

# Privatisering av sjukvården

– med fokus på äldreomsorgen

Tillämpningsuppsats, 20 p, HT-03  
Juristprogrammet vid Juridiska  
Institutionen, Handelshögskolan,  
Göteborgs Universitet.  
Christina Hagström 651028  
Handledare: Professor  
Lotta Vahlne Westerhäll

# Innehåll

Förkortningar	s. 4
<b>1. Inledning</b>	s. 5
1.1. Syfte och frågeställning	s. 5
1.2. Metod och material	s. 5
1.2.1. Avgränsning	s. 5
<b>2. Bakgrund</b>	s. 5
2.1. Reformen av äldreomsorgen	s. 7
2.2. Statistik	s. 8
<b>3. Lagstiftningen</b>	s. 13
<b>4. Offentlig förvaltning</b>	s. 16
4.1. Begreppet offentlig förvaltning	s. 16
4.2. Begreppet myndighetsutövning	s. 17
4.3. Myndighetsutövning inom hälso- och sjukvården	s. 20
<b>5. Överlämnande av förvaltningsuppgift</b>	s. 21
5.1. Kommunalt överlämnande	s. 21
5.2. Uppgiftsöverföring inom hälso- och sjukvård	s. 23
<b>6. Privatisering, särskilt i form av entreprenad</b>	s. 25
6.1. Allmänt om privatisering	s. 25
6.2. Entreprenad	s. 26
<b>7. Förhållandet mellan entreprenör och vårdtagare</b>	s. 29
7.1. Utgångspunkten	s. 29
7.2. Den avtalsslutande parten	s. 30
7.3. Överlämnande inom äldreomsorgen	s. 31
7.3.1. Avtalsinnehåll	s. 33
7.3.2. Insyn och tillsyn	s. 36
7.3.3. Uppföljning av verksamheten	s. 38
7.4. Rättssäkerhetsaspekten	s. 38

<b>8.</b>	<b>En analys av olika avtal</b>	s. 40
8.1.	Hur avtalen ser ut	s. 40
8.2.	Vad konsekvenserna blir	s. 42
8.3.	Hur rättssäkerheten påverkas	s. 43
8.4.	Så här bör ett avtal se ut	s. 44
8.5.	Bästa möjliga tillgänglighet	s. 45
<b>9.</b>	<b>Sammanfattning</b>	s. 46
9.1.	Reflektioner och synpunkter	s. 46
9.2.	Avslutning, en blick framåt	s. 46
<b>10.</b>	<b>Käll- och litteraturlista</b>	s. 47
10.1.	Offentligt tryck	s. 47
10.2	Litteratur	s. 48

## Förkortningar

AFL	Lag om allmän försäkring (1971:289) omtryckt SFS 1982:120
BrB	Brottsbalken
FL	Förvaltningslag (1986:223).
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) omtryckt SFS 1992:567
HovR	Hovrätten
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kommunallag (1991:900)
LSt	Länsstyrelsen
NAT	Nordisk administrativt tidskrift
RF	Regeringsformen
RFV	Riksförsäkringsverket
SekrL	Sekretesslag (1980:100) omtryckt SFS 1992:1474
SkstL	Skadeståndslag (1972:207) omtryckt 1975:404
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SoS	Socialstyrelsen
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
ÄFL	Äldre förvaltningslag (1971:290)

# 1. Inledning

Vårt samhälle har under det senaste decenniet förändrats mycket, de styrande socialdemokratiska politikerna har rört sig mot mitten av den politiska spelplanen. Det känns angeläget att se vad detta kan få för konsekvenser för den enskilda medborgaren. I mitt arbete har jag valt att studera och belysa den privatisering av sjukvården som följt i de politiska förändringarnas kölvatten.

## 1.1. Syfte och frågeställning

Mitt syfte med detta arbete är/har varit att undersöka de eventuella konsekvenserna för den enskilde vid överlämnande av äldreomsorg till privata subjekt.

## 1.2. Metod och material

Förutom att studera lagtext samt doktrin har jag också fått möjlighet att studera några faktiska avtal som slutits mellan olika kommuner och ett privat vårdföretag. Tyvärr kan jag inte ange detta företags namn, eftersom villkoret för att jag skulle få del av dem var att jag arbetar under sekretess, ett s.k. *gentlemens agreement*.

### 1.2.1. Avgränsning

Mina studier har i huvudsak omfattat äldreomsorgen i form av särskilt boende, och jag har i första hand sökt uppgifter gällande det geografiska området i och omkring Göteborg. Dock har jag varit tvungen att studera till exempel statistik rörande hela riket för att kunna bilda mig en uppfattning om utbredningen av privatiseringen av äldreomsorgen.

# 2. Bakgrund

År 1948 gjordes en omformulering och därmed innehållsmässigt en vidgning av kompetensbestämmelsen gällande kommuner. Den tidigare bestämmelsen var från 1862, och tillämpningen av denna bestämmelse hade många gånger kommit att präglade avgöranden i kommunala besvärsmål i form av kvantitativa överväganden. Syftet med förändringen 1948 var att bereda underlag för en vidgad kvalitetsbedömning av det kommunala allmänintresset. Den lydelse av kompetensregeln som infördes 1948 var därefter i huvudsak oförändrad fram till 1977 års kommunallag.<sup>1</sup>

1977 års kommunallag innebar inga faktiska ändringar av kompetensen, även om formuleringen "såvitt icke handhavandet tillkommer annan" utgick. Redan tidigare hade det påpekats att denna inskränkning egentligen var onödig, eftersom man kunde utläsa den av förhållandet att det inte kunde vara en kommunal angelägenhet att vårda något som uttryckligen anförtrots

---

<sup>1</sup> Bramstång 1988 s. 9f, samt Marcusson 1992 s. 41

någon annan. I betänkandet 1971<sup>2</sup> ansågs det att den verksamhet genom speciella kommunala organ som bl.a. avsågs här, d v s särskilda åligganden, ändå avskiljdes från den allmänna kompetensen genom stadgandet i dåvarande kommunallagen 3 § andra stycket, alltså det stycke som infördes 1948. Andra offentliga organs uppgifter avskiljdes genom uttrycket "sina angelägenheter".

Genom kommunallagen av år 1977 lämnade man alltså den distinktion som tidigare gjorts mellan uppgifter som anförtroddes åt kommun som sådan, och som därmed tillhörde den allmänna kompetensen, även om särskild reglering av uppgiften fanns, och uppgifter av kommunal karaktär, som anförtrotts särskilda kommunala organ och därmed inte tillhörde kommuns *allmänna* kompetens.

Vid arbetet med lagstiftningen påpekades även att det var en nackdel att den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet i så stor utsträckning återfinns i speciallagar. Inför kommunallagen av år 1991 var denna fråga utgångspunkt för ett långvarigt utrednings- och beredningsarbete. Utifrån betänkandet *Kommunerna och näringslivet*<sup>3</sup> och andra förslag till förändringar gällande KL utkom en principskiss 1985, vilken sammanfattade en ny systematisering av kompetensbestämningen. I denna sammanfattning delas den kommunala kompetensen upp i tre delar:

1. Allmänna befogenheter.
2. Tillägg till allmänna befogenheter, i de fall där särskilt lagstöd krävs för att kommunerna skall få ägna sig åt verksamhet som inte framstår som traditionellt kommunal.
3. Speciella befogenheter och skyldigheter, de fall där riksdagen vill åstadkomma garantier för att kommunerna sköter vissa uppgifter.<sup>4</sup>

Institutionsboende i form av ålderdomshem och långtidssjukvård utgjorde fram till 60-talets början den huvudsakliga formen för äldreomsorg i Sverige. Vanligen skedde placering på ett ålderdomshem när hjälpbehovet förändrades från praktiska vardagssysslor till mer omfattande behov av personlig omvårdnad eller när antalet hemtjänststimmar nått en bestämd nivå efter vilken det ansågs billigare att vårdas på ett ålderdomshem. Ofta kunde omoderna bostäder med dålig standard och tillgänglighet vara en bidragande orsak till flyttning. Ålderdomshemmen var dock sällan anpassade för att klara omsorgen om människor med stora funktionshinder eller svåra sjukdomstillstånd. Ytterligare en flyttning till långtidssjukvården blev därför ofta nödvändig. Moderna äldreboende i form av serviceboende växte fram under 1970-talet och många omoderna ålderdomshem har sedan dess byggts om för att tillgodose krav på tillgänglighet och god arbetsmiljö. Under 1980-talet

---

<sup>2</sup> Prop. 1971:30, samt SOU 1971:84 s. 35

<sup>3</sup> SOU 1982:41

<sup>4</sup> Marcusson 1992 s. 42f

tillkom gruppboenden som en småskalig boendeform särskilt anpassad för personer med åldersdemens.<sup>5</sup>

## 2.1. Reformen av äldreomsorgen

Riksdagen beslutade i december 1990, på grundval av förslagen i regeringens proposition *Ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.*, att ge kommunerna ett samlat ansvar för långvarig vård och service till äldre och handikappade, den s.k. Ädelreformen. Beslutet innebar att kommunerna fick en skyldighet att dels inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre med behov av särskilt stöd, dels inrätta bostäder med särskild service för människor med funktionshinder. Begreppet *särskilda boendeformer för service och omvårdnad* inrymmer ålderdomshem, servicebostäder, gruppboenden och lokala sjukhem och har därmed en vidare innebörd än det tidigare begreppet bostäder med gemensam service, s.k. servicehus.<sup>7</sup>

Syftet med reformen var att utveckla boendeformer för service och omvårdnad, undvika parallella organisationer, verka för en helhetssyn i det praktiska arbetet samt stimulera till en flexibel användning av resurserna.<sup>8</sup>

Enligt SoL 7:1 krävs länsstyrelsens tillstånd då sammanslutning eller enskild person vill inrätta ett hem för vård eller boende. Denna tillståndsplikt gäller även sådant hem där vården avser begränsad del av dygnet.<sup>9</sup>

På grundval av förslagen i Äldreberedningens slutbetänkande<sup>10</sup>, godkände riksdagen år 1988 förslag till riktlinjer för äldreomsorgen inför 90-talet.<sup>11</sup> Tre grundläggande principer för äldreomsorgen lyftes fram; integritet, trygghet och valfrihet. Riksdagen betonade att valfriheten skulle gälla såväl för den som trots stora vårdbehov ville bo kvar i den egna bostaden, som för den som ville flytta till någon särskild boendeform. Riksdagen beslutade också att komplettera socialtjänstlagen med en särskild bestämmelse om kommunens skyldighet att planera sina insatser för äldre och att införa den s.k. närståendenpenningen i lagen om allmän försäkring (AFL).<sup>12</sup>

Ädelreformen innebar att kommunerna år 1992 övertog ca 31 000 sjukhemsplatser från landstingen. Genom tillfälliga statsbidrag om 3 miljarder kronor

---

<sup>5</sup> Prop. 1996/97:124 s. 88

<sup>6</sup> Prop. 1990/91:14

<sup>7</sup> SOU 1994:139 s. 159

<sup>8</sup> Statens styrning av kommunal verksamhet s. 41

<sup>9</sup> SOU 1987:35 s. 60

<sup>10</sup> SOU 1987:31 *Äldreomsorg i utveckling*

<sup>11</sup> Prop. 1987/88:176

<sup>12</sup> SOU 1994:139 s. 157.

som utgick under åren 1991-96 beräknas antalet äldreboendestäder ha ökat med 20 000, och en stor del av dessa utgörs av gruppboende för personer med åldersdemens.<sup>13</sup>

Möjligheten att vid någon tidpunkt flytta till en särskild boendeform torde ha ökat under senare år i takt med högre medelålder vid inflyttningen och därmed större omsättning av boende. Vårdtyngden i särskilda boendeformer har ökat betydligt under det senaste decenniet. 1995 var 70 procent av de boende över 80 år och närmare två tredjedelar hade någon form av åldersdemens. Variationen mellan kommunerna när det gäller andelen boende i särskilda boendeformer är stor. Andelen ålderspensionärer totalt som bor i särskilt boende varierar mellan 4 och 16 procent, och mellan 13 och 42 procent för åldersgruppen över 80 år.<sup>14</sup>

När man inte längre kan bo kvar i det egna hemmet måste, enligt regeringens mening, det särskilda boendet – oavsett vad det kallas – kunna erbjuda en god vård som beaktar den enskildes behov av självbestämmande, integritet, trygghet och livskvalitet. Avsikten med förslaget är således varken att utvidga eller begränsa rätten till dessa stödinsatser i förhållande till vad som redan idag omfattas av rätten till bistånd.<sup>15</sup>

## 2.2. Statistik

Andelen av befolkningen 80 år och äldre som bor i särskilda boendeformer var i stort sett oförändrad under tiden 1993 – 1997.

Drygt 136 200 personer bodde i särskilda boendeformer den 31 december 1997, vilket är en ökning med drygt 7 000 personer jämfört med samma tidpunkt 1993.

Allt fler bor i boendeformer som drivs i enskild regi. Andelen boende i boendeformer som drivs i enskild regi har successivt ökat under senare år. Av de drygt 136 200 personer som bodde i särskilda boendeformer den 31 december 1997 bodde ca 10 procent i boendeformer som drevs av enskilda vård- och omsorgsgivare, t ex entreprenörer eller enskilda vårdhem som kommunen köpte platser av. Vid samma tidpunkt 1993 var denna andel ca 5 procent.

Andelen boende som delar bostad med annan än make/maka/sambo fortsätter minska. Av de drygt 136 200 personer som bodde i särskilda boendeformer 31 december 1997 delade ca 9 procent bostad med icke anhörig. Motsvarande andel var ca 14 procent år 1993.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Prop. 1996/97:124 s. 89

<sup>14</sup> A a s. 89

<sup>15</sup> A a s. 89

<sup>16</sup> Vård och omsorg om personer med funktionshinder 1997 s. 8f



Från 1991 till 1992 minskade antalet vårdplatser i offentlig regi som drevs av landsting eller motsvarande med drygt 38 procent. 1993 hade antalet minskat med ytterligare drygt 8 procent

Under 1991 till 1992 minskade antalet vårdplatser i privat regi med knappt 3 procent, för att 1993 hålla sig på samma antal vårdplatser som året före.

Se tabell 1 och 2 nedan.

**Tabell 1.**

**Vårdplatser och vård dagar inom offentlig och privat hälso- och sjukvård, 1990-1993<sup>17</sup>**

	1990	1991	1992	1993	Årlig procentuell förändring		
					1990-91	1991-92	1992-93
<b>Vårdplatser totalt</b>	106 484	102 152	66 045	61 258	-4,1	-35,3	-7,2
Därav offentlig regi	98 439	94 107	58 205	53 418	-4,4	-38,3	-8,2
Landsting/motsvarande	98 009	93 679	57 778	52 991			
RFV (Staten)	430	428	427	427			
Privat regi	8 045	8 045	7 840	7 840	..	..	..
<b>Vård dagar totalt (1000-tal)</b>	30 251	29 101	17 355	16 189	..	..	..
Därav offentlig regi	30 251	29 101	17 355	16 189	-3,8	-40,4	-6,7
Landsting/motsvarande	30 119	28 971	17 220	16 057			
RFV (Staten)	132	130	135	132			
Privat regi	..	..	..	..	..	..	..

