89) anföras:

Brandlagsrevisionen föreslår två möjligheter till sådant undantag från sotningsmonopolet att fastighetsägaren själv får ombesörja föreskriven sotning. Det första avser vissa större anläggningar där man kan räkna med att sotningen genom fastighetsägarens försorg blir sakkunnigt utförd. Det andra avser enstaka mindre byggnader, där man med hänsyn till bland annat långa avstånd befarar att sotningen genom skorstensfejarens försorg blir oekonomisk. I detta fall sägs intet om möjligheten för fastighetsägaren att utföra sotningen på sakkunnigt sätt; kontroll förutsätts ske genom särskild brandsyn. ..

Undantaget för större, främst industriella anläggningar är föremål för delade meningar hos remissorganen. I princip vill jag ansluta mig till brandlagsrevisionens uppfattning, att föreskriven sotning skall få ske genom vederbörandes egen försorg, om blott garanti föreligger för att sotningen blir sakkunnigt utförd. Kontroll härav måste ske med lämpliga mellanrum. Denna bör få formen av eldstadsbrandsyn och som jag i det föregående anført kan sådant bäst ske i samband med sotning och bör alltså utföras av skorstensfejare. ...

Då som jag förut anført undantagen för enstaka avlägsna byggnader lär bli sällsynta och då det andra undantagsfallet främst är en teknisk fråga ansluter jag mig till de remissinstanser som i motsats till förslaget förordar, att undantag skall beviljas icke av brandstyrelsen utan såsom för närvarande av brandchefen.

I § 11 räddningstjänstlagen anges att räddningsnämnden får meddela den som utan att vara tjänsteman hos kommunen fullgör uppgifter åt nämnden befogenheter att på nämndens vägnar meddela i verksamheten erforderliga förelägganden och förbud enligt § 56 första stycket. Detta kan exempelvis avse skorstensfejarmästare som arbetar som entreprenör. Genom denna bestämmelse finns här lagstöd för att överföra myndighetsutövning till enskild.

I remissyttrande över räddningstjänstkommitténs förslag understryker svenska skorstensfejarmästares riksförbund vikten av att sotningsmonopolet bibehålls i sin nuvarande form, medan svenska kommunförbundet anser att det vore mera konsekvent att kommunerna själva och inte skorstensfejarmästarna fick sotningsmonopolet. Även från andra håll uttalas kritik mot skorstensfejarmästarnas monopolställning. Departementschefen anför i propositionen (1985/86:170):

För närvarande är sotningen en kommunal angelägenhet. Kommunerna får själva bestämma om de skall bedriva verksamheten i egen regi eller i entreprenadform. Endast en skorstensfejarmästare eller en skorstensfejare som är anställd för att biträda honom har rätt att utföra den sotning och kontroll som är obligatorisk.

I remissbehandlingen krävs från en del håll att sotningsväsendets driftsformer reformeras på ett genomgripande sätt. Jag finner emellertid att det inte föreligger skäl att nu aktualisera denna fråga. Jag biträder därför kommitténs förslag att sotningsväsendet organiseras och bedrivs på samma sätt som tidigare.

2.15.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

Som framgår ovan har skorstensfejarmästaren som är utsedd av kommunen ett legalt sotningsmonopol. Skorstensfejarmästaren kan vara egen företagare och har då övrig sotningspersonal anställd hos sig. Detta är en kvarleva av skråväsendet.

I mindre kommuner finns endast en skorstensfejarmästare medan större kommuner kan vara indelade i flera distrikt med en skorstensfejarmästare i varje.

Skorstensfejarmästaren kan också vara anställd av kommunen tillsammans med övrig sotningspersonal. Kommunen avgör vilken form som skall väljas.

Någon helt privat verksamhet är inte aktuell eftersom det föreligger ett legalt monopol.

2.16 MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDD

2.16.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Enligt hälsoskyddslagen (SFS 1982:1080) svarar varje kommun för hälsoskyddet inom kommunen. Vid sin planering skall kommunen verka för att hälsoskyddet tillgodoses. I varje kommun skall finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd. Nämndens uppgifter är att uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs, samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälso-

skyddsområdet samt lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som berör nämndens ansvarsområde.

Eftersom dessa uppgifter skall ligga på en miljö- och hälsoskyddsnämnd kan denna verksamhet således inte överlämnas till annan huvudman. Mycket av miljö- och hälsoskyddsnämndens uppgifter är myndighetsutövning. Utöver vad som ovan angivits skall miljö- och hälsoskyddsnämnden också utöva tillsyn inom varje kommun över efterlevnaden av hälsoskyddslagen. För tillsyn enligt lagen äger miljö- och hälsoskyddsnämnden tillträde till byggnader, lokaler, anläggningar och områden och får där göra undersökningar och ta prover. Man har också rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Polismyndigheten lämnar det biträde som behövs för att utföra dessa uppgifter. Nämnden får också meddela förelägganden och förbud samt utsätta vite.

Enligt livsmedelslagen (SFS 1971:511) har också miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva tillsyn inom kommunen av denna lagstiftning.

I propositionen (1981/82:219) till hälsoskyddslagen motiveras att en särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd måste inrättas med att nämndens myndighetsutövning kan rikta sig mot kommunalt bedriven verksamhet varför det är viktigt att nämnden även i denna sin myndighetsutövning är självständig gentemot andra kommunala organ.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens uppgifter enligt miljöskyddslagen (SFS 1969:387) är att vara tillsynsmyndighet över miljöfarlig verksamhet.

Renhållning

Enligt renhållningslagen (SFS 1979:596) skall varje kommun svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- skydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen. I varje kommun skall finnas en kommunal renhållningsordning som skall uppta de föreskrifter som gäller för bortforsling av hushållsavfall inom kommunen. I renhållningsordningen föreskrivs också under vilka förutsättningar undantag kan medges från renhållningsordningens föreskrifter. Fråga om undantag prövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Ett sådant beslut är att betrakta som myndighetsutövning.

Kommunen får ta ut avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande erläggas till kommunen eller till den som utför renhållningen. Detta föreskrivs i renhållningslagens § 15.

I lagtexten stadgas i § 4:

Varje kommun skall svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning. Lagtexten säger alltså inte att kommunen skall utföra bortforslingen.

I § 5 stadgas:

Kommunen är skyldig att tillse att behandlingsanläggning för hushållsavfall från kommunen finns att tillgå.

I propositionen, specialmotiveringen, (prop 1978/79:205) anför departementschefen:

Bestämmelsen innebär inte att kommunen är skyldig att ha en egen anläggning. Det förekommer i många fall att flera kommuner sluter sig samman om en gemensam behandlingsanläggning. Likaså förekommer det att den entreprenör som kommunen anlitar för bortforslingen förfogar över en egen anläggning där avfallet omhändertas.

För annat avfall än hushållsavfall föreskrivs i renhållningslagen § 6:

Regeringen får föreskriva att annat avfall inom kommunen än hushållsavfall skall forslas bort genom kommunens försorg. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I anledning av detta har regeringen i hälsoskyddsförordningen § 8 föreskrivit:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden får ålägga den som utövar verksamhet där det kan uppkomma annat avfall än hushållsavfall enligt § 1 renhållningslagen (1979:596) att till nämnden lämna uppgift om avfallets art, sammansättning, mängd och hantering.

Om hanteringen medför risk ur miljöskyddssynpunkt får hälso- och miljöskyddsnämnden ingripa med stöd av lagstiftningen inom miljöskyddsområdet.

För miljöfarligt avfall gäller särskilda regler enligt förordningen om miljöfarligt avfall.

Enligt förordningen får miljöfarligt avfall yrkesmässigt transporteras på väg endast av kommun eller företag som drivs av kommun eller av den som har särskilt tillstånd av länsstyrelsen. Slutligt om-

händertagande av miljöfarligt avfall får ske yrkesmässigt endast av SAKAB eller den som har särskilt tillstånd av regeringen.

Utförsel av miljöfarligt avfall får ske endast av SAKAB eller av den som har särskilt tillstånd av statens naturvårdsverk. Införsel får ske endast av den som har särskilt tillstånd av statens naturvårdsverk.

2.16.2 ENTREPRENAD, PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENSMÖJLIGHETER

Det torde vara möjligt att överlämna en del utrednings- och liknande uppgifter på privata konsulter liksom i annan specialreglerad verksamhet.

Curt Riberdahl har i artikel i förvaltningsrättslig tidskrift 1985 nr 4-5 behandlat denna fråga. Han anför:

I en äldre artikel "Juridiska aspekter på anlitan-
de av privata konsultföretag för hälsovårdsinspektion
m m" i Hygienisk revy 1971 nr 3 har jag med vissa
reservationer hävdat att ett uppdrag till en privat
konsult skulle vara tillåtet, men att problem bland
annat kunde uppkomma om tillträde vägrades vid
inspektion. Rättsläget kan emellertid ha ändrats
sedan artikeln skrevs med tanke på att nyckelordet
"myndighetsutövning" i regeringsformen (eller för-
valtningslag) inte var aktuell vid denna tidpunkt.
Livsmedelstillsynen är en specialreglerad verksam-
het, som utövas av hälso- och miljöskyddsnämnden
enligt § 24 livsmedelslagen. För att kunna fullgöra
tillsynen har nämnden enligt § 26 samma lag rätt
till tillträde till livsmedelslokaler m m. Givet är
att beslut som utgör ett led i obligatorisk offent-
lig kontrollverksamhet utgör myndighetsutövning
(jämför förarbetena till kap 3 § 2 skadestånds-
lagen, prop 1972:5 sid 499). En sådan uppgift kan
inte överlämnas till privat konsult utan särskilt

lagstöd. Om konsultens uppdrag däremot begränsas till att avse att göra utredningar som föreläggs nämnden för beslut kan knappast hävdas att själva utredandet utgör myndighetsutövning. Rimligare rättssäkerhetsaspekter kan tillgodoses om den inspekterade ges tillfälle att vara närvarande och få yttra sig till nämnden över utredningen. Konsulten kan däremot knappast uppträda som en hälso- och miljöskyddsinspektör med befogenheter att meddela råd och anvisningar under hand. I det läget närmar man sig tveklöst myndighetsutövning. Inte heller torde en konsult kunna tilltvinga sig tillträde för en inspektion.

Detta torde inte bara avse tillsyn enligt livsmedelslagen utan likaså tillsyn enligt hälsoskyddslagen av byggnader, lokaler och anläggningar samt uppgifter enligt miljöskyddslagen, djurskyddslagen (SFS 1988:534) m m.

I samband med tillsyn enligt livsmedelslagen tas prover som lämnas till laboratorium för analys. Endast sådana laboratorier får anlitas som är godkända av statens livsmedelsverk. Föreskrift om detta finns i livsmedelsförordningen § 50. I livsmedelsverkets kungörelse med föreskrifter om godkännande av laboratorier (SLV FS 1989:4) anges att livsmedelsverket ställer krav på viss kompetens hos personalen för att godkänna laboratoriet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan sedan avgöra vilket godkänt laboratorium man skall anlita.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens obligatoriska verksamhet är myndighetsutövning av kontrollerande art. Här kan varken finnas intresse eller laglig möjlighet för privat verksamhet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna utför även vissa servicefunktioner som man tar betalt för. Som exempel kan nämnas tillhandahållande av rättgift, radonmätningar m m. Sådana uppgifter kan även göras av annan till exempel apotek respektive konsulter.

