

KONKURRENSKOMMISSIONEN

Box 5625 114 86 Stockholm Tel: 08-545 03 810 Fax: 08-611 35 62

Finansdepartementet

Remissyttrande

2004-06-16

Ert dnr. Fi 2004/1827

Angående promemorian Kommunal medverkan i landstingets sjuktransporter (Ds 2004:18).

Konkurrenskommissionen är en oberoende expertgrupp som bland annat uppmärksammar och motverkar olika former av konkurrensbegränsningar vid offentlig upphandling. Ordförande i Konkurrenskommissionen är tidigare generaldirektören och chefen för Riksrevisionsverket (RRV) G Rune Berggren. Övriga ledamöter är tidigare regeringsrådet Sigvard Berglöf, civilekonomen Patrik Engellau, professorn i svensk och internationell handelsrätt vid Handelshögskolan i Stockholm Erik Nerep, jur.kand. Lennart Palm samt tidigare stadsjuristen i Stockholm Inger Ridderstrand-Linderoth.

Konkurrenskommissionen, som har verkat sedan år 1994, har hittills bedömt 101 ärenden avseende kompetensenligheten av kommunal verksamhet.

Som närmare motiveras i det följande avstyrker kommissionen att förslaget i promemorian genomförs.

I takt med att behovet av interkommunal samverkan kommit att öka från 1970-talet och framåt har frågan om formerna för sådan samverkan varit föremål för ett stort antal utredningar och flera reformer på kommunalrättens område. Gemensamt för samtliga utredningar och lagstiftningsreformer har hittills varit att samverkan som huvudregel skall ske i förvaltningsrättsligt reglerad form. Rena entreprenadlösningar har tillåtits enbart avseende sådana undantagsfall och tillfälliga lösningar där någon permanent administrativ organisation rimligen inte låter sig tillskapas. Exempelvis får kommuner enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) sluta civilrättsliga avtal om att i enskilda fall tillhandahålla varandra tjänster inom socialtjänsten. Någon permanent organisation kan i dylika fall inte inrättas eftersom behoven varierar kraftigt beroende på de enskildas förhållanden, val av bostadsort m.m. Det beskriva tillhör emellertid undantagen. Huvudregeln inom kommunalrätten har istället varit att undvika interkommunala entreprenadlösningar, vilket främst torde sammanhånga med de oklarheter som vid entreprenadlösningar uppkommer avseende utföransvar och medborgarinflytande genom demokratisk insyn och talerätt.

I propositionen 1996/97:105 avseende kommunal samverkan föreslog regeringen ett antal åtgärder i syfte att förenkla för kommuner och landsting att bilda gemensamma nämnder för att kunna utveckla en närmare samverkan. Institutet gemensam nämnd infördes i kommunallagen (1991:900) och trädde i kraft den 1 augusti 1997. De nya bestämmelserna om gemensam nämnd innebar bl.a. att kommuner och landsting tilläts samverka med varandra i gemensamma nämnd under förutsättning att aktuell verksamhet var gemensam, dvs. att verksamheten utgjorde en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande huvudmännen. Möjligheterna att bilda en gemensam nämnd är alltså i viss mån begränsade av ett gemenskapsrekvisit. På hälso- och sjukvårdens område upphörde nämnda begräns-

ning emellertid genom införandet av lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet (nedan 2003 års lag). Ett landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget medgavs därigenom möjlighet att genom samverkan i gemensam nämnd fullgöra landstingets uppgifter enligt bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), oberoende av om gemenskapsrekvisitet är uppfyllt eller ej. Stadgandet gäller dock endast under förutsättning av att uppgifter från såväl landstinget som berörda kommuner ingår i den gemensamma nämndens ansvarsområde.