**Tabell 2.**

**Vårdplatser inom offentlig och privat sjukvård, 1991-1993<sup>18</sup>**

År	Offentlig regi			Privat regi	Totalt
	Landsting/motsv.	RFV (Staten)	Totalt		
<b>1991</b>	93 679	428	94 107	8 045	102 152
<b>1992</b>	57 778	427	58 205	7 840	66 045
<b>1993</b>	52 991	427	53 418	7 840	61 258

<sup>17</sup> Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 1995 s. 116

<sup>18</sup> A a s. 68f.

**Tabell 3.**

**Antal boende i särskilda boendeformer enligt SoL den 31 december 1997, i Göteborgs kommun.<sup>19</sup>**

Ålder och kön					
65-79		80-		Totalt	
M	Kv	M	Kv	M	Kv
625	832	1 024	3 492	1 649	4 324

Man kan se att det är en klar övervikt vad gäller antalet kvinnor som bor i särskilda boendeformer. Denna övervikt ökar med åldern, vilket beror på att kvinnor lever längre än män.

**Tabell 4.**

**Antal boende med särskilda boendeformer som drevs av kommunen, landstinget och enskild vård- och omsorgsgivare enligt avtal med kommunen. Antal boende i dessa enheter den 31 december 1997, gäller Göteborgs kommun.<sup>20</sup>**

Totalt antal enheter	Antal enheter som drevs av		
	Kommunen	Landstinget	Enskild vård- och omsorgsgivare
120	107	0	13

Totalt antal boende	Antal boende i enheter som drevs av		
	Kommunen	Landstinget	Enskild vård- och omsorgsgivare
6 226	5 620	0	606

Enskilda vård- och omsorgsgivare stod 1997 för knappt 11 procent av det totala antalet enheter. Av det totala antalet boende i särskilda boendeformer bodde knappt 10 procent i verksamhet driven av enskild vård- och omsorgsgivare.

**Tabell 5.**

**Permanent boende i särskilda boendeformer år 2000 och 2001.<sup>21</sup>**

År	Antal boende 65-79 år	Andel (%) av befolkn. 65-79 år	Antal boende 80- år	Andel (%) av befolkn. 80- år	Antal boende 65- år	Andel (%) av befolkn. 65- år
<b>2000</b>	27 000	3	91 300	20	118 300	8
<b>2001</b>	25 800	2	92 800	20	118 600	8

<sup>19</sup> Hälsa- och sjukvårdsstatistisk årsbok 1995 s. 27

<sup>20</sup> Vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder s. 40.

<sup>21</sup> Äldre – vård och omsorg år 2001 s. 16

Här kan man se att det är en väldigt hög procent av befolkningen som är 80 år eller äldre. Detta får till följd att det blir en större belastning på de särskilda boendeformerna. Med högre ålder följer försvagad hälsa, och en allvarigare grad av senil demens. Dessa faktorer talar för att det i högsta grad är viktigt med utbildad personal, samt ett starkt rättssäkerhetsskydd, då vårdtagarna själva kan ha stora svårigheter att se om sitt skydd och sina rättigheter.

**Tabell 6.**

**Boende 65- år i särskilda boendeformer 1995-2001.<sup>22</sup>**

År	Antal boende 65- år	Andel (%) av befolkn. 65- år
<b>1995</b>	129 800	8
<b>1996</b>	127 000	8
<b>1997</b>	130 700	9
<b>1999</b>	124 400	8
<b>2000</b>	126 700	8
<b>2001</b>	127 100	8

I tabell 6 kan man se att antal boende och andel av befolkningen, 65 år och äldre i princip varit konstant från 1995 till 2001. Dock kvarstår att antal boende och andel av befolkningen 80 år och äldre har ökat. Det sistnämnda belyses i tabell 7 nedan.

**Tabell 7.**

**Antal permanent boende 65- år i särskilda boendeformer 1 oktober 2001 fördelade efter ålder och kön samt antal per 1000 av befolkningen i respektive åldersgrupp. Riket.<sup>23</sup>**

Ålder	Antal boende			Antal boende per 1000 av befolkn.		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
<b>65-74 år</b>	4 868	5 506	10 374	14	14	14
<b>75-79 år</b>	5 991	9 449	15 440	42	50	47
<b>80-84 år</b>	8 837	19 011	27 848	88	122	109
<b>85-89 år</b>	9 125	24 847	33 972	194	265	241
<b>90- år</b>	6 630	24 357	30 987	384	490	463
<b>Totalt</b>	35 451	83 170	118 621	54	95	77
<b>Därav 80- år</b>	24 592	68 215	92 807	149	228	200

<sup>22</sup> Äldre – vård och omsorg år 2001 s. 18.

<sup>23</sup> A a s. 85.

Av de boende i särskilda boendeformer 1 oktober 2001 var drygt 69 procent av männen äldre än 80 år. Bland kvinnorna var drygt 82 procent äldre än 80 år.

#### Tabell 8.

#### Antal permanent boende 65- år i särskilda boendeformer 1 oktober 2001 fördelade efter ålder och kön.<sup>24</sup>

	Antal boende efter ålder och kön												Summa
	65-74		75-79		80-84		85-89		90-		Totalt		
	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	
<b>Göteborg</b>	285	268	306	458	381	860	385	1 186	264	1 277	1 621	4 049	5 670
<b>Riket</b>	4 868	5 506	5 991	9 449	8 837	19 011	9 125	24 847	6 630	24 357	35 451	83 170	118 621

Tabell 8 visar att antalet män respektive kvinnor i särskilda boendeformer skiljer sig mer och mer ju äldre vårdtagarna blir. Av de boende äldre än 80 år utgörs cirka 331 procent av män, och cirka 69 procent av kvinnor.

Antalet boende i Göteborg utgör cirka 5 procent av antalet boende i hela riket.

#### Tabell 9.

#### Antal permanent boende 65- år i särskilda boendeformer 1 oktober 2001 fördelade efter regiform.<sup>25</sup>

	Antal boende 65-	Varav bostäder som drevs av		
		Egna kommunen	Enskild vårdgivare	Landstinget eller annan kommun
Göteborg	5 670	5 107	563	0
Riket	118 621	103 387	14 658	576

Enskilda vårdgivare står för cirka 10 procent av platserna i särskilda boendeformer i Göteborg. När man ser på hela riket står enskilda vårdgivare för drygt 12 procent av boendeplatserna.

Under åren 1993-1997 var andelen av befolkningen äldre än 80 år, som bodde i särskilda boendeformer i princip oförändrad. Det totala antalet personer boende i särskilda boendeformer ökade från 129 200 sista december 1993 till 136 200 vid samma tidpunkt 1997. Antalet personer i särskilt boende ökade alltså med 7000. Detta kan förklaras med att landets befolkning hela tiden ökar, medan andelen äldre människor i stort sett håller jämna steg med ökningen.

<sup>24</sup> Äldre – vård och omsorg år 2001 s. 91 och 97.

<sup>25</sup> A a s. 103 och 109.

När man studerar statistiken ser man också att en jämförelse av förhållandena mellan år 2001 och år 2000 visar att antalet personer som var 80 eller äldre och bodde i särskilda boendeformer ökade med 3 400 personer. Samtidigt minskade antalet personer i åldern 65-79 år som bodde i särskilt boende med ca 2 200 personer. Det totala antalet äldre personer som bodde stadigvarande i särskilda boendeformer ökade således med ca 1 200 personer. I förhållande till antalet personer 65 år och äldre i befolkningen var andelen personer i denna åldersgrupp som bodde stadigvarande i särskilda boendeformer oförändrad 16 procent. Bland personer 80 år och äldre var motsvarande andel oförändrad 38 procent. Av de ålderspensionärer som bodde i särskilda boendeformer den 1 oktober 2001, bodde ca 12 procent i bostäder som drevs i enskild regi. Året innan var denna andel ca 11 procent. Antalet platser i särskilt boende i offentlig regi har minskat under de drygt tio senaste åren. Detta är en följd av de nedskärningarna som våra politiker beslutat om, och som fortsätter att genomföras.

På sikt kommer andelen äldre att öka radikalt, dock har vi ännu inte nått vad man skulle kunna kalla "äldreboomen". När den generation som är född på fyrtioalet kommer upp i en ålder då denna typ av boende kan bli aktuellt, kommer vi sannolikt att vara med om något som liknar en explosionsartad efterfrågan.

### 3. Lagstiftningen

Lagstiftande är ett politiskt arbete, och förändringar i lagstiftningen speglar därmed våra styrande politikers vilja.

Frågan om privatisering kom att ha en viktig plats i den politiska debatten under åttiotalet, inte minst under valåret 1985. Debatten färgades av de hårda politiska motsättningar som rådde. Statsminister Palme försvarade principen om en stark offentlig sektor med en ingående polemik mot privatiseringstankarna. Regeringen uttryckte bl.a. att privatisering leder till snedfördelning av vårdresurserna, och att ingenting kunde sägas tyda på att den skulle ge lägre kostnader.

Efter 1985 har debatten tonats ned betydligt. Redan valåret 1988 var tongångarna helt annorlunda. Den offentliga sektorns förnyelse och möjligheterna till ökad valfrihet genom kompletterande privata alternativ tycktes då betraktas som viktiga diskussionsämnen. Man talade om att bryta de offentliga monopolen. Privatisering nämndes i slutet av åttiotalet främst gällande försäljning av aktier i statliga företag och liknande.

Under nittiotalet och fram till i dag har diskussionerna angående privatisering av offentlig verksamhet varierat i intensitet. Det har inom vissa områden, t ex äldreomsorgen, skett en successiv ökning av verksamhet som inte helt och fullt bedrivs av kommunen i egen regi.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Sterzel s. 434ff

I RF av år 1974 slås fast att den offentliga förvaltningen utövas av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.<sup>27</sup> Av RF 11:6 st. 3 framgår vidare att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall överlämnandet ske med stöd av lag. Innehållet i RF 11:6 tredje stycket präglas av åtskilliga juridiska oklarheter. Detta eftersom begreppen förvaltningsuppgift, myndighetsutövning samt myndighet är en smula diffusa.

Begreppet förvaltningsmyndighet sätts i RF vid sidan av domstol. Båda utgör myndigheter. I propositionen till RF klargjordes att privaträttsliga subjekt aldrig kan utgöra myndigheter i regeringsformens mening. Något behov av definition av begreppet myndighet sägs inte föreligga för FL:s del, enligt uttalanden i förarbetena, men gränsen mot enskilda bolag, stiftelser och liknande rättssubjekt betonas. I förslaget till ny FL, SOU 1983:73, hänvisades som tidigare till att lagen skall gälla för myndigheter, och i förbigående nämns att den inte skall tillämpas på kommunala aktiebolag eller stiftelser.

Marcusson menar att så länge ett subjekt inte klart i författning eller i förarbetena likställs med myndighet, och i avsaknad av formella kriterier, bör i detta gränsområde regeln i RF 11:6 tillämpas och uppgifter som innebär myndighetsutövning ha lagstöd, även då det inte är fråga om helt privaträttsliga subjekt. Inte heller FL torde enligt Marcusson gälla så snart ett organ utövar myndighet. Lagen avser ju endast förvaltningsmyndighet.<sup>28</sup>

Man kan ställa frågan vilka uppgiftsmottagare som primärt avses i RF 11:6. Bolag, förening, samfällighet eller stiftelse nämndes ursprungligen. Begreppet *enskild* används i RF över huvud taget som en sammanfattande benämning på både bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enskilda individer. Med bolag avses både aktiebolag och handels- eller kommanditbolag, men praktisk betydelse har främst aktiebolagen. Här inbegrips såväl helt privatägda bolag som bolag med olika grader av statligt eller kommunalt ägandeinflytande.<sup>29</sup>

Regeringen föreslog i propositionen 1987/88:176, om äldreomsorgen inför 1990-talet, några förändringar. Man angav tre grundläggande principer för samhällets service och vård till äldre. Dessa är rätten att få bestämma själv hur man vill leva sitt fortsatta liv, rätten att få känna trygghet samt rätten till valfrihet. I december 1988 beslutade riksdagen i enlighet med propositionen, vilket innebar att en ny paragraf (20 a §)<sup>30</sup> infördes i SoL. Denna paragraf innebar att kommunerna skall planera sina insatser för äldre. Kommunen skall i planeringen samverka med landstinget och andra samhällsorgan och organisationer.<sup>31</sup> Samma innebörd kan man finna i nuvarande SoL 5:6.

---

<sup>27</sup> RF 1:8

<sup>28</sup> Marcusson 1986, s. 8f

<sup>29</sup> A a s. 10

<sup>30</sup> Nuvarande SoL 5:6.

<sup>31</sup> Fahlberg s. 126

Från och med 1992 har primärkommunerna fått vissa uppgifter inom hälso- och sjukvården, främst vad det gäller äldre. Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i SoL 5:5. En kommun får även i övrigt erbjuda hemsjukvård åt dem som vistas i kommunen. Den primärkommunala hälso- och sjukvården omfattar inte sådan vård som meddelas av läkare.