Renhållning

Kommunen har ett legalt monopol vad gäller bortforsling av hushållsavfall. Detta innebär att ansvaret för bortforslingen inte kan överföras till någon annan huvudman. Dock kan det faktiska handlandet, det vill säga bortforslingen och omhändertagandet av avfallet, överlämnas på entreprenad. Detta sker också i stor utsträckning. Kvar hos kommunen måste finnas beslut om verksamheten, till exempel taxor och undantag från renhållningsordningens föreskrifter om bortforsling av hushållsavfall.

Eftersom kommunen har ett legalt monopol kan ingen helt privat verksamhet bedrivas vad gäller bortforsling av hushållsavfall.

För andra typer av avfall (utom miljöfarligt avfall) finns inga särskilda restriktioner vad gäller entreprenad och privat verksamhet. Kommunen kan erbjuda företag att ta hand om avfall eller lägga ut omhändertagandet på entreprenad. Kommunen kan också välja att inte utöva någon verksamhet i fråga om denna typ av avfall.

Kommunen kan emellertid efter regeringens medgivande utvidga det kommunala monopolet till andra typer av avfall.

För miljöfarligt avfall får yrkesmässig transport endast ske av kommun eller av den som erhållit särskilt tillstånd. Därigenom skapas ett legalt monopol. Enligt bestämmelserna i förordningen får kommunen överlåta sådana transporter på inrättning eller företag som drivs av kommunen. Det kan alltså överlåtas till kommunalt bolag men inte till privat bolag. Ett privat bolag kan däremot få tillstånd att utföra denna typ av transporter. För slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall gäller att SAKAB har i princip ett legalt monopol. Tillstånd till sådan verksamhet kan dock beviljas annan.

2.17 KOLLEKTIVTRAFIK

2.17.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS/LANDSTINGETS UPPGIFTER

Den regionala och lokala kollektivtrafiken är enligt lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik (SFS 1978:438) en gemensam uppgift för landsting och kommuner. Avsikten med detta är att ge förbättrade betingelser för den lokala och regionala persontrafiken. Lagen innebär att huvudmannaskapet för den lokala och regionala kollektiva trafiken på landsväg läggs på ett kommunalförbund som består av landstingskommunen och primärkommunerna i respektive län. Avsikten med detta är att uppnå en integrering av lokal och regional trafik

och en ökad samordning av trafikresurserna. Som alternativ till kommunalförbund får verksamheten bedrivas av ett aktiebolag där landstingskommunen och primärkommunerna äger samtliga aktier.

Enligt lag om rätt att driva viss linjetrafik som kom år 1985 behöver ovannämnda kommunalförbund inget linjetrafiktillstånd för trafik inom länet.

Motivet till det gemensamma huvudmannaskapet är enligt departementschefen, (proposition 1977/78:92) att den nuvarande uppdelningen i skilda ansvarsområden för lokal- och regionaltrafik är besvärande både för resenärerna och planerande och bidragsgivande myndigheter, att det lokala och regionala resandet i stor omfattning använder samma trafikresurser samt att samordnad trafikplanering och enhetliga taxesystem skapar möjligheter för resenärerna att få bättre anslutning mellan lokala och regionala linjer och en smidig övergång mellan linjerna. Ett effektivare utnyttjande av trafikresurserna kan också uppnås genom bättre möjligheter till samordning mellan olika trafikuppgifter och samverkan mellan olika trafikföretag.

Departementschefen anför vidare:

Jag tillstyrker alltså utredningens förslag att **ansvaret för den lokala och regionala kollektiva landsvägstrafiken bör klarläggas.**

Ett sådant ansvar medför självfallet inte någon skyldighet att överta trafikrörelser genom ett formellt ägande. Tvärtom torde det bli vanligt - och enligt min mening också önskvärt - att huvudmannen uppträder åt olika entreprenörer att svara för trafikens utövande. ...

De entreprenörer som huvudmannen anlitar för trafikens utövande kan vara statliga, kommunala eller

enskilda trafikföretag. En sådan ordning innebär bland annat att de kommunala lokaltrafikföretag som sedan länge varit etablerade i de större tätorterna och vars trafikproduktion många gånger är mycket omfattande, kan kvarstå som särskilda företag, dock med taxor och tidtabeller samordnade med övrig trafik i länet.

Huvudmannens huvudsakliga uppgifter inom trafikförsörjningen kan därmed sammanfattas i bestämmanderätten över trafikutbud och taxor. Vidare har huvudmannen att ta ställning till hur driften av trafiken bör ske - entreprenadtrafik eller trafik i egen regi. Huvudmannen har också att besluta om fördelningen av eventuellt uppkommande underskott i trafikrörelsen.

Lag år 1985 om rätt att driva viss linjetrafik som innebär att ovannämnda huvudmän i varje län får rätt att bedriva trafik utan linjetrafiktillstånd, innebär också att tidigare meddelade tillstånd till sådan trafik upphör att gälla. Detta innebär en kommunalisering av linjetrafiken med buss. Dock finns möjlighet att helt eller delvis lägga ut trafikverksamheten på entreprenad.

Viss kompletteringstrafik utanför huvudmannens trafikförsörjningsplan kan dock få förekomma även i fortsättningen. Ett sådant trafiktillstånd innebär ingen ensamrätt på linjen och inte heller någon skyldighet att driva trafiken. Huvudmannen kan när som helst sätta in linjetrafik på sträckan.

Skälen för detta är att man vill åstadkomma en ökad samordning av trafiken. Departementschefen anför i propositionen (prop 1984/85:168):

Den som innehar ett linjetrafiktillstånd har regelmässigt ensamrätt till trafiken på vägsträckan och ytterligare linjetrafik på samma sträcka kan förekomma endast i vissa fall och då ofta i förening med så kallat upptagningsförbud för den till-

kommande trafiken. Bland annat dessa regler medför helt naturligt avsevärda begränsningar i möjligheten att kunna planera trafiken på mest rationella sätt. Att exempelvis utnyttja en buss i trafik under en annars tom returkörning eller utnyttja samma fordon på olika linjesträckningar, såväl i tätorts- som landsbygdstrafik, ställer sig ofta svårt genom att de olika trafikföretagen har var sina klart avgränsade tillstånd.

Det kan således konstateras att en busslinjetrafik, som bedrivs efter de existerande linjetrafiktillstånden kännetecknas av avsevärda begränsningar när det gäller att uppnå en rationell trafikplanering.

Näringsfrihetsombudsmannen anför i sitt yttrande över förslaget att det är ett steg i riktning mot ett bättre utnyttjande av konkurrensmöjligheterna inom busslinjetrafiken. För att uppnå detta eftersträfvade syfte måste man dock enligt näringsfrihetsombudsmannen komplettera förslaget med regler rörande egenregiverksamhet och upphandlingsförfarande så att det säkerställs att man på bästa sätt utnyttjar de konkurrensmöjligheter som bjuds med de nya reglerna.

Näringsfrihetsombudsmannen syftar då på möjligheten för de olika bussbolagen att konkurrera om trafiken på vissa sträckor.

2.17.2 ENTREPRENAD, PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENSMÖJLIGHETER

Genom de nya bestämmelserna för kollektivtrafik avskaffas i praktiken tidigare monopol för privata eller samhällsägda trafikföretag att driva kollektivtrafik på viss linje. Istället skapas ett legalt monopol för landsting och kommuner gemensamt att i form av kommunalförbund eller aktiebolag ha ansvar

för all kollektivtrafik på landsvägarna inom länet.

Dock finns möjlighet att lägga ut verksamheten helt eller delvis på entreprenad till privata företag. Landsting och kommuner kan inom detta område skapa ett system med konkurrens och upphandling genom anbudsförfarande inom kollektivtrafiken.

2.18 TRAFIKNÄMND

2.18.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Trafiknämndens uppgifter är specialreglerad verksamhet som i huvudsak regleras i lag om trafiknämnd (SFS 1978:234).

Grunden för trafiknämndens arbete anges i vägtrafikkungörelsen (SFS 1972:603). I paragraferna 147 och 148 anges att kommun får fatta beslut om vissa lokala trafikföreskrifter. Enligt lagen om trafiknämnd skall sådana uppgifter inom kommunen handhas av en trafiknämnd. Kommunen får tillsätta särskild trafiknämnd eller uppdra åt annan nämnd att vara trafiknämnd. I annat fall är kommunstyrelsen trafiknämnd. Trafiknämnden fattar beslut om de lokala trafikföreskrifterna. Förvaltningsbesvär kan anföras över besluten.

Enligt tidigare lagstiftning fanns trafiknämnder som bestod av polismästaren som ordförande och två av kommunfullmäktige valda ledamöter. Motivet för att inrätta denna typ av trafiknämnder var enligt departementschefen att motorfordonstrafiken hade blivit en integrerad del i samhällets ekonomiska

liv och att de lokala trafikföreskrifterna - förutom polisiära ordningsaspekter - också kunde tillgodose kommunala trafikpolitiska synpunkter.

Erfarenheterna av dessa trafiknämnder hade emellertid varit att företrädare för kommunerna hade ansett att det brast i samordningen mellan trafiknämnderna och de kommunala planeringsorganen. Statens vägverk hade framhållit att trafiknämnderna inte hade samrátt i erforderlig utsträckning med väghållare. En arbetsgrupp som tillsatts av Statens Trafiksäkerhetsverk och Svenska Kommunförbundet hade förordat att obligatoriska specialreglerade kommunala trafiknämnder skulle inrättas för att överta bland annat tidigare trafiknämnders arbetsuppgifter. Som en följd av detta förslag kom nu gällande lag. Trafiknämnden var alltså enligt tidigare lagstiftning inte ett kommunalt organ. För att få en fastare kommunal förankring av besluten om lokala trafikföreskrifter överförs ansvaret till en kommunalt inrättad trafiknämnd.

Departementschefen anför i propositionen (1977/78:81):

För egen del biträder jag utredningens grunduppfattning om behovet av en starkare kommunal förankring av besluten om lokala trafikföreskrifter. Jag förordar därför att trafiknämnden avvecklas och att deras uppgifter när det gäller lokala trafikföreskrifter förs över till kommunerna. Jag har redan tidigare talat om kommunernas ökande ansvar för trafikmiljön. När det gäller den befintliga bebyggelsen aktualiserar ansvaret åtgärder som har avseende på trafikregleringen och därmed de lokala trafikföreskrifterna. Vid planering av nya områden hänger trafikregleringen av naturliga skäl nära samman med kommunens byggnads-, plan- och miljöpolitik. Slutligen kommer självfallet också den lokala kollektivtrafikens behov in i bilden. Mot denna bakgrund måste trafikreglering anses vara en

i hög grad kommunal angelägenhet. Överförande av beslutsbefogenheterna till kommunerna ligger ju också i linje med strävandena att minska det statliga inflytandet över kommunernas verksamhet.