Det är enligt 2003 års lag således möjligt för berörda kommuner och landsting att överföra befintlig ambulanssjukvård och därmed angränsande primärkommunal verksamhet till gemensamma nämnder. Praktiska skäl talar för att även förekommande kommunal räddningstjänst samtidigt överförs till den gemensamma nämnden. I sådant fall fordras emellertid en smärre utvidgning, där räddningstjänstlagen tillförs lagens tillämpningsområde.

I 1996/97 års proposition föreslog regeringen också förenklade regler om kommunalförbund, bl.a. innebärande att en uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund inte längre behöver vara kompetenslig och gemensam för samtliga medlemmar i förbundet. Det enda krav som ställs är att uppgiften är en kommunal angelägenhet. De förenklade bestämmelserna om kommunalförbund togs in i kommunallagen och trädde ikraft den 1 januari 1998.

Berörda kommuner och landsting kan således, om de väljer att inte organisera ambulansverksamheten inom ramarna för en gemensam nämnd, överföra verksamheten till ett för ändamålet inrättat kommunalförbund.

Såvitt framgår av den nu aktuella departementspromemorian synes det främsta syftet med föreslaget till lagändring vara att vinna effektivitetsfördelar genom att bereda möjlighet att samordna landstingskommunala sjuktransporter med den primärkommunala räddningstjänsten.

Konkurrenskommissionen, som anser att det i den enskildes perspektiv är viktigt att landstingen och kommunerna utvecklar metoder för samordnad planering samt säkerställer att den vård och omsorg som erbjuds är av god kvalitet, delar emellertid inte utredningens uppfattning att lösningen skall vara att kommunerna och landstingen med oförändrat huvudmannaskap skall tillåtas att i civilrättsliga former bedriva uppdragsverksamhet åt varandra.

Huvudprincipen inom kommunalrätten har hittills varit att kommunernas och landstingens verksamheter skall hållas åtskilda från varandra. När särskilda behov har påkallat samverkan över kommun- och landstingsgränserna har lagstiftaren valt att organisera detta i förvaltningsrättslig form, genom kommunalförbund eller gemensamma nämnder.

Interkommunala entreprenadlösningar har i svensk rätt som regel inte tillåtits till följd av vissa med civilrätten sammanhörande problem såsom otydlig ansvarsfördelning m.m. För att undvika konkurrenssnedvridande effekter i förhållande till det privata näringslivet måste, vilket betonas i betänkandet Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m. (SOU 2000:114), förutsättningarna för kommunernas ambulansverksamhet göras likvärdiga med motsvarande privat bedriven verksamhet, dvs. det bör gälla ett krav på att verksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder. Införandet av ett sådant system kräver omfattande och för den kommunala ekonomin genomgripande överväganden som över huvud taget inte närmare berörs i det nu aktuella förslaget till lagändring.

Möjligen kan det förhållandet att de beskrivna förvaltningsrättsligt reglerade samarbetsformerna inte redan utnyttjas på området för ambulanssjukvård sammanhånga med att sådant interkommunalt samarbete som framhålls i promemorian, där landstingen redan köper ambulanssjukvård från kommunerna, har pågått under lång tid och påbörjats innan de berörda samverkansformerna infördes i lag. Något behov av en ytterligare form för kommunal- och landstingskommunal samverkan genom civilrättslig entreprenadlösning föreligger däremot inte utan berörda kommuner och landsting bör uppmärksammas på de former för samverkan som lagstiftningen redan erbjuder.

Konkurrenskommissionen förordar därför att berörda kommuner och landsting istället hänvisas till att lösa uppkommande samverkansbehov inom ramarna för redan befintliga regelverk för förvaltningsrättslig samverkan, antingen genom kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Praktiska skäl talar möjligen för att gällande lagstiftning avseende gemensamma nämnder kan behöva utvidgas något till att även kunna inbegripa den kommunala räddningstjänsten i sin helhet.

Stockholm den 16 juni 2004

KONKURRENSKOMMISSIONEN

G Rune Berggren

/ordförande/

Pär Cronhult

/föredragande/