I SoL 5:5 betonas det ansvar som socialnämnden har för att äldre människor får goda bostäder, hjälp och stöd i hemmet. För äldre människor med behov av särskilt stöd skall kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Särskilda boendeformer innefattar sjukhem, ålderdomshem, gruppboendestäder och servicehus. Att bo i servicehus innebär att de gamla har möjlighet till ett boende anpassat efter deras egna behov. De hyr själva sin bostad, och kan vara berättigade till bostadsbidrag. Efter behov erbjuds t ex social hemhjälp, och för att de gamla skall känna trygghet finns personal tillgänglig även nattetid.<sup>32</sup>

Kommunerna bedriver i stor utsträckning sin verksamhet i privaträttsliga former. Med tanke på detta och på att kommun i vissa fall måste driva verksamheten i egen regi, dvs. genom sedvanlig nämndförvaltning, har man ansett det vara nödvändigt att ta in vissa föreskrifter i KL. Dessa föreskrifter är avsedda att dels klargöra när företagsform kan användas, och dels garantera kommunens inflytande och kontroll över, samt insyn i företagets verksamhet.<sup>33</sup>

I KL 3:16 anges de grundläggande förutsättningarna för kommuns och landstings rätt att anlita ett privaträttsligt organ för sin verksamhet. Utgångspunkten är verksamheten företaget skall bedriva ligger in ramen för den kommunala kompetensen, såsom denna kommer till uttryck i KL 2 kap. Givetvis är det så att om kommunen själv inte kan befatta sig med viss uppgift kan inte heller ett kommunalt företag utföra den.<sup>34</sup>

Om det däremot rör sig om en kommunal angelägenhet är huvudregeln att vården av den kan överlämnas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Det finns dock två undantag, och det ena avser angelägenheter som skall handhas i särskild ordning. Det innebär såvida det är föreskrivet att verksamheten skall drivas i kommunens egen regi, att ansvaret för att uppgifterna fullgörs inte kan läggas på en privaträttslig juridisk person. Begränsning nummer två

---

<sup>32</sup> Fahlberg s. 124

<sup>33</sup> Bohlin s. 61

<sup>34</sup> A a s. 61f

innebär att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas om det finns särskilt lagstöd för det.<sup>35</sup>

Primärt har regeln i KL 3:16 kommit till för att göra klart när vården av en kommunal angelägenhet kan överlämnas till ett kommunalt företag. Den har gjorts så generell till sin form att den reglerar förutsättningarna för överlämnande av förvaltningsuppgifter även till andra privaträttsliga subjekt, exempelvis genom entreprenadavtal gällande drift av verksamhet. Bohlin menar att osäkerheten gällande hur långt möjligheten att lägga ut verksamhet på entreprenad sträcker sig har undanröjts när det gäller uppgifter som utförs inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården bl.a. De författningar som gäller för de nämnda verksamhetsområdena har intagit i princip likalydande regler, som ger kommunerna respektive landstingen rätt att sluta avtal med någon annan att utföra de uppgifter som kommunerna ansvarar för enligt lagen. Emellertid har det i samtliga bestämmelser erinrats om att det inte kan ingå i entreprenörens uppgifter att fullgöra uppgifter som innefattar myndighetsutövning.<sup>36</sup>

Av patienterna får tas ut vårdavgifter enligt grunder som landstinget eller kommunen bestämmer, i den mån annat inte är särskilt föreskrivet. Vid bestämmandet av avgifterna gäller de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna. Den sistnämnda av principerna kompletteras i lagen med en föreskrift, att de patienter som är bosatta inom landstinget respektive kommunen skall behandlas lika.<sup>37</sup>

I HSL 3 § finns uttryckt att hälso- och sjukvård är en obligatorisk förvaltningsuppgift för landstingskommunerna. I samma paragraf kan man också förstå att detta inte utgör något hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård. Sahlin anser dock att det tillsvidare är tveksamt om detta stadgande kan anses innebära ett lagstöd för landstingskommunal hälso- och sjukvård.<sup>38</sup>

## 4. Offentlig förvaltning

### 4.1. Begreppet förvaltningsuppgift

Sett med utgångspunkt från socialtjänsten torde med förvaltningsuppgift avses alla de uppgifter som socialtjänsten skall fullgöra enligt SoL och andra författningar som reglerar socialnämndens verksamhet. I begreppet torde innefattas inte bara det beslutsfattande som har karaktären av myndighetsutövning utan också alla de handläggningsåtgärder som föregår beslutet, t ex

---

<sup>35</sup> Bohlin s. 61f

<sup>36</sup> A a s. 62f

<sup>37</sup> Strömberg 1999 s. 176f.

<sup>38</sup> Sahlin 1988, s. 64f



nämndens skyldighet att verkställa utredningar enligt bestämmelserna i SoL 11:1, att dokumentera uppgifterna i enlighet med de föreskrifter som ges om detta samt skyldigheten att uppfylla FL:s krav på kommunikation etc. I övrigt bedriver socialnämnden en förvaltningsverksamhet som brukar kallas faktiskt handlande. Det faktiska handlandet skiljer sig från handläggningen av ett ärende såtillvida att det inte har som syfte att leda fram till ett beslut. Som exempel kan nämnas den allmänna informationsverksamhet som nämnden bedriver. Även det faktiska handlandet faller under begreppet förvaltningsuppgift. Med förvaltningsuppgift inom socialtjänsten avses alla de uppgifter som ankommer på socialnämnden enligt lag eller annan författning.<sup>39</sup>

Medan en enskild företagare har en betydande handlingsfrihet vid ingående av avtal med leverantörer, anställda och kunder, är offentliga förvaltningsorgan i motsvarande relationer mycket mera bundna av författningsbestämmelser och rättsprinciper. Denna normbundenhet, som givetvis omfattar även sådan förvaltning som innebär maktutövning, kompletteras av särskilda rätts-säkerhetsgarantier utan motsvarighet inom den enskilda sektorn: möjlighet till överklagande, handlingsoffentlighet, JO:s och JK:s tillsyn m.m. Tillämpningsområdet för de regelkomplex, som utmärks av de nu nämnda särdragen, kan vara bestämt på två principiellt skilda sätt. Man kan utgå från vilket subjekt som driver en viss verksamhet, och man kan låta verksamhetens beskaffenhet vara avgörande.<sup>40</sup>

## 4.2. Begreppet myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning definierades i 1971 års förvaltningslag 3 § första stycket så att fråga skulle vara om att *för enskild bestämma* – d v s besluta – om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Denna definition får betraktas som vägledande även vad nuvarande förvaltningslag beträffar.<sup>41</sup>

I förarbetena anfördes att det karakteristiska för myndighetsutövning är att det allmänna använder sina maktbefogenheter i förhållande till medborgarna genom att fatta ensidiga beslut. Befogenheterna skall ha stöd i offentligrättsliga regler eller principer, vilka inte är av rent intern natur utan avser att reglera förhållandet mellan myndigheterna och medborgarna. Bestämmandet skall föra med sig vissa direkta eller indirekta rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde och vara bindande för denne. Det kan alltså vara fråga om ett för den enskilde betungande beslut, om skyldigheter, eller om något ingrepp i den enskildes personliga frihet eller egendom. Men det kan även röra sig om ett gynnande beslut, såsom tillståndsgivning eller beviljande av sociala förmåner m.m. Om den enskilde inte rättar sig efter beslutet föreligger möjlighet för det allmänna – om det inte rör sig om t.ex.

---

<sup>39</sup> Thunved s. 9f.

<sup>40</sup> Strömberg 1998 s. 17f

<sup>41</sup> Bramstång 1988 s 17 f, samt SOU 1991:26 s. 7f.

avslag på begäran om förmån – att rikta tvångsmedel av något slag mot denne. Den enskilde kan alltså sägas vara i någon form av beroendeställning. Det får också anses vara utmärkande för myndighetsutövning att bestämmelser om beslut till nackdel för den enskilde ofta, dock inte alltid, kompletteras av överklagandemöjligheter. Även handlingar som kan ha mer indirekt rättsverkan mot enskild räknas som myndighetsutövning, t.ex. registreringsärende, upplysning som kan uppfattas som bindande besked etc. Ärenden som uteslutande avser råd eller upplysningar skall dock inte omfattas av lagens speciella bestämmelser.<sup>42</sup>

Vad gäller begreppet myndighetsutövning sägs detta i lagmotiven ytterst vara ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Befogenheten till myndighetsutövning måste vara grundad på lag eller annan författning eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndiganden från de högsta statsorganen.

Till myndighetsutövning hör först och främst sådan offentlig verksamhet, varigenom myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Hit hör sålunda beslut, som innebär ålägganden att göra eller underlåta något eller som avser ingrepp i personlig frihet eller egendom, men även rent faktiska åtgärder som innebär sådana ingrepp, antingen de grundas på formliga beslut eller ej. Så långt kan begreppet myndighetsutövning enligt Strömberg sägas sammanfalla med begreppet offentlig maktutövning.<sup>43</sup>

Men även åtskilliga gynnande beslut faller in under begreppet myndighetsutövning. I fråga om dessa gynnande beslut anläggs i lagmotiven det betraktelsesättet att den enskilde står i ett beroendeförhållande till det allmänna, som ensamt har möjlighet att tillmötesgå hans anspråk och därigenom i viss mening kan sägas utöva makt mot honom. Strömberg menar dock att fråga är om inte det avgörande i stället är, att de gynnande besluten fattas med tillämpning av offentlighetsrättsliga författningsbestämmelser, som begränsar myndigheternas handlingsfrihet.<sup>44</sup>

Utanför begreppet myndighetsutövning faller råd, upplysningar och andra oförbindande uttalanden samt sådan faktisk verksamhet, som inte innebär tvång mot den enskilde. Vidare skriver Strömberg att man från myndighetsutövning undantar sådan verksamhet som stat eller kommun utövar i privaträttsliga former. Ingående av avtal betraktas sålunda inte som myndighetsutövning, i varje fall inte om myndigheten härvid inte är bunden av särskilda offentlighetsrättsliga regler. Beslut som enbart innebär tillämpning av avtal eller av privaträttsliga lagregler, utgör inte heller myndighetsutövning.<sup>45</sup>

Madell menar att termen myndighetsutövning förekommer vid såväl ärendehandläggning – t ex enl. SkstL och BrB – som faktiskt handlande där en myndighet ensidigt och med bindande verkan bestämmer något i förhållande

---

<sup>42</sup> SOU 1991:26 s. 7f

<sup>43</sup> Strömberg 1998 s.19f

<sup>44</sup> A a s. 20

<sup>45</sup> A a s. 20

till enskild. Enligt Madell är det möjligt att delegera myndighetsutövning med stöd av lag till enskilda subjekt, även om utrymmet att ingå avtal inom det lagreglerade området, såsom vid t ex skattefrågor, tillstånd, socialförsäkringar och andra sociala bidragsformer, är begränsade och i flera fall uteslutna. I RF 11:6 tredje stycket avgränsar termen myndighetsutövning de fall i vilka det krävs lagstöd för det allmännas befogenhet att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar *beslutsfattande verksamhet* till enskilda rättssubjekt.<sup>46</sup>

Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar konstaterar i sitt betänkande<sup>47</sup> att begreppet myndighetsutövning är så komplicerat och mångfasetterat att någon slutgiltig heltäckande definition av begreppet sannolikt aldrig kommer att kunna ges. Kommittén anser dock att det enligt förarbeten, doktrin och praxis finns *sex urskiljbara kännetecken* vilka de sammanfattar enligt följande.

- Det skall vara fråga om en åtgärd som *avgörs ensidigt* av det allmännas företrädare.
- Åtgärden skall komma till stånd och få rättsverkningar i kraft av *offentlig-rättsliga regler*.
- Åtgärden skall direkt få, eller i vart fall kunna leda till, bestämda *rättsverkningar* av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Det krävs däremot inte att åtgärden utmynnar i ett bindande beslut.
- Åtgärden skall, åtminstone i sin förlängning, vara uttryck för *det allmännas maktbefogenheter* gentemot den enskilde.
- Åtgärden skall vidtas av ett rättssubjekt som därvid intar en offentlig *monopolställning* på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan.
- Den enskilde, mot vilken åtgärden riktas, skall inta en *beroendeställning* i förhållande till det allmänna. (Denna har sin grund i förhållandena enligt punkterna 1– 5 ovan.)<sup>48</sup>

Begreppet myndighetsutövning har enligt lagstiftaren i vissa fall ansetts ha samma betydelse inom olika delar av lagstiftningen. Kommittén tillägger dock att de här uppräknade kriterierna passar bäst på situationer där myndighetsutövningen har formen av beslut. Som tidigare nämndes kan dock begreppet omfatta både ärendehandläggning och faktiskt handlande. Vid faktiskt handlande kan således de angivna kriterierna behöva modifieras något.<sup>49</sup>

Genom orden ”bestämma om” i ÄFL:s definition markeras att man med myndighetsutövning avsåg ärenden där saken avgörs *ensidigt* och mynnar ut i bindande beslut av myndighet, *inte* genom avtal. Detta gäller oavsett om lagstöd för att ingå avtalen finns, såtillvida bestämmelserna reglerar ett

---

<sup>46</sup> Madell 1998 s.123f

<sup>47</sup> SOU 1993:55

<sup>48</sup> A a s. 84f

<sup>49</sup> Madell 1998 s. 126

*privaträttsligt* förhållande. Även om tillämpning av avtal inte är att anse som myndighetsutövning kan dock själva *rätten att träffa avtal* vara reglerad i författning på ett sådant sätt att ett felaktigt förfarande från det allmännas sida kan vara att bedöma som oriktig myndighetsutövning. Det måste dock röra sig om sådana bestämmelser som rör *det allmännas rätt* att ingå avtal på ett visst område och inte om det allmännas företrädare överskrider sådana inskränkningar i avtalsfriheten som även gäller för privaträttsliga objekt. På så sätt skulle det kunna röra sig om oriktig myndighetsutövning om det i ett avtal krävs längre gående förpliktelser än vad som kunnat uppnås enligt den lagstiftning som ligger till grund för den aktuella relationen.<sup>50</sup>

Ragnemalm menar att förankringen i offentligrättsliga normer tillsammans med omständigheten att den enskildes personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån påverkas av verksamheten framträder som det avgörande kriteriet för myndighetsutövning. Vidare har Ragnemalm uppfattningen att beslut som fattats under tillämpning av ett avtal, faller utanför begreppet myndighetsutövning. Dock framhåller han också att kravet på ensidighet innebär, att inte heller beslut om ingående av avtal utgör myndighetsutövning, utan här gäller civilrättens regler. På civilrätten baserade *beslut om ingående* eller *tillämpning av avtal* och *offentligrättsligt grundade beslut*, som inte *berör enskild* eller i och för sig *riktas mot enskild* men *saknar* klart påvisbar *betydelse för denne*, faller alltså enligt Ragnemalm utanför begreppet.<sup>51</sup>

Bramstång menar att begreppet myndighetsutövning även kan omfatta faktisk förvaltningsverksamhet, enligt BrB och SkstL. Begreppet myndighetsutövning i RF 11:6 tredje stycket synes enligt Bramstång överensstämma med definitionen i gamla FL och därmed avse beslutsfattande verksamhet.<sup>52</sup>

### 4.3. Myndighetsutövning inom hälso- och sjukvården

Sahlin slår i en artikel i FT fast att myndighetsutövning inom hälso- och sjukvården i princip endast förekommer inom den offentliga sektorn, och då inom ramen för handhavandet av en i huvudsak åt landstinget anförtrodd förvaltningsuppgift. Grundlagen<sup>53</sup> medger dock även att en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning med stöd av lag överlämnas till bolag, samfällighet, förening eller enskild individ. Enligt Sahlin kan myndighetsutövning gällande vård i form av entreprenader, kooperativ, bolagisering m.m. endast få förekomma när vården fortfarande är att betrakta som offentlig, eller om så inte är fallet, när särskilt lagstöd föreligger. Om den allmänna HSL ger utrymme för myndighetsutövning anser Sahlin vara oklart, och har inte tagits upp i någon lagtext.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Madell, 2000 s. 27f

<sup>51</sup> Ragnemalm 1992 s. 31ff

<sup>52</sup> Bramstång 1993 s. 19

<sup>53</sup> RF 11:6 2 st

<sup>54</sup> Sahlin 1991 s. 310

Ett beslut i ett ärende som rör någons begäran att få ut en patientjournal, eller att få ut en kopia av den är att anse som myndighetsutövning.<sup>55</sup> Avgifter i hälso- och sjukvården uppbärs eller debiteras ibland av hälso- och sjukvårdspersonal. Frågan om detta skulle utgöra myndighetsutövning är enligt Sahlin inte helt klart. I förarbetena till preskriptionslagen anförde lagrådet – med utgångspunkt i förarbetena till den äldre förvaltningslagen – att begreppet myndighetsutövning i förvaltningslagens mening är relativt vidsträckt och *torde* omfatta bl. a debitering av avgift för sjukvård.<sup>56</sup>

## 5. Överlämnande av förvaltningsuppgift<sup>57</sup>

### 5.1. Kommunalt överlämnande

Kommunerna är huvudmän för äldreomsorgen. Det pågår en omfattande utveckling av verksamheter som utförs i privat regi inom äldreomsorgen, framförallt gäller det boende och hemtjänst. När det gäller formerna för särskilt boende har institutionsboendet i form av ålderdomshem och långtidssjukvård till stor del ersatts av serviceboende och gruppboenden. Det har under senare år blivit allt vanligare att även gruppboenden och privata vårdhem drivs i entreprenadform. En undersökning har visat att antalet privata entreprenörer inom äldre- och handikappomsorgen fyrdubblades under perioden 1991- 1993.<sup>58</sup> Däremot förefaller inte valfriheten för den enskilde ha ökat, åtminstone inte inom hemtjänsten.<sup>59</sup> Det har gjorts ett flertal analyser av effekterna av att äldreomsorg lagts ut på entreprenad.<sup>60</sup> Avtal och avtalsskrivande har dock endast berörts i ringa utsträckning.<sup>61</sup>

Även Westerhäll behandlar begreppet [myndighetsutövning]<sup>62</sup>, och menar att det även inom affärsverksamhet kan bli fråga om myndighetsutövning. Om det p.g.a. offentligrättslig reglering är så att medborgarna är tvungna att ta det kommunala företags tjänster i anspråk, blir det alltid fråga om myndighetsutövning vid fastställandet av taxa. Om det däremot inte föreligger ett sådant tvång, blir beslutet om fastställande av taxa inte att se som någon form av myndighetsutövning, även om en "monopolsituation" faktiskt är för handen.<sup>63</sup>

---

<sup>55</sup> Sahlin 1991 s. 317

<sup>56</sup> A a s. 324

<sup>57</sup> Överlämnande inom äldreomsorgen kommer att behandlas i avsnitt 7.3.