Det är emellertid viktigt att förfarandet hos kommunerna ordnas så rationellt som möjligt. Handläggningen kan med fördel ses i två skeden. Det första av dem rör kommunernas övergripande principbeslut, medan det andra rör beslut om konkreta lokala trafikföreskrifter. När det gäller den första typen av beslut vill jag peka på att kommunerna kan finna behov av att fastställa allmänna handlingsprogram för sin trafikregleringspolitik. Denna har ofta ett starkt samband med byggnads-, plan- och miljöpolitik. Vidare behöver planer utformas för nya bebyggelseområden. I detta sammanhang intar ofta trafikregleringsfrågorna en central ställning. Det är också att märka att man just i samband med nybebyggelse har de största möjligheterna att utveckla en trafiksäker miljö. Även när det gäller trafiksanereringar av äldre områden eller stadsdelar kan man nå goda resultat. Sådana saneringar kräver i flera fall också beslut av övergripande karaktär. Det framstår för mig som naturligt att grunderna för den kommunala trafikregleringspolitiken beslutas av kommunfullmäktige. Jag syftar de på de trafikpolitiska beslut som jag har gett exempel på tidigare. Dessa innebär alltså att man bestämmer principerna för kommunens trafik- och trafiksäkerhetspolitik genom handlingsprogram samt planer för bebyggelse och trafiksanereringar.

De trafikpolitiska besluten måste emellertid materialiseras i föreskrifter. Det uppkommer också fortlöpande behov av föreskrifter som inte har något direkt samband med beslut av övergripande karaktär. Det är i dessa fall fråga om föreskrifter av övervägande teknisk art som har sitt naturliga forum i ett annat kommunalt organ än fullmäktige. Det framstår för mig som lämpligt att sådana frågor handläggs i en kommunal nämnd. Av olika skäl bör man i denna situation inte välja att inrätta obligatoriska kommunala nämnder för detta ändamål. I linje med bland annat den tidigare nämnda strävan att minska den statliga regleringen av kommunernas verksamhet bör i stället kommunen ha frihet att själv bestämma vilken nämnd - befintlig eller nyinrättad - som skall handlägga frågor om lokala trafikföreskrifter. De angivna principerna innebär att kommunerna får stor frihet att själva ta ställning till hur arbetet med hänsyn till lokala förhållanden lämpligen bör organiseras.

2.18.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

Kommunal trafiknämnds uppgifter är kommunal normgivning och kan därmed inte överlätas på annan. Därför kan varken entreprenad eller privat verksamhet förekomma. Däremot finns inget hinder mot att lägga ut utredningar som underlag för trafiknämndens beslut på exempelvis konsult.

2.19 KOMMUNAL PARKERINGSÖVERVAKNING

2.19.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Genom lag om kommunal parkeringsövervakning (SFS 1987:24) har kommunerna rätt dels att själva besluta om kommunal parkeringsövervakning, dels att anlita personal från andra kommuner eller bevakningsföretag som parkeringsvakter.

2.19.2 ENTREPRENAD

Departementschefen anför i propositionen (1986/87:51):

Kommunal parkeringsövervakning har efter hand hittills införts i sammanlagt 97 kommuner.

Jag har förståelse för de problem som kommunförbundet pekar på, när det gäller att anlita personal för övervakningen.

Tre lösningar - vilka givetvis kan kombineras - ligger närmast till hands.

För det första kan de kommuner som har fått tillstånd att själva ha hand om övervakningen samverka med varandra på så sätt att de bildar kommunalförbund för uppgiften ifråga. När ett kommunalförbund

har bildats för att handha kommunal parkeringsövervakning, skall enligt nuvarande ordning vad som sågs om kommunen i 1964 års lag tillämpas också för kommunalförbundet. Detta framgår av § 2 kommunalförbundsagen. För sådana fall av kommunal samverkan krävs alltså ingen ändring av de nuvarande lagbestämmelserna.

För det andra bör emellertid en parkeringsövervakande kommun också ha möjlighet att anlita kommunal personal från en grannkommun eller en annan kommun. För att klargöra en kommuns möjligheter att anlita sådan personal behövs emellertid ett förtydligande av lagreglerna. Förtydligandet bör omfatta inte bara det fallet att två eller flera parkeringsövervakande kommuner "delar" på övervakningspersonal i kommunerna utan också det att den parkeringsövervakande kommunen anlitar personal som är anställd i en annan kommun och med huvudsakligen andra arbetsuppgifter.

För det tredje kan en dellösning vara att kommunerna som parkeringsvakter anlitar inte bara andra kommuners personal utan också personal hos vissa enskilda företag.

Parkeringsvakterna har visserligen i sin tjänsteutövning förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Enligt kap 11 § 6 tredje stycket i regeringsformen krävs det stöd i lag för att en sådan förvaltningsuppgift skall kunna lämnas över åt enskilda.

Parkeringsövervakning är emellertid en uppgift som är väl lämpad att utövas exempelvis av personal hos bevakningsföretag. Så sker ju redan idag i betydande omfattning, när det gäller parkering på tomtmark. Även de rent praktiska fördelarna med en reform i den angivna riktningen är påtagliga. Jag anser därför att man bör gå på kommunförbundets linje och öppna en möjlighet för kommunerna att utöka parkeringsövervakningen även med personal som är anställd hos enskilda företag.

Med hänsyn till rättssäkerheten bör denna möjlighet dock begränsas till att gälla sådan personal som är anställd hos bevakningsföretag. Dessa företags verksamhet bör stå under offentlig kontroll enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag (omtryckt 1980:588).

Även när kommunen i enlighet med förslaget anlitar utomstående som parkeringsvakter, bör den behålla ansvaret för verksamheten. Alla parkeringsvakter bör sålunda också fortsättningsvis i sin tjänsteutövning vara direkt underställda den parkeringsövervakande kommunen. Samma krav på utbildning bör givetvis gälla för alla parkeringsvakter. Kommunen bör också utfärda ett särskilt personligt förordnande för varje parkeringsvakt.

Det nu sagda bör framgå av lag.

Detta innebär att det inte är möjligt att lämna ut parkeringsövervakningen som sådan på entreprenad, om man därigenom menar att kommunen överlämnar ansvaret för övervakningen till en entreprenör. Däremot är det alltså tillåtet att inhyra personal från vaktbolag eller från andra kommuner för att utföra parkeringsövervakningen.

En del frågetecken torde dock finnas beträffande tolkningen av departementschefens uttalande. Om man anlitar ett vaktbolag men endast av kommunen personligt förordnade vakter vid bolaget får utföra verksamheten och att dessa i sin tjänsteutövning är direkt underställda den parkeringsövervakande kommunen, vem är då att betrakta som arbetsgivare? I lagen om kommunal parkeringsövervakning, § 6, finns stöd för att i detta sammanhang överlämna myndighetsutövning till privat anställda parkeringsvakter. Däremot kan inte andra typer av bolag än ovannämnda anlitas.

2.19.3 PRIVAT VERKSAMHET

I denna form av myndighetsutövning som omfattar negativa beslut för den enskilde, kan privat verksamhet inte förekomma vad gäller parkeringsövervakning på allmän plats.

2.20 VÄGAR, GATOR, PARKER M M

2.20.1 LAGREGLERING OCH KOMMUNENS UPPGIFTER

Med uttrycket väghållning avses både byggande av och drift av väg. Enligt § 5 väglagen (SFS 1991:948) är staten väghållare för allmänna vägar. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har dock möjlighet att besluta att en kommun skall vara väghållare inom kommunen. Vägverket handhar väghållningen för statens räkning och har tillsyn över kommunernas väghållning.

I plan- och bygglagen (SFS 1987:10, PBL) stadgas om kommunens skyldighet att svara för gator och andra allmänna platser. I vissa fall kan kommunen utkräva gatubyggnadskostnad av fastighetsägaren.

Kommunen avgör själv nämndorganisationen för gatu- och väghållning. Uppgiften ligger på kommunen. Det är emellertid vanligt att kommunen inrättar en särskild gatunämnd/teknisk nämnd som svarar för väg- och gatuunderhåll.

2.20.2 ENTREPRENAD

Både byggande och underhåll av gator och vägar kan utlämnas på entreprenad till privat företag. Ansvaret ligger dock kvar på kommunen som i entreprenadavtal måste förvissa sig om att arbetet kommer att utföras på ett tillfredsställande sätt.

2.20.3 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS-
MÖJLIGHETER

I plan- och bygglagen stadgas att inom områden med detaljplan skall som regel kommunen vara huvudman för gator och allmänna platser. Enskilda vägar förekommer oftast utanför detaljplanlagt område. Dessa kan ligga på väghållarens mark eller utgöra servitut på annans mark. I lag om enskilda vägar (SFS 1939:608) stadgas bland annat möjlighet att genom lantmåteriförrättning åstadkomma vägservitut över annans mark. I samma lag stadgas också möjlighet att bilda vägsamfällighet eller, inom områden med tätare bebyggelse, vägförening.

Vägsamfällighet eller vägförening svarar själv för underhållet av sina vägar. Detta sker i regel genom anlitande av antingen privat entreprenör eller av kommunen som entreprenör. Det torde kunna uppfattas som en kommunal angelägenhet att mot ersättning ta på sig underhållet av vägsamfälligheters och vägföreningars vägar inom den egna kommunen.

2.21 ELDISTRIBUTION

2.21.1 LAGREGLERING OCH KONCESSION

I lag från år 1902 om elektriska anläggningar (SFS 1902:71) stadgas bland annat att tillstånd (koncession) krävs för att dra fram elektriska starkströmsledningar. Tillstånd lämnas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Koncessionen avser en ledning med i huvudsak bestämd

sträckning eller ledningsnät inom visst område. Det förra kallas linjekoncession och det andra områdeskoncession. Vidare stadgas att den som innehar områdeskoncession för yrkesmässig distribution är skyldig att tillhandahålla ström åt var och en som inom området behöver den för normala förbrukningsändamål. Eldistribution är föremål för prisreglering.

Kraven för att få koncession preciseras på följande sätt i lagen, § 2 moment 2:

Koncession må ej meddelas, med mindre anläggningen är behövlig och förenlig med en planmässig elektrifiering och, då fråga är om områdeskoncession för yrkesmässig distribution, området utgör med hänsyn till eldistributionens ändamålsenliga anordnande lämplig enhet.

Koncession för yrkesmässig distribution må meddelas endast den som från allmän synpunkt finnes lämplig att utöva sådan verksamhet.

Vid prövning av fråga om meddelande av områdeskoncession enligt första och andra styckena skall möjlighet att tillgodose lokala intressen särskilt beaktas.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Koncession får inte överlåtas utan tillstånd. I lag om förvärv av eldistributionsanläggning m m stadgas att anläggning för yrkesmässig närdistribution av elektrisk starkström som kräver koncession inte får överföras till annan huvudman utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

På detta område finns inget kommunalt monopol. Ett privat företag likaväl som en kommun kan svara för distributionen av elkraft inom ett område.

Kommunal energiplanering

Enligt lag om kommunal energiplanering (SFS 1977:439) och förordning om kommunal energiplanering (SFS 1977:440) har kommunerna ett planeringsansvar ifråga om hushållning med energi och energitillförsel i kommunen. I propositionen (1976/77:129) anges att kommunerna skall främja hushållningen med energi. Av särskilt intresse anges vara utbyggnaden av kraftvärmeverk och utnyttjande av överskottsenergi från industriella processer. Sådana möjligheter skulle kunna utnyttjas i fjärrvärmenät. Utbyggnad av sådana fordrar en enhetlig planering på kommunal nivå.

Denna lagstiftning avser således inte bara elektricitet utan även andra former av energi, såsom fjärrvärme.

Kommunerna kan understödja elektrifieringsåtgärder också genom att lämna bidrag för elektrifiering åt enskilda. Det har ansetts vara ett allmänt intresse att så många hushåll som möjligt förses med elektrisk energi.

2.21.2 ENTREPRENAD

Om kommunen erhållit koncession för yrkesmässig distribution av elektrisk ström torde man inte

kunna överlåta driften av anläggningen till någon annan huvudman. Koncessionsprövningen innefattar också en lämplighetsprövning av distributören. Om kommunen inte vill driva verksamheten i egen regi återstår då möjligheten att entreprenören får söka koncession.

Om kommunen önskar försälja sin eldistributionsanläggning stadgas i lag om förvärv av eldistributionsanläggning m m att sådan anläggning inte får överföras till annan huvudman utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

2.21.3 PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENS- MÖJLIGHETER

Något hinder mot privat eldistribution finns inte och många företag som idag distribuerar elektricitet är privata. En förutsättning är att man erhåller koncession.

Koncession innebär ett legalt (naturligt) monopol och konkurrens förekommer därför inte inom det område där kommun (eller annan huvudman) har sitt monopol. I fråga om elektricitet för uppvärmningsändamål finns dock konkurrens från andra energislag, främst oljeeldning.

2.22

FJÄRRVÄRME

2.22.1

LAGREGLERING

Lagen om allmänna värmesystem (SFS 1981:1354) är tillämplig på allmänna värmesystem. Ett allmänt värmesystem är en fjärrvärmeanläggning eller ett naturgasnät som allmännförklarats enligt denna lag. Den som driver systemet är systemets huvudman. En fjärrvärmeanläggning eller naturgasnät förklaras som allmänt värmesystem av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer om

1. ändamålet är att bereda bostadshus eller annan bebyggelse värmeförsörjning genom fjärrvärme eller eldning med naturgas,
2. det finns behov av värmesystemet från allmän synpunkt och
3. huvudmannen såväl i ekonomiskt avseende som i övrigt har förutsättningar att driva värmesystemet.

Huvudmannen är enligt lagen skyldig att tillåta ägare av fastighet inom värmesystemets verksamhetsområde att bruka systemet. Ägare av fastigheter inom systemets verksamhetsområde skall betala avgifter till huvudmannen och är skyldiga att ansluta sig till systemet om behovet inte med större fördel kan tillgodoses på annat sätt. Huvudmannen är skyldig att tillhandahålla energi för erforderlig uppvärmning. De avgifter som får tas ut av huvudmannen skall motsvara självkostnaden. På detta område föreligger ingen monopolsituation för kommunen. Monopol skapas dock för huvudmannen vem huvudmannen sedan är inom det område som omfattas av fjärrvärmeanläggningen.

Ovannämnda lag och förordning om kommunal energiplanering är tillämplig också på fjärrvärme. (Se avsnitt om eldistribution)

2.22.2 ENTREPRENAD

Här gäller liksom för eldistribution att kommun eller annan kan vara huvudman. Om en fjärrvärmeanläggning skall förklaras som allmän skapas för huvudmannen ett legalt monopol på fjärrvärme inom området. Hittills har dock ingen kommun utnyttjat denna möjlighet, utan man har byggt ett fjärrvärmenät och anslutit abonnenter på komersiella grunder. Detta innebär att inga hinder finns för att lägga ut hela eller delar av verksamheten på entreprenör.

2.23 VATTEN OCH AVLOPP

2.23.1 ALLMÄN VATTEN- OCH AVLOPPSANLÄGGNING

Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (SFS 1970:244) förutsätter att det normalt är kommunen som driver vatten- och avloppsanläggning. Dock kan sådan anläggning som drivs av annan än kommun på ansökan förklaras för allmän av länsstyrelsen om det finns behov av anläggningen och kommunen tillstyrker. I lagen stadgas att kommunen skall sörja för eller tillse att allmän vatten- och avloppsanläggning kommer till stånd om det behövs med hänsyn till hälsoskyddet. Länsstyrelsen kan också vid vite ålägga kommunen att fullgöra sådan skyldighet. Fastigheterna i verksamhetsområdet skall vara anslutna om inte behovet med större

fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen. Huvudmannen är också skyldig att låta fastigheterna inom området bruka anläggningen. Avgifter skall fastställas enligt självkostnadsprincipen.

2.23.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

Normalt är det kommunen som äger vatten- och avloppsanläggning. Länsstyrelsen kan dock förklara även privat huvudmans anläggning som allmän om kommunen tillstyrker och det finns behov av anläggningen.

Det torde inte finnas något hinder för kommunen att lägga ut driften för sin vatten- och avloppsanläggning på entreprenad.

2.24 HAMNVERKSAMHET

2.24.1 LAGREGLERING

Kommuns befattning med denna verksamhet regleras huvudsakligen i lag om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (SFS 1983:293).

Beslut om att en hamn skall vara allmän fattas av regeringen eller sjöfartsverket. Ägare av allmän hamn kan vara såväl kommun som enskild. I lag om vissa avgifter i allmän hamn (SFS 1981:655) stadgas rätt att ta ut avgifter för brukande av allmän hamn.

2.24.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

Ägare av allmän hamn kan vara såväl kommun som enskild. Det torde vara möjligt att lägga ut driften av en hamn som ägs av kommunen på entreprenad.

Något hinder mot privata allmänna hamnar finns inte som ovan konstaterats. Det torde vara förenligt med den kommunala kompetensen att kommunen ger bidrag till privat hamn för att stödja näringslivet. Självfallet stödjer dock inte en kommun en privat hamn som kan konkurrera med den egna hamnen. Bland olika hamnar (kommunala eller privata) finns en viss konkurrens. Sjöfartsverket har dock vissa planerande och samordnande funktioner som syftar till att bland annat undvika överkapacitet, något som dock motverkar konkurrens.

2.25 KOMMUNAL REVISION

2.25.1 LAGREGLERING

Enligt kommunallagen kap 5 § 1 utser nyvald fullmäktige tre eller flera revisorer och minst lika många revisorssuppleanter. Revisorer får väljas för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer och suppleanter skall vara minst tre i varje granskningsgrupp. Dessa revisorer är förtroendemannarevisorer. Enligt kommunallagen kap 2 § 23 skall val av revisorer och revisorssuppleanter vara proportionellt om det begärs av ett visst antal av fullmäktiges ledamöter. Proportionellt val innebär proportionell fördelning av revisorsplatserna bland de politiska partier som är representerade.

rade i fullmäktige. Härigenom gäller samma regler för utseende av revisorer som för ledamöter till nämnder och styrelser.

I kap 5 § 3 beskrivs revisorernas arbetsuppgifter. De skall granska styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De skall pröva om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som utövats inom nämnderna är tillräcklig. I § 5 anges att revisorerna årligen skall till fullmäktige avge berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen avseende föregående års verksamhet. Härvid skall anges om anmärkning beträffande den granskade verksamheten föreligger eller ej. Revisionsberättelsen skall också innehålla särskilt uttalande i frågan huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

I § 4 anges att revisorerna själva skall utöva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget om inte fullmäktige bestämt annat. Protokoll skall föras över beslut som fattas angående förvaltningen.

I propositionen (1975/76:187) anges i specialmotiveringen till denna paragraf:

Som både utredningen och remissinstanserna framhåller måste man skilja mellan de göromål som kan hänföras till det egentliga revisionsarbetet och de göromål av administrativ art som har samband med revisorsuppdraget. Uppdraget att vara revisor är av individuell natur och kan inte fullgöras i de arbetsformer som gäller för styrelser och övriga nämnder. De administrativa göromålen däremot, som

förvaltning av medel som fullmäktige har anslagit för revisionsverksamheten, anställande av experter och andra biträden, anskaffning och vård av förbrukningsmateriel och inventarier etc, är väl ägnade att handhas i de arbetsformer som både för närvarande och enligt förslaget till ny kommunallag anvisas för styrelsen och övriga nämnder. I en del kommuner och landstingskommuner har man också inrättat en särskild nämndförvaltning för revisionen. Att de administrativa uppgifterna handhas av en nämnd för vilken reglerna för styrelser och övriga nämnder gäller behöver enligt min mening inte försvaga revisorernas självständighet och oberoende.

För att utöva revisionen krävs att de politiskt valda revisorerna har tillgång till sakkunnig personal och biträde till dessa. Sådana personer kan vara anställda av kommunen/landstinget. Många kommuner och en del landsting väljer att i stället anlita Kommunförbundets revisionsenhet och behöver på så vis ingen egen anställd revisionspersonal.

2.25.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

Av kommunallagen framgår att revisorer skall väljas av fullmäktige och det framgår också att det är de som skall avge revisionsberättelse. Uppgiften att avge revisionsberättelse kan därför inte lämnas ut på entreprenad eller på annat sätt privatiseras. Men det finns inget hinder mot att anlita exempelvis revisionsbyrå för revisionsarbetet inklusive utarbetande av förslag till revisionsberättelse. Revisionsberättelsen kan dock inte avges till fullmäktige förrän den antagits av revisorerna.

Någon ren privatisering torde inte vara aktuell på detta område. Möjligen skulle man kunna tänka sig att en grupp medborgare anser att kommunen

missköter sin verksamhet. De kan då anlita en privat revisionsbyrå för att med hjälp av offentliga handlingar granska kommunens förvaltning. Den privata revisionsbyrån kan sedan avge en revisionsberättelse som exempelvis kan publiceras i tidningar i politiskt syfte.

2.26 ÖVRIG FAKULTATIV VERKSAMHET INKLUSIVE FRITID OCH KULTUR

2.26.1 LAGREGLERING OCH UPPGIFTER

Med fakultativ verksamhet förstås sådan verksamhet som regleras i Kap 1 § 4 första stycket, kommunallagen. Där anges:

Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter.

Som komplettering till detta finns motiven och den omfattande rättspraxis som utvecklats. Dessutom finns som komplettering ett flertal lagbestämmelser och regler om befogenheter för kommuner och landsting. Vanliga fakultativa nämnder är kulturnämnd och fritidsnämnd. Av dessa brukar kulturnämnd också finnas i landstingskommun medan fritidsnämnd huvudsakligen hör hemma i primärkommunal verksamhet.

Kulturnämnd omfattar bibliotek, teater- och musikverksamhet samt övrig kulturell aktivitet. De vanligaste institutionerna är dock bibliotek, teater och konserthus. Dessutom administreras ofta bidrag till kulturell föreningsverksamhet.