<sup>58</sup> SoS-rapport 1994:24 s. 8, se även SOU 1994:139 s. 530ff

<sup>59</sup> SoS-rapport 1995:11 s. 7f och 21f

<sup>60</sup> SoS-rapport 1996:8

<sup>61</sup> SoS-rapport 1996:8 s. 30 och 33f

<sup>62</sup> Westerhäll s. 372

<sup>63</sup> A a s. 372

Ragnemalm har gjort en analys av bestämmelsen RF 11:6, och dess betydelse för kommunen. Han hävdar att regeln endast skulle avse överlämnande av förvaltningsuppgift från staten till ett enskilt rättssubjekt, och därmed inte gälla delegation av kommunal verksamhet till ett likadant subjekt. Enligt Ragnemalm ligger denna slutsats närmast till hands beroende på regelns utformning, dess tillkomsthistoria samt förarbetenas tystnad. Dock synes det enligt Ragnemalm omotiverat att skilja på överföringsuppgift till ett enskilt subjekt beroende på om den avser verksamhet som tidigare handhåfts av stat respektive kommun.<sup>64</sup>

Överlämnande av förvaltningsuppgift åt enskilda subjekt har som ovan sagts stöd i RF 11:6 3 st., dock avser detta stöd överlämnande av kommunal/landstingskommunal förvaltningsuppgift till enskilda subjekt. Med hänsyn inte minst till de otillfredsställande konsekvenserna av en motsatt tolkning anser Bramstång, liksom Riberdahl, att grundlagsstadgandet äger tillämplighet – och följaktligen kan medföra viss begränsning – vid överföring även i fråga om kommunala uppgifter.<sup>65</sup>

Kommunalföretagskommittén ansåg i sitt betänkande 1982 att det av bestämmelsen följde att ett privaträttsligt subjekt inte får befatta sig med uppgifter som innefattar myndighetsutövning.<sup>66</sup> I en senare kommunallagskommentar<sup>67</sup> uttrycks att RF 11:6 också gäller kommunerna.

Om man på ett verksamhetsområde finner att lagstiftningen inte lägger något hinder i vägen för att en kommun anlitar en entreprenör för en viss uppgift uppkommer frågan om en kommun mot sin vilja kan tvingas övergå till entreprenadform. Svaret på denna fråga är genomgående nej. Där kommunerna får överlåta till annan att utföra viss verksamhet är valet fritt.<sup>68</sup>

Westerhäll säger sammanfattningsvis att samtliga författare som har uttalat sig i doktrinen vid tiden för artikelns tillkomst, utom Ragnemalm, anser att RF 11:6 tredje stycket omfattar kommunalt överlämnande av förvaltningsuppgifter.<sup>69</sup>

Om man utgår från att RF 11:6 tredje stycket omfattar kommunerna innebär det att grundlagen kräver lagstöd för överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Vid sidan av RF 11:6 tredje stycket har

---

<sup>64</sup> Ragnemalm 1976 s.105ff

<sup>65</sup> Bramstång 1993, s. 15ff

<sup>66</sup> SOU 1982:13 s. 114ff

<sup>67</sup> Kommunallagarna II, 6 uppl. 1983, av Kaijser och Riberdahl

<sup>68</sup> Riberdahl s. 167

<sup>69</sup> Westerhäll s. 373

RF 8:5 ansetts ha betydelse för frågan om uppgiftsöverföring i kommunal verksamhet. Stadgandet lyder på följande sätt:

”Grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.”<sup>70</sup>

Den uppfattning som förts fram i doktrinen kan sägas vara att RF 8:5 innebär en begränsning i kommunernas möjligheter att överlämna kommunala förvaltningsuppgifter till enskilda avseende den speciallagsreglerade verksamheten. Sådana kan inte överlämnas utan stöd i lag, åtminstone inte om det är mer än i en begränsad omfattning. Vad gäller fakultativ kommunal verksamhet innebär regeln i RF 8:5 ingen begränsning. Utifrån det ovan sagda kan alltså anföras att RF 11:6 och 8:5 har betydelse för överföringar av kommunala förvaltningsuppgifter.

Från uppgiftsöverföring kan man skilja avkommunalisering. Sådana verksamheter som bedrivs i utkanterna av den kommunala kompetensen och där verksamheten även bedrivs i privat regi, bör kunna avkommunaliseras utan invändning från kommunalrättslig synpunkt. Inom vissa områden är det dock inte möjligt att avkommunalisera helt, p.g.a att statsmakterna förutsätter att kommunerna driver verksamheterna.<sup>71</sup>

I förarbetena till KL har riksdagen understrukt att den kommunala verksamheten i största möjliga utsträckning bör ske i nämndform. Dock finns det i den fullmakt till kommunal bolagisering som återfinns i KL 3:16 inte ens en antydning om någon sådan begränsning som riksdagen talar om.<sup>72</sup>

## **5.2. Uppgiftsöverföring inom hälso- och sjukvården**

Primärvården är som en del av hälso- och sjukvården en obligatorisk förvaltningsuppgift för landstingskommunerna. Detta utgör dock inget hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård. Det sagda framgår av hälso- och sjukvårdslagens tredje paragraf. Om stadgandet i HSL 3 § också innebär ett lagstöd för privatisering av landstingskommunal hälso- och sjukvård diskuteras av Sahlin i en uppsats i FT.<sup>73</sup>

Av förarbetena framgår inte att bestämmelsen skulle ge landstingskommunerna en befogenhet av denna räckvidd och därvid uppfylla det krav på i lag meddelad befogenhetsföreskrift, som uppställs i RF 8:5. Om man presumerar att så är fallet, ställer Sahlin frågan vad som sker då en dylik förvaltningsuppgift överlämnas till enskilt subjekt. Är verksamheten efter överlämnandet

---

<sup>70</sup> Westerhäll s. 374

<sup>71</sup> A a s. 374

<sup>72</sup> Lindqvist/Losman s. 47

<sup>73</sup> Sahlin 1988 s. 63-71

inte längre en landstingskommunal uppgift eller är det alltså landstingskommunen som bedriver den, men nu genom privat entreprenör? <sup>74</sup>

Eftersom landstinget har ansvaret för verksamheten i sin helhet, måste de organ till vilka uppgifter överlåts beakta de politiskt beslutade riktlinjerna för vården. Även om det finns en presumtion för att överlåtelse av verksamhet till bolag inte är tillåten när det gäller specialreglerad verksamhet där ett visst organ anvisats för bedrivandet, är den centrala frågan dock huruvida ett beslut om tillgång till behandling får anses som myndighetsutövning. I så fall krävs lagstöd för överlämnande. Westerhälls uppfattning är att ett beslut om tillgång till behandling är myndighetsutövning. För att kunna anse att de överlämnanden som i dag sker är rättsenliga, krävs att man uppfattar HSL 3 § som ett tillräckligt lagstöd härför. Oavsett man överlämnar vården till ett bolag eller till ett läkarkollektiv måste offentlighetsregler om insyn, tillsyn, kompetens, tystnadsplikt och andra rättssäkerhetsgarantier gälla. Westerhäll menar också att avtalen måste vara tidsbegränsade. Allt detta är nödvändigt för att skydda den enskilda patienten.

Sammanfattningsvis anför Westerhäll att, om man utgår från att 1) tillgång till behandling utgör myndighetsutövning, 2) HSL in fine innefattar ett stöd för överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild, 3) de ingångna avtalen beaktar de offentlighetsregler samt 4) avtalen i fråga är tidsbegränsade och uppsägningsbara, den vård som ges fortfarande är landstingskommunal även om den sker genom en privat entreprenör. <sup>75</sup>

Vid sidan av den egentliga förvaltningsorganisationen finns en "grå zon" mellan offentligt och privat, som är svår att överblicka.

Vid den närmare undersökningen av grundlagsstadgandet i RF 11:6 har konstaterats att regeln numera får anses rikta sig till såväl statliga som kommunala uppgiftsöverlämnare. Westerhäll konstaterar i sin artikel att man saknat lagstöd i vissa fall för överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Att i dessa fall kräva lagstöd är inte ett självändamål utan ett krav för att stärka främst den enskilda medborgarens rättssäkerhet. Begränsade möjligheter till besvärprövning, en ofullständig reglering av handläggningen och en bristande insyn i verksamheten är de kanske mest påfallande svagheter i det nu förefintliga systemet. <sup>76</sup>

Vid uppgiftsöverföring från kommunerna till privata subjekt menar Riberdahl att det innebär en förlust av möjligheterna till demokratisk styrning. Man skulle alltså enligt detta sätt att se på det förlora den möjlighet till demokratisk styrning som det kommunala systemet med demokratiskt valda förtroende- män innebär. <sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Sahlin 1988 s. 65

<sup>75</sup> Westerhäll s. 380

<sup>76</sup> A a s. 384

<sup>77</sup> Riberdahl s. 112



## 6. Privatisering, särskilt i form av entreprenad

### 6.1. Allmänt om privatisering

Marcusson gör en indelning av privatiseringsbegreppet i fyra typer: *avkommunalisering*, *bidragsgivning*, *entreprenad* samt *bolagsbildning*. Vidare ger hon en bild av vad varje typ innebär på följande sätt<sup>78</sup>:

#### 1. *Avkommunalisering*

Kommunen finner att den inte har råd eller i övrigt möjlighet att fortsätta att driva en verksamhet och "överlämnar" den till privata krafter utan någon form av styrning eller bidragsgivning.

#### 2. *Bidragsgivning*

I stället för att helt avveckla eller sätta igång med en kommunal aktivitet kan kommunen genom bidragsgivning stödja viss verksamhet utan att själv ha ansvar för produktionen, övrig finansiering och reglering.

#### 3. *Entreprenad*

En mer vanligt förekommande situation är att kommunen har kvar sitt huvudmannaskap och därmed ansvaret för uppgifterna i förhållande till kommunmedlemmarna men genom entreprenadavtal överlämnar åt någon annan att handha den kommunala uppgiften. Finansiering och reglering är fortfarande kommunala, medan produktionen är privat. Även här spelar ekonomiska överväganden in såtillvida att det oftast finns en förhoppning om att entreprenaddriften skall visa sig billigare än den kommunala driften.

#### 4. *Bolagsbildning*

Under rubriken ryms alla de varianter, där kommunen medverkar i eller skapar ett eget privaträttsligt subjekt: aktiebolag och stiftelser är de vanligast förekommande typerna. Det formella huvudmannaskapet har övergått från kommunen till det privaträttsliga subjektet, som principiellt kan stå för både produktion, reglering och finansiering. Den nya kommunallagen har dock medfört en rättslig reglering av både s.k. helägda och delägda företag.<sup>79</sup>

Riberdahl menar att viss kontroll behålls vid utläggning av verksamhet på entreprenad, medan det vid privatisering är så att kommunen helt upphör att tillhandahålla en tjänst. Man kan enligt Riberdahl helt enkelt se det så att arbetet skall betraktas som offentlig förvaltning så snart regin i sista hand åvilar det allmännas organ.<sup>80</sup>

När man diskuterar möjligheter till "privatisering" får man hela tiden ha i minnet att entreprenaduppdrag som gäller *begränsade stödfunktioner* till kommunal verksamhet normalt får anses tillåtet utan särskilt lagstöd. Kom-

---

<sup>78</sup> Marcusson 1992, s. 138

<sup>79</sup> Se KL 3:16-18

<sup>80</sup> Riberdahl s. 138f

munen kan t ex avtala med ett enskilt företag eller ett kommunalt bolag om skötseln av matlagning i skolorna, städning och reparationer av lokaler m.m. Det är här fråga om rena driftverksamheter som inte anses påverka relationen mellan kommunen och dess medlemmar på något direkt sätt, samtidigt som kommunen i förhållande till skoleleverna, klienterna eller brukarna har det överordnade ansvaret.<sup>81</sup>

## 6.2. Entreprenad

Driftservice inom äldreomsorg kan läggas ut på bolag eller enskild. Gällande servicehus eller kommunala sjukhem är det dock osäkert i vad mån det är möjligt att lägga ut dessa på entreprenad.

I entreprenadförhållandet har kommunen fortfarande i förhållande till enskilda ansvaret för verksamheten och står som huvudman även formellt. Entreprenörens ansvar gäller gentemot kommunen, inte mot enskilda kommunmedlemmar. Vid överlåtande av kommunala angelägenheter på kommunala bolag eller stiftelser är däremot det enskilda rättssubjektet formellt huvudman och ansvarig. De nya reglerna i kommunallagen kan dock sägas innebära att kommunen i praktiken har ett övergripande ansvar för verksamheten, även om den utförs av kommunala bolag och stiftelser.<sup>82</sup>

Det ansvar kommunen har enligt lagstiftningen för en verksamhet kan den inte frånhända sig genom att lägga ut den på entreprenad. Kommunen är fortfarande huvudman för verksamhet som är utlagd på entreprenad. Det är kommunens ansvar att uppgifterna utförs i enlighet med de krav lagen ställer. Man måste skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning, och detta är viktigt att tänka på vid utformandet av avtal. Det kan behöva uppställas särskilda villkor för att se till att entreprenören följer de regler som skulle tillämpas om kommunen själv utförde verksamheten. Det är också viktigt att de mål kommunen har tillämpas även när kommunen lägger ut verksamhet på entreprenad. Målen skall därför tas in i förfrågningsunderlaget.<sup>83</sup>

För specialreglerad verksamhet gäller statliga bestämmelser, och kvaliteten måste minst ligga på den nivå som följer av dessa. De statliga bestämmelserna är minimikrav, och ofta mera generellt utformade. Kommunerna kan i många fall välja att specificera kraven gällande mål och riktlinjer, och kan också besluta att vissa statliga rekommendationer (allmänna råd) skall gälla som bindande regler.