Fritidsnämnd har hand om fritidsanläggningar, fritidsgårdar, idrottsverksamhet och bidrag till föreningar med fritids- och sportinriktning.

Utöver detta finns ytterligare fakultativ verksamhet som regleras dels genom kommunallagen kap 1 § 4 dels genom särskild lagstiftning som tillkommit för att möjliggöra för kommun att bedriva ytterligare verksamhet. Detta kallas den specialreglerade kompetensen. De viktigaste lagarna är:

Lagen om kommunalt partistöd (SFS 1969:596)
 Lagen om rätt för kommuner och landstingskommuner att lämna internationell katastrofhjälp (SFS 1975:494)
 Lagen om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika (SFS 1985:1052)
 Lagen om rätt för kommuner att bistå utländska studerande (SFS 1962:638)
 Lagen om vissa befogenheter inom turistväsendet (SFS 1968:131)

Exempel på fakultativ verksamhet

Inom området fakultativ verksamhet har utvecklats en omfattande rättspraxis och faktisk praxis som medfört att kommunerna tar befattning med verksamhet inom ett mycket stort fält. Exempel på områden där fakultativ kommunal verksamhet förekommer, är

Bibliotek
 Fritidsanläggningar
 Samlingslokaler
 Turism

Hotell, restauranger
 Friluftsliv och naturvård
 Kommunikationer
 Stöd till studieorganisationer och skolor
 Stipendier
 Trafikskola
 Teater
 Invandrarbyrå
 Politiska partier
 Stöd till näringslivet
 Åtgärder mot arbetslöshet
 Stöd till enskild service (kommersiell service)
 Internationellt bistånd
 Kalkning av sjöar

I en del av dessa områden är det endast fråga om bidrag från kommunen/landstinget. Inom andra områden kan det vara ett alternativ att antingen bedriva verksamheten själv eller lämna bidrag till annan som vill bedriva verksamheten. Om en verksamhet, till exempel en teater, skall drivas av en förening kan kommunen stödja verksamheten med bidrag. Dock måste kommunen i så fall se till att vissa villkor är uppfyllda. Detta gäller framför allt grundprinciperna i den kommunala kompetensen, särskilt lokaliseringssprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Om kommunen är huvudman för en viss verksamhet kan i vissa fall kommunen få statsbidrag för verksamheten till exempel teater, kalkning av sjöar, turist- och rekreationsanläggningar m m. I dessa bidragsbestämmelser finns för närvarande inga principiella restriktioner mot att lägga ut verksamhet på entreprenad. Statsbidrag kan även utgå till

annan huvudman än kommunen. Emellertid fattas beslut från fall till fall om denna typ av bidrag. I vad mån privata inslag i driften påverkar beslutet är svårt att veta.

Driftformer

Inom den fakultativa verksamheten är utrymmet för privatisering större än inom den specialreglerade. Utöver allmän driftservice bör också hela verksamheter kunna läggas ut på entreprenad. Verksamheter kan också bedrivas privat och med kommunalt bidrag. Det finns inte heller något legalt hinder för privat biblioteksverksamhet, privata badhus eller andra fritids- eller kulturanläggningar.

Detta gäller även verksamhet utanför kultur- och fritidsnämndsverksamhet.

Kaiser - Riberdahl skriver i kommunallagarna del 2, 6:e upplagan, sid 119:

Förutsättning för anlitan­de av särskilt rätts­objekt för kommunal verksamhet är att verksamheten klart faller inom den kommunala kompetensen samt att risken för kompetensöverskridande åtgärder från objektets sida bedöms som ringa. ... I sakens natur ligger vidare att överförandet på särskilt rätts­objekt av centrala funktioner inom den oreglerade kommunalförvaltningen icke bör vara tillåten med hänsyn till de begränsningar i insyn och rättskontroll som övergången till enskild verksamhet innebär. Omfattande uppgiftsöverflyttningar skulle också strida mot kommunaldemokratins principer.

Curt Riberdahl skriver i artikel i förvaltnings­rättslig tidskrift 1985 nr 4-5, sidan 150 f:

På vissa områden är det emellertid inte troligt att en fullständiga avkommunalisering är tänkbar, trots att uppgiften är fakultativ. Genom riksdagsbeslut år 1974, som dock inte har karaktär av lagstiftning, har till exempel förutsatts att kommunen bedriver kulturpolitisk verksamhet av olika slag. Belysande är också de uttalanden i prop 1984/85:141 sid 20 ff, där tankarna på en bibliotekslag avvisas. Ett bland flera skäl härför är att kommunen ändå tar ett ansvar för folkbibliotekens verksamhet. Statsmakterna förutsätter alltså att kommunerna driver viss fakultativ verksamhet, men ger kommunerna frihet att gestalta denna verksamhet och att välja de verksamhetsformer som ryms inom den allmänna kompetensen. Motsvarande situation finns också på andra områden. Kommunalpolitiskt är det också knappast möjligt att tänka sig att kommunerna skulle avveckla all sin verksamhet på till exempel fritids- eller kulturområdet. Däremot är det fullt möjligt att tänka sig att valfriheten i verksamhetsformerna kan medföra att en del kommuner avstår från att driva verksamheten i egen regi och istället stöder enskild verksamhet genom bidragsgivning. Därvid bör uppmärksammas att det kompetensrättsligt sett föreligger en olikhet mellan möjligheter att stödja en verksamhet som är kommersiellt grundad (näringslivet) och verksamhet som är ideellt grundad (föreningsliv).

Några rättsfall på det fakultativa området

I RÅ 1982 Ab 323 var följande fråga aktuell:
En kommunal musikskola inrättades med ABF som huvudman. Verksamheten skulle rymmas inom budgeten för varje år. Besvär anfördes med motivering att beslutet innebar att ett studieförbund fick monopolställning på musikundervisningens område. Fullmäktige överskred därför sin befogenhet och beslutet vilade på orättvis grund. Beslutet uppfattades som lagligt av både länsstyrelse och regeringsrätt.

Ett intressant rättsfall finns i RÅ 1982 Ab 313:

Kommunfullmäktige hade träffat avtal med ABF att ha hand om invandrarbyråverksamheten. Enligt avtalet skulle ABF förbinda sig att i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet samt att behandla alla invandrare i kommunen på lika och objektiva grunder. ABF skulle hålla invandrarnämnden underrättad om verksamhetens bedrivande och utveckling. Invandrarnämnden och kommunstyrelsen skulle när som helst äga rätt att ta del av invandrarbyråns räkenskaper och övriga handlingar ävensom att eljest inspektera denna. I avtalet framgick också att personalen skulle iaktta och tillämpa sekretess och tystnadsplikt.

Besvär anfördes med motiveringen att invandrarbyrån är en kommunal angelägenhet och sålunda bör vara en kommunal verksamhet.

Länsstyrelsens domslut löd:

Länsstyrelsen finner att det är en icke obligatorisk uppgift för kommuner att inrätta och driva invandrarbyråer. Verksamheten inom en invandrarbyrå synes inte kunna innebära någon myndighetsutövning. En kommun har därmed möjlighet att uppdra åt annan att sörja för sådan verksamhet. Bestämmelserna i avtalet med ABF, Kolbäcksdalen, synes garantera opartiskhet och saklighet samt att sekretesslagens bestämmelser iakttages.

Länsstyrelsen lämnade därför besvären utan bifall. Detsamma gjorde regeringsrätten.

2.26.2 ENTREPRENAD OCH PRIVAT VERKSAMHET

För det oreglerade fakultativa området är möjligheterna till både entreprenad och privat verksamhet

större än för obligatorisk specialreglerad verksamhet. Gemensamt för båda dessa områden är att driftservice kan läggas ut på entreprenad. Några formella hinder torde heller inte finnas för att lägga ut kärnverksamhet på entreprenad inom det fakultativa området. Ett annat alternativ är att lämna bidrag till privat verksamhet. Sådana bidrag måste dock vara förknippade med villkor av typ att alla kommuninvånare har tillträde till verksamheten på lika villkor etc.

Kommunen har inget legalt monopol på fakultativ verksamhet. Därför finns inga hinder mot privat verksamhet. Uppgifterna är frivilliga för kommunen möjligen med undantag för kulturområdet. Verksamheten kan avgiftsfinansieras eller skattefinansieras eller en kombination av båda. Om verksamheten skattefinansieras uppstår i praktiken ett finansiellt monopol för kommunen.

Även om det således inte finns något hinder mot entreprenadlösningar eller privat verksamhet torde det dock inte vara möjligt för en kommun att överlåta ansvaret för kommunens kulturpolitik respektive fritidspolitik på en annan huvudman. Allmänna överväganden, synpunkter och yttranden i kultur- eller fritidsärenden måste omhänderhas av ett kommunalt organ.

3.1

LAGREGLERING

Grunderna för den kommunala verksamheten återfinns i regeringsformen kap 8 § 5. Där stadgas:

Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Det är värt att notera att ordet kommun är en gemensam beteckning för primärkommun och landstingskommun.

I regeringsformen kap 11 § 6 regleras möjlighet att lägga ut förvaltningsuppgift till icke offentlig huvudman. Där anges:

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

Med myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.

Ytterligare en förutsättning för att det skall vara fråga om myndighetsutövning är att verksamheten och besluten regleras av offentlighetsrättsliga bestämmelser.

Kommunal verksamhet brukar indelas i obligatorisk specialreglerad och fakultativ verksamhet. Den förra regleras i särskilda lagar. Den senare regleras dels av de allmänna bestämmelser om kommunens kompetens i kommunallagen, dels av några särskilda lagar som ger kommunen möjlighet men inte skyldighet att ägna sig åt viss verksamhet.

3.2 MERVÄRDESKATT

Avsikten med de förändringar som genom lagstiftning införs från och med den 1 januari 1991 är att mervärdeskatten inte längre skall utgöra något hinder mot kommunala entreprenader. Kommunerna får dra av den mervärdeskatt som betalas vid upphandling både av varor och tjänster. För sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning kommer dock inte att utgå mervärdeskatt. Det skulle få till följd att entreprenadupphandling på dessa områden skulle bli dyrare än motsvarande egen verksamhet. Entreprenören kan nämligen inte dra av ingående moms eftersom han inte har någon utgående moms. Kommunen kan däremot dra av ingående moms. För att detta inte skall utgöra något hinder för kommunala entreprenader införs ett statsbidrag som utgår till kommuner som anlitar entreprenörer inom icke momsbelagda områden.

Inom fritidssektorn uppstår dock momsproblem genom det nya systemet. Om kommunen lägger ut driften av en fritidsanläggning på en förening som får bidrag till verksamheten, kan föreningen inte dra av ingående moms på inköpta varor och tjänster. Kommunen kan heller inte dra av momsen. Det blir alltså dyrare för kommunen att driva en fritidsanläggning genom en förening än i egen regi.