Alla kvalitetsaspekter går givetvis inte att normera, men det är viktigt att precisera viktiga kommunala mål för verksamheten i anbudshandlingar och entreprenadkontrakt. Om man inte är tydlig nog kommer inte en egenregienhet att få samma förutsättningar som en extern entreprenör.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Marcusson 1992 s. 139

<sup>82</sup> A a s. 138f, se också närmare KL 6.1, 6:7 samt 8:17

<sup>83</sup> SOU 1991:104 s. 88f

<sup>84</sup> A a s. 89f

Kommunen kan antingen besluta att alla kommunmedborgare skall få del av en viss service eller alternativt de som uppfyller vissa behovskriterier. Räcker inte kommunens resurser till för att tillgodose önskemålen om insatser från alla som enligt lagstiftningen har rätt till servicen, måste en prioritering av insatserna göras. De regler och prioriteringskriterier för inplacering eller förtur i en kö som gäller för den kommunala verksamheten måste även gälla för sådan som är utlagd på entreprenad.

Likställighetsprincipen i KL förutsätter att samma avgifter tas ut för en verksamhet som är utlagd på entreprenad som för sådan som drivs i egen regi. Det är vanligen kommunfullmäktige som beslutar om avgiftskonstruktionen i samband med att budgeten fastställs, men vissa icke offentligrättsliga avgifter kan beslutas av kommunstyrelsen eller facknämnden. En av kommunen anlitad entreprenör måste tillämpa dessa avgifter. Gällande tjänster som inte ingår i entreprenörens åtagande, och som kommunen således inte heller subventionerar, får entreprenören själv besluta om avgiften. Det finns inget som hindrar att uppbörd och avgiftsadministration läggs på en entreprenör.<sup>85</sup>

Kommunens upphandlingsregemente skall följas vid all kommunal entreprenadupphandling. Innebörden av detta är bl.a. att myndigheten skall utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns, och iaktta affärsmässighet även i övrigt samt vara objektiv i sin behandling av anbud och anbudsgivare. Även när förhandlingsupphandling tillämpas skall myndigheten se till att det upprättas ett tydligt upphandlingsunderlag i form av beskrivningar, programhandlingar, specifikationer e d. Givetvis är den kommunala förvaltning som är ansvarig för verksamheten skyldig att kontrollera att de villkor, riktlinjer och mål som har avtalats med entreprenören följs.<sup>86</sup>

Inom sektorer där man har svårt att värdera kvalitativa faktorer kan det bli aktuellt att kontakta klienterna och genom intervjuer eller enkäter försöka fånga upp deras åsikter om verksamheten. Eftersom kommunen är ansvarig för verksamheten är kommunen även ytterst ansvarig för prövning av klagomål och formella besvär.

Den kontroll kommunen utövar förutsätts vara inriktad på att följa upp och värdera resultatet av entreprenadverksamheten. Det ingår dock inte i kommunens uppgifter att kontrollera effektiviteten i resursanvändningen och entreprenörens räkenskaper. Kommunen har ett allmänt uppföljningsansvar. Den kan för planering av sin egen verksamhet och framtida entreprenadupphandling ansvara för att ta in uppgifter både ifrån entreprenörer och sina egna enheters prestationer och totala kostnader. Kommunen kan också studera entreprenörens organisation och arbetsmetoder, samt bedöma om man kan finna någonting att ta tillvara för att effektivisera den egna verksamheten.

---

<sup>85</sup> SOU 1991:104 s. 91

<sup>86</sup> A a s. 92

Kommunpolitikerna har vid entreprenaddrift inte längre möjlighet att styra verksamheten genom ordergivning och tjänstetillsättningar, men i övrigt har man samma styrmöjligheter som vid traditionellt bedriven verksamhet i egen regi.

Kommunens kontrakt med entreprenören är ett civilrättsligt avtal som kommunen inte kan bryta utan att riskera ett skadestånd. Ett motsvarande kontrakt med en resultatenhet inom den kommunala förvaltningen är inte bindande i juridisk mening.<sup>87</sup>

I KL 3:19a är utgångspunkten att allmänhetens möjligheter till insyn i kommunal verksamhet inte bör vara beroende av på vilket sätt kommun och landsting väljer att låta utföra sin verksamhet. Det ankommer, enligt nämnda paragraf, på kommuner och landsting att vid förhandlingar om entreprenader att så långt det är möjligt se till att allmänheten får den insyn i entreprenaden som är befogad.

Redan i upphandlingsförfarandet bör KL 3:19 beaktas vid upprättandet av förfrågningsunderlaget. Det kan förekomma att kommuner eller landsting från entreprenören får info som är sådan att uppgiften inte får lämnas ut till allmänheten. Sekretess kan råda till följd av bl.a. föreskriften i SekrL 8:10.<sup>88</sup>

Såsom offentlig förvaltning genom enskilda kan betecknas en positiv verksamhet av allmännyttig art, utförd av medborgare utanför befattningshavarnas krets, som är erkänd av statsmakten eller respektive offentligrättsliga subjekt genom lagstiftning, eller på annat sätt. Ett offentligrättsligt bemyndigande, en auktorisation av något slag krävs. Offentlig förvaltning måste nämligen innefatta möjlighet för det allmänna att i någon form, genom påbud eller tillsyn eller påföljd av något slag, göra sin vilja gällande.<sup>89</sup> Så snart regin i sista hand åvilar det allmännas organ, bör arbetet i fråga betraktas som offentlig förvaltning.

Kommunen har alltså fortfarande ansvaret för äldreomsorgen i förhållande till den enskilda vårdtagaren, i ett entreprenadförhållande. Och det ansvar entreprenören har gäller i förhållande till enskilda personer, utan gentemot kommunen. Däremot vid överlåtande av verksamhet till ett privaträttsligt rättssubjekt blir verksamheten enskild och är inte längre kommunal.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> SOU 1991:104 s. 93f

<sup>88</sup> KL 3.19, Lindqvist/Losman s. 54

<sup>89</sup> Riberdahl s. 139

<sup>90</sup> Jfr SOU 1982:13 s. 54

## 7. Förhållandet mellan entreprenör och vårdtagare

### 7.1. Utgångspunkten

Gällande förhållandet mellan entreprenör och vårdtagare är utgångspunkten att kommunen alltid kvarstår som huvudman i förhållande till servicetagare vid s.k. outsourcing<sup>91</sup>, och att de anspråk som kan uppkomma mellan parterna därför blir en fråga mellan kommunen och servicetagaren. I ett hovrättsfall har dock relationen mellan vårdtagare och privat vårdgivare i ett visst fall ansetts ge upphov till civilrättsliga förpliktelser trots att kommunen anvisat platserna vid vårdhemmet.<sup>92</sup>

Två äldre damer hade anvisats vårdplatser vid ett privat sjukhem av den kommunala sjukvårdsinrättningen. Avtalet mellan kommunen och vårdhemmet sade bl.a. att lediga vårdplatser skulle beläggas efter anvisning av vårdcentralen samt att avgifter skulle tas ut enligt de regler som gällde kommun.

De båda kvinnornas gode man tillfrågades om godkännande av placeringarna då vårdplatserna meddelades. Denne gode man lämnade sitt godkännande i tron att vårdhemmet var en kommunal inrättning, och att det rörde sig om en internkommunal omplacering. Först senare fick han vetskap om att det rörde sig om ett privat sjukhem. Den tvist som uppstod rörde fråga om avgiftsdebitering. Efter att de båda kvinnorna avlidit hävdade den gode mannen, som företrädare för dödsbona, att det privata sjukhemmet saknade rättgrund att utkräva s.k. differentierade vårdavgifter, och att kraven därför var att anse som nulliteter eftersom de utgjorde myndighetsutövning. Det krävs lagstöd för att överlämna myndighetsutövning till enskilda, vilket i detta fall saknades.

Sjukhemmet gjorde gällande att kvinnorna ingått avtal med sjukhemmet om vård på det samma. Därmed skulle betalningsskyldighet ha uppkommit för den vård de erhållit. Genom samtycket till den anvisade vårdplatsen, och i vart fall genom ett realhandlande, skulle avtal ha uppkommit. Det hade utifrån detta ålegat de äldre damerna, alternativt deras gode man, att när de fått vetskap om att vårdinrättningen var privat, säga upp sin plats vid sjukhemmet om de inte accepterade detta.

Tingsrätten ogillade dödsbonas talan, eftersom den fann att sjukhemmet var en privaträttslig stiftelse. Som privaträttsligt subjekt har stiftelsen rätt att få ersättning för sina tjänster. Det faktum att stiftelsen uppbar bidrag från kommunen ansåg man inte innebära att rätten till ersättning övergått på annan.

Det hade dock inte träffats något uttryckligt avtal om att vården genom omplaceringen övergått från kommunal till privat vård. Då de båda kvinnorna fortsatte motta vård efter det att de fått vetskap om det privaträttsliga förhållandet, ansågs sjukhemmet ha getts befogad anledning att utgå från att kvinnorna accepterade stiftelsen som avtalspart. TR fann utifrån detta att kvinnorna fr.o.m. den dag då de togs in på sjukhemmet blivit bundna av avtal med stiftelsen, och att de i och med detta ådragit sig betalningsskyldighet för hela den tid de fått vård på sjukhemmet. Det lades även viss vikt vid att sjukhemmets patienter bereds samma vård och erlägger samma avgifter för denna som på motsvarande kommunalt sjukhem. Därför förpliktigades dödsbona att utge angivna vårdkostnader till sjukhemmet, och kostnadernas oskälighet ifrågasattes aldrig.

HovR fastställde tingsrättens domslut. Det ansågs inte att stiftelsens anknytning till den kommunala sjukvården innebar att dess verksamhet utgjorde myndighetsutövning. Sjuk-

---

<sup>91</sup> d v s driftsentreprenad ("ren" outsourcing), bolagisering och privatisering.

<sup>92</sup> Madell 2000 s. 69ff., Hovrätten för Västra Sverige, dom 1990-04-24, DT.

hemmet ansågs vara oförhindrat att träffa avtal om vård samt uppbära ersättning för denna. Eftersom förmyndaren, då han erhållit vetskap om att stiftelsen var en privaträttslig institution, inte begärt överflyttning till kommunalt sjukhem för de två kvinnornas räkning, trots att möjlighet givits till detta, fick kvinnorna anses ha blivit bundna av avtal med stiftelsen från den dag de togs in på sjukhemmet.

Dödsbona ansökte om revision. HD fann dock inte skäl att meddela prövningstillstånd.

Det ovan refererade fallet har kritiserats av Bramstång, som anser att det rör sig om ett överlämnande av förvaltningsuppdrag till enskilt subjekt som, enligt honom tveklöst, måste anses innefatta myndighetsutövning. Även Westerhäll anser att beslut om tillgång till behandling innefattar myndighetsutövning. Bramstång stöder sin uppfattning dels på att befattningshavare vid kommunalt sjukhus anvisade långvårdsplatser vid ett privat sjukhem, dels på att det privata sjukhemmet för att komma i åtnjutande av kommunalt driftsbidrag skulle utta avgifter enligt de regler som gällde vid kommunens egna sjukhem. Något lagstöd för överlämnande av myndighetsutövning saknas emellertid i HSL och frågan om uppgifter inom s.k. faktisk hälso- och sjukvård lagligen kan överlåtas skulle därför bli beroende av tolkningen av begreppet myndighetsutövning i RF 11:6 tredje stycket. Bramstång finner därför att det offentlighetsrättsliga vård- och kostnadsansvar som åvilar sjukhushuvudman i förhållande till kommunmedlem eller vårdtagare *aldrig* kan överlåtas till privat vårdgivare. Sjukvårdshuvudmannens övergripande ansvar måste därför i avtalet särhållas från det rent medicinska ansvaret. På samma sätt kan inte heller rätten att besluta om och utkräva vårdavgifter bli föremål för överlämnande, eftersom sjukvårdsavgifter till sin karaktär typiskt sett är offentlighetsrättsliga.<sup>93</sup>

## 7.2. Den avtalsslutande parten

I och med att Bramstång ser fallet som ett överlämnande av förvaltningsuppdrag, där vården med enskilds samtycke överförts till privat verksamhet, ställer han också frågan vem som egentligen är den avtalsslutande parten i förhållande till den privata vårdgivaren; den kommunala sjukvårdsmannen eller vårdtagaren? Här finner han att även om förhållandet mellan huvudman och vårdtagare präglas av såväl offentlighetsrättsliga som privaträttsliga inslag kan inte den enskilde vårdtagaren tilldelas en självständig partsroll. Möjligen kan vårdtagaren gå med på att acceptera diverse ordningsbestämmelser etc. som kan tänkas gälla vid det privata sjukhemmet. Själva kostnadsfrågan och därmed det egentliga avtalet är därför en angelägenhet mellan huvudsjukvårdsmannen och vårdgivaren. Avtalsslutande och civilrättsliga regler får enligt Bramstång i princip vika för offentlighetsrättsligt ansvar och sådan reglering i övrigt, eftersom huvudmannens ansvar gentemot den enskilde vårdtagaren står i centrum.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Bramstång 1993, s. 21f

<sup>94</sup> A a s. 22

Madell menar att det är lätt att fastna i ett cirkelresonemang i en situation som i det beskrivna rättsfallet. Om man anser att kommunen i egenskap av huvudman har uppfyllt sin skyldighet att bereda vårdtagarna plats genom placeringen vid det privata sjukhemmet, är det enligt Madell detsamma som att man accepterar att kommunen överlämnat ombesörjandet av förvaltningsuppgift till enskild. Om man däremot anser att kommunen har placerat kvinnorna vid den privata inrättningen i avvaktan på plats vid en kommunal inrättning, behöver det inte röra sig om ett definitivt överlämnande. Då är det i stället fråga om en tillfällig och praktisk lösning. Kommunen är i ett sådant fall skyldig att bereda vårdtagarna plats vid en kommunal vårdinrättning så snart en ledig plats finns att tillgå. Det faktum att kommunen inte upplyst vårdnadstagarna om att placering skedde vid privat inrättning skulle därför tyda på att rörde sig om ett överlämnande av förvaltningsuppgift. I den situationen skulle kommunen få stå sitt kast och i förhållande till vårdtagarna vara skyldig att som huvudman ansvara för deras vård. Om den gode mannen på direkt fråga hade accepterat att vården skedde vid privat inrättning istället för en kommunal, är det inte lika säkert att det kan anses röra sig om överlämnande av förvaltningsuppgift. Emellertid rörde fallet vårdtagarnas betalningsförpliktelser i förhållande till privata vårdhemmet. Madell menar att det därför är fullt rimligt att domstolen finner dessa dödsbon vara betalningsskyldiga i förhållande till det privata vårdhemmet, eftersom vårdplatserna inte sagts upp. Om tvisten angående överlämnande av förvaltningsuppgift förts vid förvaltningsdomstol kanske utgången hade blivit en annan. Förvaltningsdomstolen hade samtidigt förmodligen inte ansett sig behörig att pröva det enskilda vårdhemmets ersättningsanspråk. Madell menar att detta fall utgör ett typiskt exempel på den svårighet som kan föreligga när såväl offentligrättsliga som privaträttsliga regler måste beaktas i en och samma instans.<sup>95</sup>

Medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses till stor del av objektivitets- och likhetsprinciperna. En myndighet har inte heller på det frivilliga området eller inom ramen för mera skönsmässigt agerande någon obegränsad frihet att själv bestämma om möjligheten att fatta beslut. Här gäller som utgångspunkt att någon enskild inte får gynnas eller missgynnas pga. dennes religiösa eller politiska uppfattning samt att det offentligrättsliga subjektets ekonomiska intressen inte i oskälig omfattning får gynnas eller något annat i sammanhanget ovidkommande får vägas in i beslutet.<sup>96</sup>

### **7.3. Överlämnande inom äldreomsorgen**

I RF används begreppet överlämnande av förvaltningsuppgift för att ange det förfarande varigenom en förvaltningsuppgift överförs på ett enskilt rättssubjekt, t ex ett bolag eller en enskild person. I förarbetena till RF anges inte

---

<sup>95</sup> Madell 2000, s. 72f

<sup>96</sup> A a s. 120

vilka omständigheter som skall föreligga för att en uppgift skall anses överlämnad i RF:s mening.<sup>97</sup>

Den avgörande begränsningen av kommunens möjligheter att lämna över förvaltningsuppgifter inom socialtjänsten framgår av RF 11:6 tredje stycket andra meningen: innefattar uppgiften myndighetsutövning skall överlämnandet ske med stöd av lag. Här kan konstateras att det för socialtjänstens del saknas sådant lagstöd. Således blir möjligheten att överlämna förvaltningsuppgifter beroende av hur begreppet myndighetsutövning tolkas.<sup>98</sup>

Sverige har en större andel äldre över 65 år än något annat land. Från 1997 till 2005 kommer antalet personer som är över 90 år att öka med 47 procent. Bestämmelser om kommunens uppgifter inom äldreomsorgen finns i SoL 5:4, 5 samt 6. I dessa paragrafer slås de grundläggande principerna om socialtjänstens insatser fast. Enligt SoL 5:4 skall socialnämnden verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet. I SoL 5:5 betonas socialnämndens ansvar för att de gamla i vårt samhälle får goda bostäder, hjälp och stöd i hemmet. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd. Särskilda boendeformer innebär sjukhem, servicehem, gruppboendestäder och ålderdomshem.<sup>99</sup>

Enligt SoL 5:5 skall socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och att de som behöver det får stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. När de insatser som ges i hemmet är otillräckliga skall de äldre erbjudas ett boende som kan tillgodose kraven på en högre grad av omsorg. Av SoL 5:5 andra stycket följer att kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre människor med behov av särskilt stöd. Till dessa särskilda boendeformer hör inte bara ålderdomshem och andra servicehus utan även gruppboende för äldre samt de sjukhem eller motsvarande som förts över till kommunen som en följd av Ädelreformen.<sup>100</sup>

De sjukhem som överförts till kommunerna utgör en boendeform enligt SoL. Beslut om sådan boendeform skall därför fattas enligt samma regler som gäller för boende i servicehus eller gruppboendestad. Det innebär att beslutanderätten i sådana frågor inte kan överföras till en entreprenör. Även beslut i frågor som gäller avgifter inom äldreomsorgen innefattar myndighetsutövning, och det ligger i sakens natur att ställningstaganden i taxefrågor alltid måste förbehållas kommunen.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Thunved, s. 10

<sup>98</sup> A a s. 12f

<sup>99</sup> Fahlberg s. 122ff

<sup>100</sup> Thunved s. 15

<sup>101</sup> A a s. 15f



TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet för närvarande inte gäller i en sådan verksamhet som bedrivs på entreprenad, och att detta får konsekvenser för allmänhetens möjligheter till insyn i verksamheten. De som i egenskap av entreprenörer tar över en uppgift omfattas inte heller av sekretesslagens bestämmelser. De faller inte under BrB:s tjänstefelsansvar och de är inte heller underkastade de regler i FL eller annan författning som styr arbetet vid en social-nämnd. Den verksamhet som bedrivs på entreprenad står inte heller under LSt:s eller JO:s tillsyn. Dessa omständigheter måste vägas in vid bedömning av om en förvaltningsuppgift skall överlämnas. Det kan således inte lämnas obeaktat att socialtjänsten riktar sig till dem som – i många fall – för sin dagliga tillvaro är beroende av socialtjänstens insatser. Den trygghet för den enskilde som reglerna om offentlighet och sekretess, ansvar och tillsyn inrymmer, bör inte kunna förhandlas bort i avtal mellan kommuner och enskilda vårdgivare. Det framstår därför som angeläget att frågan huruvida den enskildes rättssäkerhet kan tryggas inom en privatiserad verksamhet uppmärksammas i de avtal som ingås mellan kommunerna och entreprenörerna.

En vårdnadsutredning, en utredning enligt SoL liksom utredningar i åtalsärenden etc. kan innefatta myndighetsutövning. Hinder mot att *överlämna* sådana förvaltningsuppgifter föreligger således. Däremot är en socialnämnd oförhindrad att knyta en *uppdragstagare* till sin verksamhet. För en uppdragstagare gäller alla de bestämmelser som reglerar myndighets verksamhet och från rättssäkerhetssynpunkt möter inga hinder mot att sådana uppdragsavtal ingås. Det måste därvid av uppdragsavtalet framgå att uppdragstagaren skall biträda nämnden i dess verksamhet, att han fortlöpande skall redovisa sitt arbete för nämnden, att för verksamheten i FL eller annan författning angivna bestämmelser skall iakttas och att nämnden under den tid uppdraget pågår skall ha full insyn i hur arbetet bedrivs. För det fall avtalet ingås med en juridisk person, ett bolag eller motsvarande, skall av uppdragsavtalet klart framgå vem som för bolagets räkning skall biträda nämnden vid uppdragets fullgörande, varvid avtalet bör utformas så som redovisats här ovan för enskilda uppdragstagare.

Här kvarstår emellertid, som framgår av vad som förut har sagts, i vad mån uppdragstagarbegreppet kan sägas omfatta juridiska personer.<sup>102</sup>

### 7.3.1. Avtalsinnehåll

När det gäller *överlämnande* av äldreomsorg är det nödvändigt att beakta de konsekvenser från rättssäkerhetssynpunkt som överlämnandet får för den enskilde, när man formar det avtal som reglerar förhållandet mellan kommunen och entreprenören.

I en privatiserad äldreomsorg har kommunen kvar det fulla ansvaret för verksamheten, och skall se till att den anlitate entreprenören uppfyller

---

<sup>102</sup> Thunved, s. 41f

bestämmelserna i den aktuella speciallagen och de föreskrifter som har utfärdats med stöd av denna. Man måste även avtalsvägen skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning<sup>103</sup> om allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning, särskilt då likställighetsprincipen. I kommunens avtal med entreprenören kan därför särskilda villkor behövas för att se till att samma regler i dessa avseenden gäller som om kommunen själv skulle utföra verksamheten.<sup>104</sup>

Den vård som skall bedrivas av t ex ett läkarbolag eller ett läkarkollektiv skall samordnas med den övriga vården som ligger kvar inom landstingskommunens egen vårdinstitution. De landstingskommunala nämnderna bör alltså ha kvar den politiska ledningen *hel och hållen* för den samlade hälso- och sjukvården, även efter det att en del av primärvården lagts över i privata händer. Sahlin anser att detta av tydlighetsskäl bör markeras i de avtal som skall förekomma.<sup>105</sup>

Till skillnad från kommunala företag driver privata entreprenörer sin verksamhet i vinstsyfte och i konkurrens med andra aktörer på marknaden. Att lagstifta om rätt till insyn för allmänheten genom handlingsoffentlighet när det gäller verksamhet som en helt privat entreprenör driver på uppdrag av en kommun eller ett landsting skulle skapa betydande gränsdragningsproblem. En offentligrättslig reglering av det privata näringslivet i dessa avseenden skulle sannolikt också motverka syftena med strävandena att utsätta den offentliga verksamheten för konkurrens.

Man ansåg samtidigt att det är önskvärt att allmänheten har möjlighet till insyn i någon form i sådan kommunal verksamhet som drivs på entreprenad. För att tillförsäkra allmänhet möjligheter att kontrollera verksamheten föreslog kommittén en i lag reglerad skyldighet för kommuner och landsting att tillgodose behovet av insyn. Regeringen menade dock att allmänhetens behov av insyn redan var tillgodosett genom möjligheten till indirekt insyn via kommunen.<sup>106</sup>

Det är avtalsvägen man måste skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning. Avtalen bör även innehålla de kvalitativa och kvantitativa mål som gäller för verksamheten. Kommunen eller landstinget måste också ha möjlighet att häva avtalet, om verksamheten skulle slå fel. Dessutom måste det

---

<sup>103</sup> Som bl a kan hittas i RF 1:9, samt i FL, SekrL och KL

<sup>104</sup> Thunved, s. 42, 1992/93:SoU9

<sup>105</sup> Sahlin 1988, s. 65

<sup>106</sup> A a s. 55f, samt prop. 1993/94:188 s. 42f

finnas med i avtalet att kommunen eller landstinget skall ha rätt att följa upp och inspektera verksamheten.<sup>107</sup>

Kommunfullmäktige skall se till att kommunens behov av insyn och information tillgodoses, innan en verksamhet läggs ut på ett privat företag. Medborgarna får då en möjlighet till insyn i verksamheten, i o m att de handlingar som kommer in till kommunen blir allmänna och därmed blir tillgängliga för allmänheten. Givetvis måste i vissa fall gällande sekretessbegränsningar beaktas.

Ett förslag till lösning där både allmänhetens möjlighet till insyn och kommunens rätt till insyn och kontroll reglerades, kom Lokaldemokratikommittén med i sitt betänkande 1993<sup>108</sup>. Genom en allmän handlingsregel av målsättningskaraktär skulle förslaget lagtekniskt införas. Förslaget innebar att både kommunens möjlighet till kontroll och allmänhetens rätt till insyn skulle regleras i avtal. Någon ovillkorlig rätt till insyn föreslogs alltså inte. När regeringen lade fram sitt förslag till reglering hade allmänhetens rätt till insyn slopats, och endast kommunens kontrollmöjligheter blev lagreglerade.<sup>109</sup>

Kommittén utgick ifrån att handlingar i företagen i princip skall behandlas som om de vore allmänna. Då skulle rätten till insyn bli meningsfull, och den som bedriver verksamhet på uppdrag av en kommun skulle veta hur handlingarna hanteras. Regler för hanteringen finns i TF och SekrL.

Man föreslog införande av en övergripande regel i KL. Denna regel skulle innebära/innebär att en verksamhet får överlämnas endast om allmänheten får samma möjligheter att ta del av handlingar rörande den överlämnade verksamheten som om kommunen själv bedrev verksamhet.

De moment kommittén ansåg måste beaktas i avtalet är följande<sup>110</sup>:

- De handlingar som hade varit allmänna handlingar om en myndighet hade bedrivit verksamheten skall omfattas i avtalsåtagandet. Detta innebär att samma avgränsningsregler kan tillämpas beträffande företagets handlingar.

Man kan i avtalet antingen hänvisa till TF 2:3, och föreskriva att den skall tillämpas på motsvarande sätt eller formulera ett avtalsvillkor med samma innebörd.

- Beträffande vissa brev samt minnesanteckningar och mellanprodukter finns det undantag från vad som skall anses vara allmänna handlingar, se TF 2:4 samt TF 2:11. Vissa generella undantag hittar man i TF 2:11. Antingen kan man i avtalstexten hänvisa till ovan nämnda lagrum, eller så formulerar man undantagen i avtalstexten.

---

<sup>107</sup> SOU 1996:67 s. 57

<sup>108</sup> SOU 1993:90, *Lokal demokrati i utveckling*

<sup>109</sup> SOU 1996:67 s. 54f

<sup>110</sup> A a s. 71ff

- I TF 2:3 2 st. finns en särskild bestämmelse om upptagningar. Kommittén föreslog att man skulle formulera en speciell punkt i ett avtal utifrån nämnda paragraf, och ger exempel på formulering.
- Frågor om när en handling anses inkommen respektive upprättad regleras i TF 2:6 och 2:7. Kommittén ger även här exempel på hur en avtalstext skulle kunna formuleras för att täcka dessa paragrafer.
- I SekrL 15:1 och 15:2 finns bestämmelser om hur handlingar skall registreras. Registrering skall ske utan dröjsmål. Dock föreligger inte registreringskyldighet om en handling är av uppenbart ringa betydelse för verksamheten. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hanteras på sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om handlingar kommit in eller upprättats. Det är viktigt att det går att överblicka vilka handlingar som finns mm.
- I SekrL 15:9-13 regleras automatisk databehandling av uppgifter. Dessa lagrum bör tillämpas på motsvarande sätt i de aktuella företagen eller transformeras till avtalstext.
- Av TF 2:12 framgår att allmänna handlingar på begäran genast eller snarast möjligt skall tillhandahållas. Om uppgiften inte omfattas av sekretess, och om inte hinder möter av hänsyn till arbetets gång, skall uppgifter i allmänna handlingar på begäran lämnas ut enligt TF 15:4. Var och en har rätt att få en avskrift av en handling mot fastställd avgift, se TF 2:13.  
Begäran att få ta del av en allmän handling skall göras till den myndighet som förvarar den, TF 2:14. Meningen är enligt kommittén inte att allmänheten skall vända sig till företaget för att få del av en handling, utan det är kommunen som skall ombesörja att handlingar lämnas ut.

Avtalet mellan kommunen och den som skall bedriva verksamheten kommer alltså att innehålla antingen hänvisningar till TF och SekrL, eller regler som motsvarar TF:s och SekrL:s bestämmelser.

### 7.3.2. Insyn och tillsyn

Kommunala monopol är – vid sidan av tillämplig speciallagstiftning – underkastade till ex kommunallagens regelsystem. Detta innebär möjlighet för medborgarna att genom sina förtroendevalda kontrollera, interpellera och motionera i fråga om att till exempel besluta om monolets utnyttjande. Offentlighetsprincipen garanterar medborgarna insyn i kommunala monopol. För verksamhet som bedrivs i form av kommunalt monopol gäller sedan vanligt revisionsansvar. Kort sagt är kommunala monopol utsatta för demokratisk kontroll. Motsvarighet härtill saknas för privata monopol.<sup>111</sup>

Utmärkande för det allmännas verksamhet är rätten till insyn. För myndigheternas pliktuppfyllelse anses det vara en viktig garanti att verksamheten är underkastad insyn både från kontrollerande myndighet och från allmänheten.

---

<sup>111</sup> Riberdahl s. 163

Denna insyn garanteras i första hand genom offentlighetsprincipen enligt TF m.fl. författningar, genom att allmänheten i och med denna princip ges möjlighet till insyn i förvaltningen. Att denna princip finns och tillämpas skapar en rättssäkerhetsgaranti, framförallt genom att anmärkningsvärda förvaltningsbeslut på så vis kan komma till allmänhetens kännedom genom massmedia, men också genom att den som vill kan begära att få del av ett dokument.<sup>112</sup>

Det är vanligt att det allmänna vid entreprenadavtal förbehåller sig rätt till insyn i verksamheten avtalet rör. Även gällande de fall där lagstiftningen inte dragit upp några riktlinjer för vad som skall gälla för en verksamhet som har överlåtit till entreprenör, har det ansetts vara nödvändigt att reglera det allmännas möjligheter till insyn, inflytande samt kontroll över verksamheten genom avtal. När det allmänna lägger ut delar av sin verksamhet på entreprenad försvinner *medborgarnas* möjlighet till insyn. Detta beror på att verksamheten övergår i privaträttslig

form, och det är det här som har varit ett av de starkaste argumenten mot att lägga ut verksamhet på entreprenad. Om kommunen anses utöva "ett bestämmande inflytande"<sup>113</sup> över verksamheten gäller dock offentlighetsprincipen även privaträttsliga subjekt. Såvitt avser tillämpning av offentlighetsprincipen står verksamheten även under JO:s tillsyn.<sup>114</sup>

Medborgarnas rätt till insyn i kommunal verksamhet bör i princip vara densamma oavsett vilken driftform som väljs. Samma regler bör därför i möjligaste mån gälla om kommunen bedriver verksamhet i egen regi, i ett helägt företag eller anlitar ett delägt eller privat företag för driften för viss verksamhet. Det bör vara kommunens skyldighet att se till att medborgarna garanteras rätt till insyn i en verksamhet som lämnas över till någon som inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.<sup>115</sup>

Inom äldreomsorgen har Socialstyrelsen hela ansvaret för tillsynen över hälso- och sjukvården men endast ansvaret för den nationella tillsynen av socialtjänsten. Länsstyrelsen svarar för den regionala tillsynen. Socialstyrelsen behandlar dock principiellt viktiga ärenden som har betydelse för praxisutveckling och har ett intresse för hela landet. Målet för tillsynen är att utveckla rättssenlighet, rättssäkerhet och kvalitet. Socialstyrelsen strävar efter detta bl.a. genom att förmå länsstyrelserna att redovisa enhetliga underlag till den nationella uppföljningen av tillsynens inriktning, innehåll och resultat.<sup>116</sup>

Socialstyrelsen ger länsstyrelserna stöd i deras tillsyn över socialtjänsten bl.a. genom att ge ut allmänna råd. Socialstyrelsen ger också ut informationsblad som innehåller aktuell information kring frågor som rör

---

<sup>112</sup> Madell 1998 s. 145

<sup>113</sup> d v s äger aktier eller på annat sätt förfogar över röstmajoritet, SekrL 1:9 och KL 3:16 3 st

<sup>114</sup> Madell 1998 s. 146

<sup>115</sup> SOU 1996:67 s. 53

<sup>116</sup> Statens styrning av kommunal verksamhet s. 40f

lagtillämpningen. Dessa blad vänder sig även till kommunernas socialtjänst och landstingens sociala verksamheter.<sup>117</sup>

Kommunen har det yttersta ansvaret även för förvaltningsuppgift som har anförtrotts åt en entreprenör. I KL 3:19 slås fast att överföring av förvaltningsuppgift till entreprenör skall föregås av fullmäktigebeslut med villkor som gör det möjligt för kommunen att kontrollera och följa verksamhet.<sup>118</sup>

Ett överlämnande av konkreta vårduppgifter kan enligt Bramstång inte ändra den offentligträttsliga ansvars- och kostnadsrelationen mellan huvudmannen och vårdtagaren.<sup>119</sup>

Den politiska ledningen av landstingskommunernas samlade hälso- och sjukvård bör ligga orubbad kvar hos de landstingskommunala nämnderna, även efter det att en del av primärvården lagts över i privata händer. Detta bör av tydlighetsskäl markeras i de avtal som skall förekomma. Någon inskränkning i, eller avlastning av, det landstingskommunala ansvaret innebär alltså inte en privatisering av detta slag.<sup>120</sup>

### 7.3.3. Uppföljning av verksamheten

En följa upp den äldreomsorg som är privatiserad är mycket viktigt. Samtidigt medför det stora svårigheter att mäta kvaliteten i verksamheten. Att bedöma kvaliteten med utgångspunkt från de äldres inställning till vården och omsorgen kan vara en väg. Många av de äldre står emellertid i ett så starkt beroendeförhållande till dem som svarar för deras dagliga omsorg att de oftast avstår från en kritik som i och för sig varit berättigad. En mätning av kvaliteten genom intervjuer bör därför i förekommande fall också avse anhöriga till dem som bereds vården och omsorgen. En mer effektiv utvärdering nås emellertid om kommunen i beslut om bistånd i form av t ex hemtjänst redovisar tidsbegränsade behandlingsplaner och därefter kontrollerar att åtgärder enligt behandlingsplanen har vidtagits. Kommunen bör i avtalet reglera det sätt på vilket entreprenören skall medverka vid uppföljning och utvärdering av verksamheten. Slutligen åligger det givetvis kommunen att, innan avtal sluts med entreprenören, se till att denne har behövliga tillstånd för verksamheten.<sup>121</sup>

## 7.4. Rättssäkerhetsaspekten

När kommunen lägger ut äldreomsorg på entreprenad, skall det avtal man upprättar med entreprenören fylla flera funktioner, alla ur rättssäkerhetssynpunkt lika betydelsefulla. De frågor som bör uppmärksammas i det här sammanhanget gäller på vilket sätt den enskilde berörs av entreprenörens

---

<sup>117</sup> Statens styrning av kommunal verksamhet s. 41

<sup>118</sup> KL 3:19, Lindqvist/Losman s. 53f

<sup>119</sup> Lindqvist/Losman s. 19

<sup>120</sup> Sahlin 1988 s. 65

<sup>121</sup> Thunved s. 45

verksamhet, samt att densamme skall ges samma trygghet som i en verksamhet som bedrivs i offentlig regi.

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet gäller inte för en entreprenör. Någon möjlighet att på sådan grund få insyn i den dokumentation som successivt samlas t ex inom en privatiserad hemtjänst finns alltså inte. Kommunen bör därför i avtalet med entreprenören ange att sådana anteckningar som görs om enskilda vårdtagares personliga förhållanden successivt skall föras över till kommunen för att ingå i kommunens aktmaterial. Härigenom bereds både de enskilda, som anteckningarna berör, och allmänheten möjlighet att efter hänvändelse till kommunen få frågan om rätten att få handlingen prövad.<sup>122</sup>

I de fall verksamheten vid t ex ett i privat regi drivet servicehus upphör, har kommunen ingen rätt att få ut de handlingar som rör verksamheten vid servicehuset av det bolag som bedrivit verksamheten. Handlingarna får anses tillhöra entreprenören. Kommunen bör därför i avtalet skriva in som förutsättning att handlingar om enskilda personers förhållanden skall överlämnas till kommunen i händelse av att verksamheten upphör. Om omhändertagande av patientjournaler finns särskilda bestämmelser i patientjournallagen. För den personal som är anställd av entreprenören gäller tystnadsplikt enligt SoL 15:1.

Av avtalet bör också framgå att socialnämnden, så snart den finner skäl för det, har rätt att inspektera den verksamhet som bedrivs av entreprenören. Vid inspektion bör nämnden få tillgång till de handlingar som rör enskilda hjälptagares förhållanden, men också sådana handlingar som rör verksamhetens utformning, t ex uppgifter om personalens kompetens och personalbemanningen. Sådana inspektioner bör göras regelbundet, och därvid upprättade protokoll bör i de delar de inte rör enskilda vårdtagares förhållanden utgöra allmänna offentliga handlingar hos nämnden. Det är inget som hindrar att man i avtalet – efter överenskommelse med LSt – anger som förutsättning att LSt i förekommande fall skall kunna granska entreprenörens verksamhet.

I offentlig hälso- och sjukvård är patientjournaler allmänna handlingar enligt TF, och de åtnjuter sekretesskydd i enlighet med SekrL. Journaler i den privata vården faller under patientjournalagen vad gäller tillgängligheten. Sekretessbestämmelser återfinns i sådana fall i Yrkesverksamhetslagen.<sup>123</sup> FL upptar bestämmelser vars syfte är att så långt som möjligt underlätta den enskildes kontakter med myndigheten. I avtalet bör ingå en hänvisning till de principer som kommer till uttryck i nämnda lag. Redovisningen här ovan anger vad som skall anses som myndighetsutövning. Tveksamheter kan dock uppkomma, särskilt när det gäller insatser inom äldreomsorgen. Särskilt bör

---

<sup>122</sup> Thunved s. 42f

<sup>123</sup> Sahlin 1988 s. 68f

man uppmärksamma de ändringar som entreprenören gör för en enskild vårdtagare inom ramen för en av nämnden bestämd servicenivå. Det bör vara entreprenörens uppgift att hänskjuta sådana tveksamma frågor till nämnden.<sup>124</sup>

För personalen inom äldreomsorgen gäller – utom vad avser hälso- och sjukvården – inga särskilda behörighetskrav. En entreprenör kan således fritt avgöra vilken personal han vill knyta till sin verksamhet. Samtidigt måste uppmärksammas att höga krav måste ställas på dem som är verksamma inom äldreomsorgen. Kunskap om de förändringar människan genomgår under åldrandet liksom erfarenhet av och insikt om de äldres särskilda behov är en viktig förutsättning. Vad nu sagts gäller framför allt personalen vid servicehus. Samtidigt finns det en risk för att entreprenören låter ekonomiska överväganden väga allt för tungt i dessa frågor. Det har bl.a. visat sig att ett företag med omfattande åtaganden inom äldreomsorgen för jourverksamhet vid t ex helger anställt personal som saknat all erfarenhet av äldreomsorg. Det finns också en risk för att entreprenören vid vikande lönsamhet gör besparingar genom att nedbringa lönekostnaderna.<sup>125</sup>

## 8. En analys av olika avtal

### 8.1. Hur avtalen ser ut

Avtalen jag haft tillgång till är upprättade mellan ett och samma vård företag och tre olika kommuner. Ett utav dessa avtal innehåller överenskommelser gällande flera vårdinstitutioner och stadsdelar inom den berörda kommunen, de övriga två gäller endast en vårdinstitution respektive en kommun.

Jag har valt ut ett antal punkter som utifrån doktrinen uttryckligen borde ingå i avtalstexten, då kommuner sluter avtal med entreprenörer. Vid studierna av dessa avtal har jag tittat på huruvida dessa punkter tagits upp, samt i vilken omfattning man i så fall täckt de nämnda punkterna.

#### *Tidsbestämt avtal*

Alla avtalen är tidsbegränsade, och gäller under olika långa tidsperioder – från 1,5 till 5 år. I alla kontrakten är man tydlig med vad som gäller vid en eventuell förlängning av avtalstiden.

#### *Personal*

I två av kontrakten finns det uttryckt att personalen skall ha adekvat utbildning för sina arbetsuppgifter, samt att entreprenören ansvarar för att personalen får kontinuerlig fortbildning och handledning. Dessutom skall den personalstyrka finnas som behövs för att uppnå kommunens kvalitetsmål och

---

<sup>124</sup> Thunved s. 43f

<sup>125</sup> A a s. 44



kvalitetskrav.<sup>126</sup> I ett av dessa avtal står det att den enskilde skall få hjälp av så få personer som möjligt. Vårdtagaren skall även kunna påverka vilka och hur många personer han/hon får hjälp av.

#### *Tystnadsplikt*

Man tar upp frågan om tystnadsplikt och sekretess på olika sätt i de olika dokumenten. I två avtal hänvisar man direkt till lagrum, dock inte till samma. I de övriga uttrycks att *utföraren ansvarar för att personalen följer sekretesslagstiftningen*, samt att *brott mot tystnadsplikten kan innebära upphävande av avtalen*.

#### *Insyn och uppföljning*

Denna punkt täcks i väldigt varierad omfattning i avtalen. I ett kontrakt tar man upp frågan ytterst omsorgsfullt, och befäster därmed en stor möjlighet till insyn i entreprenörens verksamhet. I övriga avtal berörs frågan överhuvudtaget inte.

#### *Allas likhet inför lagen*

Denna punkt tas endast upp i ett kontrakt. Där står kort och koncist att entreprenören skall *iaktta allas likhet inför lagen, saktighet och opartiskhet*.

#### *Dokumentation/förvaring av handlingar*

Ungefär samma formuleringar förekommer i alla kontrakten. Förvaring av handlingar skall enligt avtalen ske enligt patientjournalagen. Den dokumentation som görs rörande de boende skall på begäran lämnas över till kommunen. I två avtal har man skrivit in att alla handlingar rörande vårdtagares personliga förhållanden skall överlämnas till kommunen vid avtalets upphörande alternativt om vårdtagaren avlider eller flyttar.

#### *Hävning*

Punkterna rörande hävning är formulerade på olika sätt, och är därmed också av varierande tydlighet. Det finns tre varianter av hävningsparagrafer:

- 1. Part får häva motpart inte fullgör sina åligganden, rättelse inte sker utan dröjsmål efter erinran och under förutsättning att avtalsbrottet är av väsentlig betydelse.*
- 2. Part får säga upp avtalet om motpart inte fullgör sina förpliktelser i enlighet med avtalet, och rättelse inte sker efter skriftlig erinran.*
- 3. Part får häva ingånget avtal om motparten inte fullgör sina åtaganden, trots anmaning därom och kontraktsbrottet är av väsentlig betydelse.*

---

<sup>126</sup> Till kontraktet har bifogats en bilaga innehållande de kvalitetsmål och kvalitetskrav som åsyftas.

Sedan följer i det tredje fallet en exemplifiering av vad ett väsentligt kontraktsbrott kan vara.

Det tycks alltså vara en gradskillnad mellan de tre typerna av formuleringar. Enligt variant 2 räcker det att part inte fullgör de förpliktelser som framgår av avtalet, och att rättelse inte gjorts efter skriftligt påpekande av felet. Variant 1 och 3 liknar varandra genom att man där säger att kontraktsbrottet skall vara av väsentlig betydelse för att hävningsmöjlighet skall finnas. Skillnaden är dock den att man i variant 1 inte exemplifierar vad uttrycket väsentlig betydelse innebär, vilket man däremot gör i den 3:dje varianten som därmed är det tydligaste alternativet.

## 8.2. Vad konsekvenserna blir

### *Tidsbestämt avtal*

Att avtalen är tidsbestämda ger kommunerna möjlighet att efter utvärdering av entreprenörens verksamhet besluta om hur framtiden för verksamheten skall se ut. Det innebär också möjlighet att sätta viss press på entreprenören. Om inte verksamheten drivs på ett tillfredsställande sätt kan risken att kontraktet inte förlängs påverka entreprenören i positiv riktning.

### *Personal*

De kontrakt som inte säger att personalen skall ha adekvat utbildning får – i värsta fall – till följd att entreprenören anställer utbildad och oerfaren personal, samt att lägsta möjliga bemanning kommer att tas in.

### *Tystnadsplikt*

Nu finns en kompletterande regel i SoL 15:1 gällande tystnadsplikt för den personal som är anställd av entreprenören. Detta gör det inte längre nödvändigt att ta in en paragraf om tystnadsplikt i avtalet.

### *Insyn och uppföljning*

Det är nödvändigt att genom avtal reglera möjligheten till insyn i en verksamhet utlagd på entreprenad. Reglerna om allmänna handlingars offentlighet gäller inte för en entreprenör. Även möjligheten till kontroll och uppföljning måste man avtala om, annars har man inte den rätten.