Inom den kommunala verksamheten finns en omfattande driftservice. Med driftservice avses sådana funktioner som städning, fönsterputsning, matlagning, uppvärmning, transporter både av personer och varor etc. I den mån dessa verksamheter utgör stödfunktion till kommunernas kärnverksamheter torde inte finnas några formella hinder mot att lägga ut sådana uppgifter på entreprenad. Exempel på transporter som inte är driftservice utan är kärnverksamhet är kollektivtrafik. För den gäller särskilda regler som vi skall återkomma till.

Driftservice kan läggas ut i delar, till exempel städning, eller kan hela driftservicefunktionen för en viss institution läggas ut på entreprenad. Detta framgår av det rättsfall som återgivits i kapitel 1 Allmänt.

Både inom specialreglerad och fakultativ verksamhet kan driftservice läggas ut på entreprenad. Vid upphandling av driftservice bör det kommunala upphandlingsreglementet följas. Det är vanligt att kommuner säljer driftservice till varandra. Till exempel kan landstingets sjukhuskök laga mat också till primärkommunala institutioner. Ofta träffas sådana överenskommelser utan att upphandlingsreglementet tillämpas. Det innebär att privat verksamhet inte bereds tillfälle att konkurrera.

Driftservice är ett område som är relativt enkelt att lägga ut på entreprenad. Det finns också många privata företag som har kapacitet och kunnande på detta område.

3.4

KOMMUNALA ENTREPRENADER INOM DET
SPECIALREGLERADE OMRÅDET

Några viktiga specialreglerade verksamheter är:

Hälso- och sjukvård

Tandvård

Omsorg

Socialtjänst

Skola

Plan- och byggväsendet

Byggnad och underhåll av vägar, gator, parker m m

Räddningstjänst

Sotning

Miljö- och hälsoskydd inklusive renhållning

Inom dessa områden finns uppgifter som är obligatoriska för kommuner och landsting. Som angivits i föregående avsnitt finns inga formella hinder mot att lägga ut driftservice inom de specialreglerade verksamheterna.

För kärnverksamheten gäller att den specialreglerade lagstiftningen ofta innehåller en bestämmelse om att kommunens uppgifter inom verksamheten skall fullgöras av en nämnd. Med hänvisning till regeringsformen kap 8 § 5 att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestämmes i lag brukar detta tolkas som att verksamheten i fråga inte kan överlämnas till annan huvudman. Huvudprincipen är alltså att kärnverksamheten inom specialreglerad förvaltning skall bedrivas av kommunen själv och inte läggas ut på entreprenad. Härifrån finns dock många undantag.

Möjligheter till entreprenad får bedömas efter bestämmelser i lagstiftningen i kombination med uttalanden i förarbeten och praxis. Den genomgång som gjorts i avsnitt 2 av förarbetena visar att man åtminstone inte i äldre lagstiftning i nämnvärd omfattning behandlat frågan om entreprenad. Det har uppfattats som naturligt att kommunen själv driver sin verksamhet. I lagstiftning från senare tid har emellertid entreprenad behandlats i några fall. Detta gäller till exempel inom omsorgen där lagstiftningen klar utsäger att kommuner kan bedriva omsorgsverksamhet på entreprenad åt landsting eller åt varandra. Även inom renhållning och kollektivtrafik har lagstiftningen behandlat entreprenadfrågor.

Beträffande administrationen av den specialreglerade verksamheten gäller att beslutanderätten utövas av en politiskt vald nämnd eller på delegation av tjänstemän eller förtroendemän inom kommunen. Utredningsarbete, kontorsservice till exempel utskrifter och liknande arbetsuppgifter som inte innefattar något självständigt ställningstagande torde alltid kunna läggas ut på entreprenad till exempel genom anlitande av konsult eller skrivbyrå. Detta gäller oavsett verksamheten i sig innefattar myndighetsutövning eller ej. Genom att lägga ut till exempel ett utredningsuppdrag lägger man inte ut själva myndighetsutövningen. Den innefattas i beslutanderätten.

Hälso- och sjukvård

Inom hälso- och sjukvårdens kärnverksamhet torde finnas vissa möjligheter att lägga ut verksamhet på entreprenad, dock endast kompletterande verksamhet. Troligen är det möjligt att lägga ut på entreprenad driften av en eller flera vårdcentraler, av ett mindre länsdelssjukhus, ett sjukhem, hemsjukvården inom ett område etc. Det torde också vara möjligt att lägga ut på entreprenad vissa medicinska stödfunktioner, till exempel laboratorier, röntgenundersökningar och tillhandahållande av hjälpmedel. Vid sådana entreprenader måste landstinget/kommunen genom avtalet se till att sekretessregler, likställighetsprincip etc gäller på liknande sätt som i den egna verksamheten. Landstinget måste också förvissa sig om att man har insyn i verksamheten. Om driften av sjukvård innefattande slutenvård, till exempel sjukhus eller sjukhem, skall lämnas ut på entreprenad måste entreprenören ha tillstånd för verksamheten enligt stadgan om enskilda vårdhem (SFS 1970:88). För vårdcentral eller annan öppenvård erfordras inte tillstånd om verksamheten drivs enligt avtal med sjukvårdshuvudmannen.

Ingenting hindrar heller att sjukvårdshuvudmannen avtalar med privat vårdgivare, privatläkare, privat sjukhus eller privat sjukhem, att mot ersättning ta hand om patienter som anvisas av kommunen/landstinget.

Ambulansverksamhet kan också läggas ut på entreprenad.

Tandvård

Inom tandvården torde det inte möta något hinder att lägga ut en del av verksamheten på entreprenad. Att däremot lägga ut all verksamhet strider mot andan i tandvårdslagen och dess förarbeten.

Omsorg

Driften av landstingets egen omsorgsverksamhet torde inte kunna läggas ut på entreprenad. Möjlighet att bedriva privat verksamhet finns och landsting kan avtala med privat omsorgsverksamhet att ta emot personer som anvisas av landstinget. Särskilt tillstånd erfordras för privat verksamhet. Möjlighet finns också för primärkommunen att driva omsorgsverksamhet på entreprenad åt landstinget och åt andra kommuner. Detta regleras i omsorgslagen. Vid kommunal entreprenad av omsorg ligger dock ansvaret kvar på landstinget som beslutar om de insatser som skall ges med stöd av omsorgslagen och fattar de beslut som kan överklagas med förvaltningsbesvär. Sådan entreprenad är ett alternativ till att överta huvudmannaskapet.

Skolan

Skolans kärnverksamhet kan i princip inte läggas ut på entreprenad. Vissa begränsade möjligheter finns dock att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka inslag i skolverksamheten. Bland annat beroende på att betygssättning uppfattas som myndighetsutövning kan detta ske endast i mycket be-

gränsad omfattning. Skolmåltider och skolskjutsar kan liksom annan driftservice läggas ut på entreprenad.

Kommuner och landstingskommuner kan köpa uppdragsutbildning till sin skolverksamhet av varandra och av staten. Detta regleras i särskild lagstiftning om uppdragsutbildning.

Socialtjänst

Inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg torde utredande verksamhet, till exempel vissa sociala utredningar samt kuratorsfunktion i begränsad utsträckning kunna överlätas på konsult. Dock kan inte rätten att fatta beslut delegeras till konsulter. Även rådgivningsbyrå till exempel i familjerätt eller alkoholfrågor bör kunna läggas ut på entreprenad. Sekretessfrågor måste dock lösas genom avtalet.

Inom barnomsorgen kan givetvis stödfunktioner som städning, trädgårdsskötsel och liknande läggas ut på entreprenad liksom i all specialreglerad verksamhet.

Rättslaget är oklart vad gäller möjlighet att lägga ut en barnstugas kärnverksamhet på entreprenad åt enskilt företag. Statsbidragsreglerna kan dock vara styrande. Statsbidrag kan utgå till föräldrakoooperativa och personalkoooperativa barnstugor. Vidare kan bidrag utgå till barnstugor som drivs av ideell organisation, använder en speciell form av pedagogik eller arbetar på andra liknande ideella grun-

der. En förutsättning för att bidrag skall kunna utgå till en barnstuga som drivs på entreprenad av företag är därför att verksamheten uppfattas som kommunal barnomsorg. Dagbarnvårdare (familjedaghem) måste enligt statsbidragsreglerna vara kommunalt anställda.

Inom äldreomsorgen är det osäkert i vad mån kommunens egna institutioner kan lämnas ut på entreprenad. Ingenting hindrar dock att kommunen som komplettering till egen verksamhet anlitar privata ålderdomshem eller andra vårdinstitutioner och genom avtal tillförsäkrar att en grupp äldre som anvisas av kommunen får bo vid den privata institutionen. Enskilda vårdinstitutioner med helinackordering kräver tillstånd. Delar av den sociala hemtjänsten kan läggas ut på entreprenad. Det är oklart om det är möjligt att lägga ut hela den sociala hemtjänsten inom ett område på entreprenad.

Entreprenad torde vara möjligt att använda vid hem för vård eller boende. Det bör kunna ske både i form av att driften lämnas över till enskild och att socialnämnden avtalar med privat vårdhem om placering av personer. Undantag finns dock för vissa former av tvångsvård enligt LVU och LVM. Entreprenad eller avtal om vård hos privat vårdgivare torde endast kunna avse kompletterande verksamhet.

Placering i familjehem innebär att socialnämnden avtalar med en enskild familj om att mot ersättning ta emot en person i sitt privata hem. Detta är en form av entreprenad. Någon upphandling enligt upphandlingsreglementet brukar dock inte ske vid sådana placeringar.

Överförmyndare

Överförmyndarverksamhet är myndighetsutövning och kan inte överlämnas till enskild. Däremot bör biträde i form av ekonomisk eller juridisk expertis eller kontorsgöromål kunna läggas ut på konsult.

Fastighetsfrågor

Det finns inget hinder för kommunen att lägga ut drift och underhåll av sina fastigheter på entreprenad. Planering av fastighetsinnehav, inköp av fastigheter antingen på vanligt sätt eller genom förköp eller expropriation är kommunala beslutsfunktioner som inte kan läggas ut på entreprenad. Vissa utredningar i samband med detta arbete torde dock kunna läggas ut på konsult.

Plan- och byggväsendet

Stadsarkitektfunktionen hos byggnadsnämnden torde vara möjlig att lägga ut på entreprenad till exempelvis konsult. Dock kan inte delegationsbeslut fattas av konsult.

Utstakning av byggnad, höjdbestämmning och besiktningar torde kunna läggas ut på entreprenör eller konsult. Besiktning kan i så fall inte innehålla beslutsålägganden.

Kommunal fastighetsbildning

Fastighetsbildning utgör myndighetsutövning. Hela lantmåteriförrättningen utgör myndighetsutövning. Lantmätarens utredningsarbete i samband med förrättningen torde därför inte kunna överlätas på konsult. Däremot finns inget som hindrar att expertutlåtanden av olika slag inhämtas från konsulter.

Räddningstjänst

Räddningstjänsten kan inte i sin helhet läggas ut på entreprenad till företag. Vissa begränsade delar av räddningsskårens verksamhet, till exempel räddningsinsatser som kräver speciell kompetens eller enheter för räddningsinsatser vid en industri, kan överlätas på privat huvudman. Alarmering kan uppdras åt kommunägt eller enskilt bolag. För närvarande sköts det av ett företag, SOS-alarmering AB, som ägs av Televerket, Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Sotning

För sotningsväsendet gäller att skorstensfejarmästare kan vara egen företagare som antas av kommunen. Kommunen avgör om verksamheten skall bedrivas i privat regi eller om kommunen själv skall svara för den. Den av kommunen utsedde skorstensfejarmästaren har ett legalt sotningsmonopol.

Miljö- och hälsoskydd

Inom miljö- och hälsoskydd torde det vara möjligt att överlämna en del utrednings- och liknande uppgifter på privata konsulter liksom det är möjligt inom annan specialreglerad verksamhet. Liksom i övrig verksamhet gäller att beslut inte kan delegeras till konsult.

Kommunen har ett legalt monopol vad gäller bortforsling av hushållsavfall. Detta innebär att ansvaret för bortforslingen inte kan överföras till annan huvudman. Dock kan det faktiska handlandet, det vill säga bortforslingen och omhändertagandet av avfallet, överlämnas på entreprenad. Detta sker också i stor utsträckning. Kvar hos kommunen måste finnas beslut om verksamheten, till exempel taxor och undantag från föreskrifter om bortforsling av hushållsavfall.

Yrkesmässig transport av miljöfarligt avfall får kommunen överlåta på inrättning eller företag som drivs av kommunen själv men inte till privat bolag. Ett privat bolag kan dock få tillstånd att utföra denna typ av transporter. Kommunen behöver inget sådant tillstånd.

Kollektivtrafik

Inom kollektivtrafiken gäller att landsting och kommuner gemensamt har ett legalt monopol på linjetrafik på landsvägarna inom länet. Verksamheten kan dock helt eller delvis läggas ut på entreprenad till privata företag. Landsting och kommuner kan inom detta område skapa ett system med konkurrens och upphandling genom anbudsförfarande.

Trafiknämnd

Kommunal trafiknämnds uppgifter är kommunal norm-givning. Varken entreprenad eller privat verksamhet kan förekomma inom detta område. Dock kan liksom i annan specialreglerad verksamhet utredningar som underlag för trafiknämndens beslut läggas ut på exempelvis konsult.

Parkeringsövervakning

Kommunal parkeringsövervakning kan läggas ut på auktoriserat vaktbolag. Dock gäller särskilda restriktioner såsom att vakterna skall vara personligt förordnade av kommunen och att dessa i sin tjänste-utövning är direkt underställda den parkeringsövervakande kommunen.

Vägar, gator m m

Byggande och underhåll av gator, vägar, parker och andra allmänna platser är så kallat faktiskt handlande som kan utlämnas på entreprenad till privat företag. Ansvaret ligger dock kvar på kommunen som i entreprenadavtal måste förvissa sig om att arbetet kommer att utföras på ett tillfredsställande sätt.

Bostadsförsörjning

På bostadsförsörjningens område har kommunen fria händer när det gäller vad man vill lägga ut på entreprenad.

Bostadsförmedling

Bostadsförmedling torde inte kunna läggas ut på entreprenad. Beslut om anvisning av lägenhet torde kunna uppfattas som myndighetsutövning och får då inte utan särskilt lagstöd överföras till enskild.

Elddistribution, fjärrvärme, vatten och avlopp

Om en kommun erhållit koncession för yrkesmässig distribution av elektrisk ström torde man inte kunna överlåta driften av anläggningen till annan huvudman utan att den nye huvudmannen får koncession.

Fjärrvärmeanläggningar har hittills skapats på kommersiella grunder. Den särskilda lagstiftningen har inte tillämpats. Anläggningar som tillskapats på kommersiell grund kan kommunen givetvis helt eller delvis lägga ut på entreprenad. Det torde inte finnas något hinder mot att lägga ut en kommunalt ägd vatten- och avloppsanläggning på entreprenad.

Hamnverksamhet

För allmänna hamnar finns inga restriktioner mot utläggning av driften på entreprenad.

Kommunal revision

Kommunal revision kan ske genom anlitande av revisionsbyrå. Uppgiften att avge revisionsberättelse kan dock inte lämnas ut på entreprenad eftersom kommunallagen föreskriver att de av fullmäktige valda revisorerna skall avge revisionsberättelse. Underlaget till berättelsen kan dock göras av revisionsbyrå.

3.5 KOMMUNALA ENTREPRENADER INOM DET FAKULTATIVA OMRÅDET

Möjligheterna till både entreprenad och privatisering är större för det fakultativa området än för obligatorisk specialreglerad verksamhet. Några egentliga hinder torde inte finnas för att lägga ut vissa delar av kärnverksamheten inom det oreglerade fakultativa området på entreprenad. Möjlighet finns också att lämna bidrag till privat verksamhet inom ramen för den kommunala kompetensen.

Även om det således är möjligt med vissa entreprenadlösningar kan dock inte ansvaret för till exempel kommunens kulturpolitik respektive fritidspolitik överlåtas på en annan huvudman. Allmänna överväganden, synpunkter, yttranden i kultur- eller fritidsärenden måste omhändertas av ett kommunalt organ.

Hälso- och sjukvård

Inom hälso- och sjukvård är privat verksamhet vanlig. Sjukvårdshuvudmannen har inget legalt monopol på hälso- och sjukvård men i praktiken ett finansiellt monopol. Privatpraktiserande läkare och sjukgymnast som vill bli uppförd på försäkringskassans förteckning för att få ersättning ur den allmänna sjukförsäkringen måste ha samtycke av sjukvårdshuvudmannen. För fritidspraktiker gäller att uppgörelse måste träffas med landstinget om ersättning.

Slutenvårdsverksamhet inom sjukvård kan bedrivas av den som så önskar. Tillstånd erfordras dock. Om patienten är beredd att betala den fulla kostnaden kan dock såväl privatpraktiserande läkare, sjukgymnaster och privata sjukhus drivas oberoende av landstinget. För att få utöva privat verksamhet som läkare krävs att man innehar legitimation.

Tandvård

För vuxentandvården finns inga legala monopol. Legitimerad tandläkare kan öppna praktik men möjlighet till ersättning från försäkringskassan är beroende av riksförsäkringsverkets beslut. Riksförsäkringsverket försöker hindra överetablering. Inom barntandvård råder ett finansiellt monopol. Antingen måste patienterna betala hela vårdkostnaden eller måste avtal träffas med landstinget om

finansiering av verksamheten. Även inom specialisttandvården finns ersättningsregler som motverkar privat etablering.

Omsorg

Inom omsorgen får privata institutioner inrättas med landstingets och socialstyrelsens medgivande.

Skola

Privata skolor, i lagtexten fristående skolor, får inrättas om godkännande erhålls. Godkännande skall ges om skolans utbildning motsvarar det offentliga skolväsendets. Även skolplikt i den obligatoriska skolan får fullgöras i privat skola. I princip finns alltså i lagstiftningen inga hinder. Dock utgår lägre statsbidrag än för motsvarande offentlig skolverksamhet. En stor del av verksamheten måste därför avgiftsfinansieras. Kommunen torde kunna lämna bidrag till privat skola.

Folkhögskola

Folkhögskolor kan ägas av kommun, landsting eller privat organisation som folkrörelser och andra organisationer. Beslut om statsbidrag till privata folkhögskolor fattas från fall till fall.

Socialtjänst

Inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg kan bistånd och andra frivilliga stödåtgärder betecknas som finansiellt monopol men knappast som ett legalt. Socialtjänsten har dock legalt monopol på bedömning av rätt till bistånd. Tvångsåtgärder är också ett legalt monopol.

Barnomsorg är inte något legalt monopol för kommunen. Med tillstånd kan även privat verksamhet förekomma. Däremot är det i stor utsträckning ett finansiellt monopol knutet till statsbidragsbestämmelserna. Statsbidrag till privat verksamhet kan dock utgå om verksamheten finns med i kommunens barnomsorgsplan och den drivs av ideell organisation, innebär speciell form av pedagogik, arbetar på andra liknande ideella grunder eller utgör ett föräldra- eller personalkooperativ.

Servicehus, ålderdomshem och sjukhem kan drivas privat. För ålderdomshem, sjukhem och servicehus med helinackordering krävs tillstånd men inte för servicehus utan helinackordering. Inte heller finns något hinder för privat social hemtjänst. Inom äldreomsorgen finns inget legalt monopol för samhället.

Det finns inga formella hinder för privata hem för vård eller boende. Tillstånd erfordras dock. Viss tvångsvård enligt LVU och LVM kan inte bedrivas i privat hem. Det råder alltså inget legalt monopol men i viss utsträckning finansiellt monopol genom att enskilda på grund av de höga kostnaderna i praktiken blir hänvisade till kommunal finansiering av vårdbehovet.

Överförmyndare

Överförmyndarverksamhet är myndighetsutövning och kan inte bedrivas privat.

Fastighetsfrågor

Kommunen är inte skyldig att själv äga de lokaler som behövs för den egna verksamheten. Kommunen kan hyra sina lokaler av privata fastighetsägare.

Bostadsförsörjning, bostadsförmedling

Inom bostadsförsörjningen kan privat verksamhet förekomma. Inte heller finns något förbud mot privat bostadsförmedling om det bedrivs yrkesmässigt och kommerskollegiums taxa tillämpas. Med tanke på att kommunerna har möjlighet att tilltvinga sig anvisningsrätt kan den privata verksamheten endast bli kompletterande där kommunen inte vill överta verksamheten. Kommunen har alltså möjlighet att införa ett legalt monopol om den så önskar.

Plan- och byggväsendet

Byggnadsnämndens verksamhet är myndighetsutövning med uppgift att fatta beslut om tillstånd. Det kan därför inte vara aktuellt med rent privat verksamhet. Vad gäller exempelvis utsättning av höjdläge för byggnad utförs inte alltid den uppgiften av byggnadsnämnden. Byggherren kan då anlita konsult

eller låta byggnadsfirman svara för utsättning av höjdläge.

Kommunal fastighetsbildning

Fastighetsbildning är myndighetsutövning. Privat verksamhet kan därför inte vara aktuell.

Räddningstjänst

Mot privat räddningstjänst finns egentligen inte något formellt förbud. Det är alltså inte ett legalt men i stor utsträckning finansiellt monopol för kommunen.

Sotning

För sotning föreligger ett legalt monopol för av kommunen utsedd skorstensfejarmästare. Någon helt privat verksamhet inte kan förekomma.

Miljö- och hälsoskydd

Miljö- och hälsoskyddsnämndens obligatoriska verksamhet är myndighetsutövning. Här kan varken finnas intresse eller laglig möjlighet för privat verksamhet. För bortforsling av hushållsavfall har kommunen ett legalt monopol. Därför kan ingen helt privat verksamhet förekomma. För andra typer av avfall (utom miljöfarligt avfall) finns inga särskilda restriktioner vad gäller privat verksamhet.

Dock kan regeringen besluta om det.

För yrkesmässig transport av miljöfarligt avfall kan tillstånd lämnas till privat bolag. För slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall har SAKAB i princip ett legalt monopol. Tillstånd kan dock beviljas annan.