### *Dokumentation/förvaring av handlingar*

Det optimala vore att båda varianterna som finns i kontrakten användes kombinerat. Så som avtalen ser ut nu får kommunen tillgång till handlingarna antingen på begäran, vid nedläggning av verksamheten eller vid vårdtagares död alternativt avflyttning.

### *Allas likhet inför lagen*

När man i ett avtal utesluter principen om att saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen skall iakttas vid fullgörandet av uppgiften, bereder man väg för ett godtyckligt behandlande av vårdtagarna.

### *Hävning*

Formuleringarna i variant 1, 2 och 3 kan få kosekvenser av olika slag, beroende på möjligheten att tolka innebörden. De är så pass vagt formulerade att det är stor risk för att parterna hamnar i en tvist vid allvarlig konflikt. Variant 3 är tydligast, och löper därmed minst risk att bli upphov till tvist. Exemplifieringen i variant 3 ger tydlig vägledning om vad som är grund för hävning. Detta är att föredra framför de andra alternativen.

## **8.3. Hur rättssäkerheten påverkas**

### *Tidsbestämt avtal*

Om inte kommunen sluter tidsbestämda avtal förlorar den inflytande och begränsar möjligheten att förändra verksamheten. I och för sig finns kanske hävningsmöjligheten, men det kräver ofta allvarliga avtalsbrott för att använda sig av det alternativet.

### *Krav på utbildad personal*

Det påverkar vårdtagarens liv på ett genomgripande sätt huruvida personalen har adekvat utbildning, samt om personalstyrkan är tillräckligt stor för att på ett tillfredsställande sätt kunna utföra sina arbetsuppgifter. Vårdtagarens integritet, självbestämmande och vård är beroende av detta.

För den enskilde vårdtagaren är det av största vikt att personalen har kunskap i den mänskliga åldrandeprocessen, både mentalt och fysiskt. Detta för att de anställda skall kunna bemöta den enskildes behov. Dessutom är det av avgörande betydelse för att den enskilde skall känna sig respekterad, och kunna behålla sin integritet.

### *Tystnadsplikt/sekretess*

Då tystnadsplikten numera är lagstadgad är vårdtagaren skyddad i det avseendet.

### *Insyn och uppföljning*

Om inte allmänheten har möjlighet till insyn kommer det inte heller till allmänhetens kännedom om det fattas felaktiga beslut, eftersom gemene man inte kan begära att få del av dokument. Felaktigheter kan då pågå utan att det uppmärksammas, vilket innebär att det är svårt att få till stånd förändringar och rättelse. En sådan situation kan påverka den enskilda vårdtagaren på ett allvarligt sätt, och skapa stor utsatthet. Om ingen insyn är möjlig kan missförhållanden av svår karaktär förekomma lättare än annars skulle vara möjligt. Det är helt enkelt viktigt för att få insyn i hur entreprenören sköter äldreomsorgen.

För att se till att entreprenören lever upp till de mål som kommunen satt upp för äldreomsorgen, samt för att se att uppsatta kvalitetsmål efterlevs.

#### *Dokumentation/förvaring av handlingar*

För den enskilde vårdtagaren är det viktigt att sekretess och tystnadsplikt förekommer i samma omfattning som i vård och omsorg utförd av kommunen. Det handlar om att skydda den enskildes integritet.

#### *Allas likhet inför lagen*

Likhet inför lagen. Saklighet. Opartiskhet. Likställighetsprincipen.

Det är i vårt samhälle viktigt att dessa demokratiska principer efterlevs. Lika fall skall behandlas lika. Om man inte följer dessa principer skulle vi snart kunna hamna i ett mycket ojämnt och odemokratiskt samhälle, där de som har kontakter, pengar eller annan "hårdvaluta" får företräde framför andra, mindre privilegierade medborgare. Bedömningar måste ske på ett sakligt och objektiva sätt.

#### *Hävning*

Kommunen måste ha möjlighet att häva avtalet, eftersom det annars är hart när omöjligt att komma tillrätta med missförhållanden och brister i driften av verksamheten. Det måste givetvis finnas en möjlighet att bryta med en entreprenör som inte fullgör sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Kommunen försätter sig i en låst position om inte hävning är möjlig.

### **8.4. Så här bör ett avtal se ut**

För att den enskilde medborgarens rättssäkerhet skall kunna tryggas måste den avtalsskrivande kommunen ta upp vissa punkter i avtalet. Av vad som diskuterats i tidigare avsnitt kan man sluta sig till att det är nödvändigt att följande punkter tas upp i ett avtal gällande äldreomsorg:

*Villkor om att samma regler skall gälla som om kommunen själv utförde verksamheten, samt eventuell hänvisning till lagstiftning som skall gälla skall formuleras i avtalet.*

De prioriteringskriterier och regler som gäller för inplacering eller förtur i en kö till kommunal äldreomsorg, måste gälla även för verksamhet utlagd på entreprenad. Avgifter som kommunen beslutat om gällande äldreomsorgen, måste tillämpas av en entreprenör som kommunen anlitar.

Kommunens mål bör tas med i förfrågningsunderlaget. Visserligen kan det vara svårt att normera vissa kvalitetsaspekter, men kommunen bör absolut anstränga sig för att precisera viktiga kommunala mål för verksamheten i anbudshandlingar samt de avtal som sluts.<sup>127</sup>

*Krav på personal "kvalitetsmässigt", samt mängden personal.*

För att trygga vårdtagarnas behov av vård, självbestämmande och integritet är det nödvändigt att ta in detta i avtalet. Viktigt är då att formulera både kvalitativa och kvantitativa krav på personalen.

---

<sup>127</sup> Se SOU 1991:104 s. 88ff, samt tidigare avsnitt 7.2.

#### *Insyn i verksamheten.*

Utgångspunkten i KL 3.19a är att allmänhetens möjlighet till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av om kommunen eller landstinget väljer att driva verksamhet i egen regi eller lägger ut den på entreprenad. Så långt det går skall kommuner se till att allmänheten får befogad insyn i entreprenaden. Detta bör ske redan vid förhandling om entreprenad. Den nämnda paragrafen bör alltså beaktas redan i upphandlingsförfarandet.

#### *Tillsyn och kontrollmöjligheter.*

Den kommunala förvaltningen som ansvarar för äldreomsorgen, är skyldig att kontrollera de mål, riktlinjer och villkor som man avtalat med en entreprenör följs. Kontrollen som kommunen utövar förutsätts vara inriktad på att följa upp och värdera resultatet av entreprenadverksamheten.

#### *Avtal om att all dokumentation lämnas till kommunen vid eventuell nedläggning av verksamheten, eller vid vårdtagares död alternativt avflyttning.*

Dessutom bör man avtala om att dokumentation rörande vårdtagare skall utlämnas till kommunen löpande, alternativt på begäran.

#### *Tidsbestämda avtal.*

Det måste tydligt framgå hur lång tid avtalet sträcker sig över, samt vad som gäller vid eventuell förlängning.

#### *Hävningsmöjlighet.*

I avtalet bör framgå vad som utgör grund för hävning, gärna med exempel på vad som utgör sådan grund. Allt för att undvika en eventuell tvist.

### **8.5. Bästa möjliga tillgänglighet**

Så länge kommunen är huvudman för en verksamhet, vilket är fallet vid entreprenad, gäller som utgångspunkt principer som är uppställda för kommunen. Dessa principer – objektivitetsprincipen, likställighetsprincipen – ger en garanti till kommunmedlemmarna för ett objektivt och sakligt bedömande av den enskildes behov. Följaktligen har den enskilda individen och vårdtagaren bästa möjliga tillgänglighet till äldreomsorgen när en verksamhet drivs av kommunen i egen regi, eller är utlagd på entreprenad. I det senare fallet är förutsättningen självfallet att kommunen i fråga har tillräckliga kunskaper gällande avtalsslutande. Därigenom kan kommunen skapa en rättssäkerhet för vårdtagaren som motsvaras av om verksamheten drivits i egen regi.

## 9. Sammanfattning

Privatisering av sjukvården är inget hot mot medborgarnas rättssäkerhet under vissa förutsättningar. Lämnas verksamhet ut på entreprenad ligger huvudansvaret kvar på kommunen, vilket gör att rättssäkerheten för den enskilde kan vara av samma grad som om kommunen i egen regi drivit verksamheten. Överlämnas verksamhet däremot helt till enskilda rättssubjekt förlorar man kontrollen, det demokratiska inflytandet och insynen. Därmed kan oegentligheter, vanvård och andra allvarliga brister i en verksamhet pågå utan att allmänheten får reda på det och kan åtgärda problemen.

### 9.1. Reflektioner och synpunkter

Vid privatisering av äldreomsorg är det enligt min mening särskilt viktigt att de avtalslutande kommunerna ökar sina kunskaper, och drar lärdom av de erfarenheter som finns. Detta eftersom det i många fall är svårt för de berörda vårdtagarna att bevaka sina intressen, sin trygghet och rättssäkerhet.

Madell menar att förhållandet mellan det allmänna och enskilda inte bara är ett maktförhållande, utan även ett skyddsförhållande.<sup>128</sup> Jag anser att just detta är väldigt viktigt, och denna aspekt måste ges stor betydelse vid avtalslutande mellan kommuner och privata subjekt. Den enskilda individen behöver, och bör, kunna sig trygg både när det offentliga själv bedriver verksamhet och när kommuner slutit avtal om att annan skall bedriva verksamhet. Det är orimligt om medborgare skall få sin rättssäkerhet äventyrad av dåliga kunskaper om avtalslutande. Dessbättre tycks det som om de avtal som sluts generellt blir mer och mer övertänkta. Den negativa uppmärksamhet som riktats mot de bristfälliga avtal, och dess konsekvenser, som belysts i media och debatterats tycks ha påverkat de som sluter avtal att vara noggranna och heltäckande.

### 9.2. Avslutning, en blick framåt

Detta är givetvis inte ett arbete som helt täcker detta ämne. För det krävs ett annat format och ytterligare studier. För min personliga del har det dock rästat ut ett antal frågetecken, och fogat samman olika bitar av tankar och funderingar till en samlad bild.

Privatiseringen av sjukvården är en process som fortlöper över tiden, och mycket talar för att fenomenet kommer att breda ut sig ytterligare. Förhoppningsvis fortgår medvetandeprocessen hos dem som skall sluta avtal å kommuners vägnar, så att de avtal som sluts blir alltmer genomtänkta och heltäckande. Då de misstag som har förekommit har uppmärksammats och debatterats, periodvis ganska intensivt, är det sannolikt så att dessa fel och brister fått positiva konsekvenser. Detta genom att det har gjort de avtalslutande medvetna om vad som är viktigt vid kontrakts utformande vid överlåtande av verksamhet till entreprenör. Man kan väl säga att detta bådar gott inför framtiden, det inger tillförsikt och optimism.

---

<sup>128</sup> Madell 1998 s. 542f

## **10. Käll- och litteraturförteckning**

### **10.1. Offentligt tryck**

#### **Propositioner**

Prop. 1971:30

Prop. 1987/88:176

Prop. 1990/91:14

Prop. 1993/94:188

Prop. 1996/97:124

#### **Statens offentliga Utredningar**

SOU 1982:13

SOU 1982:41

SOU 1987:35

SOU 1991:26

SOU 1991:104

SOU 1993:55

SOU 1993:90

SOU 1994:139

SOU 1996:67

#### **Allmänna råd och rapporter**

SoS-rapport 1994:24, *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. En kartläggning.* Socialstyrelsen.

SoS 1995:11, *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Valfrihet.* Socialstyrelsen.

SoS 1996:8, *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Äldreomsorg på entreprenad.* Socialstyrelsen.

Statens styrning av kommunal verksamhet – En studie åt Kommunala förnyelsekommittén, Statskontoret 1996:12

## **Statistik**

Hälsa- och sjukvårdsstatistisk årsbok 1995

Vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder 1997

Äldre – vård och omsorg 2001, Statistik – Socialtjänst 2002:3

## **Utlåtande från Socialutskottet**

1992/93:SoU9

## **10.2. Litteratur**

*Bohlin, A.*, Kommunalrättens grunder, fjärde upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2003, citeras Bohlin.

*Bramstång, G.*, Offentlighetsrättsliga perspektiv på organisationernas verksamhet, Lustus Förlag, Uppsala 1986, citeras Marcusson 1986.

*Bramstång, G.*, Kommunalrätt i utveckling, Juristförlaget i Lund, Lund 1988, citeras Bramstång 1988.

*Bramstång, G.*, Förvaltningsrättens begreppsbyggnad och grundläggande principer i konkret belysning, Studentlitteratur, Lund 1993, citeras Bramstång 1993.

*Fahlberg, G., & Magnusson, N.*, Socialtjänstlagarna, Liber AB, Falköping 1999, citeras Fahlberg.

*Kaijser, F., & Riberdahl, C.*, Kommunallagarna II. Kommunallagen mm. Kommunförbundets Förlag, 6 uppl., Älvsjö 1983, citeras Kaijser & Riberdahl.



*Lindqvist, U., Losman, S.*, 1991 års kommunallag i dess lydelse den 1 juli 2002. En handbok med lagtext och kommentarer, upplaga 6:2, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2003, citeras Lindqvist & Losman.

*Madell, T-E.*, Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1998, citeras Madell 1998.

*Madell, T.*, Avtal mellan kommuner och enskilda, upplaga 1:1, Norstedts Juridik, Stockholm 2000, citeras Madell 2000.

*Marcusson, L.*, Mot en ny kommunalrätt, Iustus Förlag AB, Uppsala 1992, citeras Marcusson 1992.

*Ragnemalm, H.*, Regeringsformen 11:6 – Överlämnande av förvaltningsupp-  
gift till enskilt subjekt, FT 1976 s. 105-145, citeras Ragnemalm 1976.

*Ragnemalm, H.*, Förvaltningsprocessrättens grunder, Juristförlaget, Stock-  
holm 1992, citeras Ragnemalm 1992.

*Riberdahl, C.*, Privatisering, entreprenad eller kommunal drift – juridiska  
aspekter, FT 1985 s. 137-175, citeras Riberdahl.

*Sahlin, J.*, "Privatisering" av primärvård – några rättsfrågor, FT 1988 s. 63-71,  
citeras Sahlin 1988.

*Sahlin, J.*, Något om myndighetsutövning inom hälso- och sjukvården, FT  
1991 s. 308-329, citeras Sahlin 1991.

*Sterzel, F.*, Privatisering af offentlig verksamhet, NAT 1998 s. 433-449, cite-  
ras Sterzel.

*Strömberg, H.*, "Allmänt" och "enskilt" i den offentliga rätten, FT 1985 s. 49-63, citeras Strömberg 1985.

*Strömberg, H.*, Allmän förvaltningsrätt, Liber AB, Malmö 1998, citeras Strömberg 1998

*Strömberg, H.*, Speciell förvaltningsrätt, Liber AB, Malmö 1999, citeras Strömberg 1999

*Thunved, A.*, Privatisering av socialtjänsten, upplaga 1:1, Publica, Stockholm 1993, citeras Thunved.

*Westerhäll, L.*, Överlämnande av förvaltningsuppgifter till enskilda rättssubjekt inom några socialrättsliga ansvarsområden i Sverige, Nordisk Administrativt Tidskrift 4/1991, citeras Westerhäll.