Kollektivtrafik

På kollektivtrafikens område råder ett legalt monopol för landsting och kommuner att gemensamt ha ansvar för all kollektivtrafik på landsvägarna genom länet. Helt privat verksamhet kan därför endast undantagsvis förekomma. Detta kan vara aktuellt där de offentliga huvudmännen inte vill driva trafik.

Trafiknämnd

Kommunal trafiknämnds uppgifter är kommunal normgivning. Därför kan privat verksamhet inte förekomma.

Parkeringsövervakning

Parkeringsövervakning på allmän plats är myndighetsutövning och ett legalt monopol för samhället.

Vägar, gator m m

För vägar, gator, parker och andra allmänna platser gäller att inom områden med detaljplan som regel kommunen skall vara huvudman. Enskilda vägar förekommer oftast utanför detaljplanelagt område. Dessa kan ligga på väghållarens mark eller utgöra servitut på annans mark. Vägsservitut över annans mark kan åstadkommas genom lantmäteriförrättning. Möjlighet finns också att bilda vägsamfällighet eller, inom områden med tätare bebyggelse, vägförening.

Vägsamfällighet eller vägförening svarar själva för underhållet av sina vägar. Detta sker i regel genom anlåtande av antingen privat entreprenör eller av kommunen som entreprenör.

Eldistribution, fjärrvärme, vatten och avlopp

Inom områdena eldistribution, fjärrvärme och vatten och avlopp finns inga hinder mot privat verksamhet om tillstånd erhålls. En förutsättning för privat vatten- och avloppsanläggning är att kommunen tillstyrker.

Hamnverksamhet

Privat hamn kan likaväl som kommunal förklaras som allmän hamn.

Kommunal revision

Inom den kommunala revisionen torde någon rent privat verksamhet inte vara aktuell.

3.7

PRIVAT VERKSAMHET OCH KONKURRENSMÖJ-
LIGHETER INOM DET FAKULTATIVA OMRÅDET

Kommunen har inget legalt monopol på fakultativ verksamhet. Därför finns inget hinder mot privat verksamhet. Uppgifterna är frivilliga för kommunen, möjligen med undantag för kulturområdet.

3.8

KOMMUNER OCH LANDSTING SOM ENTREPRE-
NÖRER

På driftserviceområdet förekommer mycket samarbete mellan kommuner och mellan kommuner och landsting. Sådant samarbete kan också förekomma inom kärnverksamheten. Exempel på detta finns inom omsorgen och utbildningen (uppdragsutbildning och gymnasieskola). Samarbetet kan ske genom köp-säljförhållanden men på driftserviceområdet även genom bildande av gemensamma bolag. Kommuner kan också åta sig uppdrag på den privata marknaden, till exempel underhåll av vägar åt vägförening. Här sätter dock den kommunala kompetensen enligt kommunallagen vissa gränser. Kommunens verksamhet skall i princip ske inom kommunens eget område, den så kallade lokaliseringsprincipen, och kommunen får inte bedriva spekulativa företag.

Förutsättningar för verksamhet på den privata marknaden är antingen att verksamheten kan uppfattas som en angelägenhet för kommunen eller att den har anknytning till befintlig kommunal verksamhet.

Inom hälso- och sjukvården förekommer ett lagstadgat samarbete regionvis. De sjukhus som utsetts till regionsjukhus säljer sjukvård till andra landsting på monopolbasis. Debitering sker efter den så kallade självkostnadsprincipen.

Det så kallade fria sjukvårdsvalet, som innebär att patienterna själva får välja vilken institution man vill besöka även utanför länsgränserna, innebär i praktiken att landstingen kan konkurrera om patienterna. Debitering mellan landstingen sker efter en i förväg överenskommen taxa. Konkurrens kan dock ske genom kortare vårdköer och bättre verksamhet.

3.9

SLUTSATS

Rättsläget när det gäller kommunala entreprenader är oklart. Detta gäller särskilt kärnverksamhet inom det specialreglerade området. Ett annat område som också är oklart är kommuns och landstings möjligheter att åta sig entreprenaduppdrag på den privata marknaden. Eftersom intresset för entreprenadlösningar ökar är det önskvärt att rättsläget klarläggs genom särskild lagstiftning. I en sådan lagstiftning bör också preciseras vilka regler som bör tas in i ett entreprenadavtal för att tillgodose vissa offentlighetsrättsliga principer. Detta kan gälla sekretessregler, möjligheter till insyn, likställighetsprincip etc.

Inom driftserviceområdet torde det dock inte behöva råda någon tvekan om att entreprenadlösningar är möjliga såväl inom fakultativ som specialreglerad verksamhet.

BILAGAFÖRFATTNINGSFÖRTECKNING INOM NÅGRA VIKTIGA OMRÅDENHälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763)

Lag om allmän försäkring (SFS 1962:381)

Lag om förtroendenämnder inom hälso- och sjukvården
(SFS 1980:12)

Förordning om rikets indelning i regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner
(SFS 1982:777)

Lag om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen
(SFS 1980:11)

Allmän läkarinstruktion (SFS 1963:341)

Lag om vissa läkartjänster vid enheter inom den landstingskommunala hälso- och sjukvården som har upplåtits för grundläggande utbildning av läkare, m m (SFS 1982:764)

Förordning om behörighet till vissa tjänster inom den landstingskommunala hälso- och sjukvården och om tillsättning av sådana tjänster (SFS 1982:771)

Patientjournallag (SFS 1985:562)

Kungörelse med tillämpningsföreskrifter till lagen om behörighet att utöva läkaryrket

Förordning med instruktion för socialstyrelsen (SFS 1981:683)

Förordning om skyldighet för landstingskommuner att anmäla till socialstyrelsen vissa skador och sjukdomar som inträffat i hälso- och sjukvården
(SFS 1982:772)

Lag om beredande av psykiatrisk vård i vissa fall
(LSPV) (SFS 1966:293)
Stadga om enskilda vårdhem m m (SFS 1970:88)

Skola

Skollag (SFS 1985:1100)
Lag om införande av skollagen (SFS 1985:1101)
Förordning med vissa tillämpningsföreskrifter till
skollagen
(SFS 1985:1100)
Lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om
kommuners och landstingskommuners medverkan i ut-
bildning (SFS 1986:343)
Skolförordningen (SFS 1971:235)
Övergångsbestämmelser m m till 1962 års skolstadga
(SFS 1969:51)
Grundskoleförordning (SFS 1988:655)
Gymnasieförordningen (SFS 1987:743)
Lag om uppdragsutbildning i anslutning till det
kommunala skolväsendet m m (SFS 1985:903)
Vuxenutbildningslag (SFS 1984:1118)
Vuxenutbildningsförordning (SFS 1985:288)
Högskolelag (SFS 1977:218)
Högskoleförordning (SFS 1977:263)
Förordning om vuxenutbildning för psykiskt utveck-
lingsstörda (SFS 1988:816)
Förordning om tjänster som lärare vid skolväsendet
i kommunen (SFS 1975:337)
Folkhögskoleförordning (SFS 1977:551)
Sameskolförordning (SFS 1967:216)
Specialskolförordningen (SFS 1965:478)
Särskoleförordning (SFS 1986:573)
Privatskolförordningen (SFS 1967:270)

Förordning om riksinternatskolor (SFS 1970:333)

Förordning om elevhem inom det obligatoriska skolväsendet (SFS 1961:210)

Lag om elevhem för vissa rörelsehindrade barn m fl (SFS 1965:136)

Förordning med särskilda bestämmelser för skolledare, biträdande skolledare och lärare inom skolväsendet (SFS 1985:537)

Kyrkomusikerförordning (SFS 1950:375)

Förordning om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan m m (SFS 1978:345)

Förordning om extra statsbidrag till försöksverksamhet och utvecklingsarbete i gymnasieskolan (SFS 1984:632)

Förordning av statsbidrag för anskaffning av utrustning i gymnasieskolan (SFS 1987:708)

Förordning om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning (SFS 1966:115)

Förordning om statsbidrag till studie- och yrkesorientering inom viss kommunal högskoleutbildning (SFS 1982:391)

Förordning om statsbidrag till kostnader för linjenämnd för kommunal högskoleutbildning (SFS 1978:499)

Förordning om statsbidrag till särskilda insatser inom skolområdet (SFS 1987:738)

Förordning om statsbidrag för uppföljningsinsatser för ungdomar under 18 år (SFS 1983:583)

Förordning om statsbidrag till utbildning av handledare för skolungdomar under praktik på arbetsplats (SFS 1983:584)

Vuxenutbildningsförordning (SFS 1985:288)

Förordning om vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (SFS 1988:816)

Förordning om tjänster som lärare vid skolväsendet i kommunen (SFS 1975:337)

Förordning om statsbidrag till lokal skolutveckling m m (SFS 1982:608)

Förordning om särskilt statsbidrag till lokal skolutveckling (SFS 1983:238)

Förordning om statsbidrag till kostnader för vissa trygghetsåtgärder för skolledare, biträdande skolledare och lärare i kommunal utbildning (SFS 1984:626)

Förordning om statsbidrag till kostnader för vissa trygghetsåtgärder för rektorer, studierektorer och lärare vid vissa privatskolor, riksinternatskolor och statsunderstödda folkhögskolor (SFS 1985:554)

Folkhögskoleförordning (SFS 1977:551)

Förordning om statsbidrag till driftkostnader för särskolan m m (SFS 1986:188)

Förordning om statsbidrag till fristående särskolor (SFS 1988:740)

Förordning om statsbidrag till svensk undervisning i utlandet SFS 1978:591)

Förordning om statsbidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever (SFS 1983:97)

Förordning av vissa statliga insatser beträffande läromedel (SFS 1982:393)

Förordning av statsbidrag till produktion av vissa läromedel (SFS 1974:439)

Lag om grundläggande svenskundervisning för invandrare (SFS 1986:159)

Förordning om grundläggande svenskundervisning för invandrare (SFS 1986:207)

Förordning om statsbidrag till studiecirkelar m m (SFS 1981:518)

Förordning om statsbidrag till kontakttolkutbildning m m (SFS 1977:461)

Förordning om statsbidrag till viss central kurs-
verksamhet (SFS 1970:272)

Socialtjänst

Socialtjänstlag (SFS 1990:620)

Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga
(LVU) (SFS 1980:621)

Lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)
(SFS 1988:870)

Socialtjänstförordning (SFS 1981:750)

Miljö- och hälsoskydd

Renhållningslagen (SFS 1979:596)

Renhållningsförordningen (SFS 1979:904)

Hälsoskyddslagen (SFS 1982:1080)

Hälsoskyddsförordningen (SFS 1983:616)

Miljöskyddslagen (SFS 1969:387)

Miljöskyddsförordningen (SFS 1989:364)

Livsmedelslagen (SFS 1971:511)

Livsmedelsförordningen (SFS 1971:807)

Förordning om miljöfarligt avfall (SFS 1985:481)

Djurskyddslagen (SFS 1988:534)



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi.
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.



Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedicommrådena, m.m. [21]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattningslag av kraftföretag. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]



