



Finansdepartementet

Yttrande över Statskontorets rapport Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner

Den Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått uppdraget att bereda Umeå universitets yttrande över Statskontorets rapport Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner. Remissvaret har utarbetats av professor Tom Madell, Juridiska institutionen, och professor Mats Bergman, Handelshögskolan vid Umeå universitet.

Sammanfattning

Umeå universitet delar fullt ut uppfattningen att det krävs en rad olika åtgärder på en mängd olika områden för att komma till rätta med korruption och välfärdsbrottslighet. Den föreslagna lagstiftningen tydliggör att arbetet med att kontrollera och följa upp nämndernas verksamheter åligger styrelsen och att det finns en rapportskyldighet till fullmäktige.

Umeå universitet ställer sig positivt till de nu föreslagna reglerna, men vill framhålla att det är av stor vikt att lagstiftaren går vidare med de förslag på ytterligare åtgärder som Statskontoret lämnar: exempelvis samordnad registerkontroll och en översyn av formerna för den kommunala revisionen.

Bakgrund

Under senare år har korruption, infiltration och välfärdsbrottslighet kommit att uppmärksammas av såväl journalister, forskare och myndigheter som av lagstiftaren. De flesta har varit överens om att det krävs åtgärder på en rad olika håll för att komma till rätta med problemen, inte minst mot bakgrund av att både olika domstolsprövningar och möjligheterna att ta del av uppgifter om företag och enskilda i samband med t.ex. upphandlingar och anställningar m.m., uppvisar luckor i lagstiftningen.

Statskontoret har därför på uppdrag av regeringen analyserat hur kommuner och regioner tillämpar kommunallagens (2017:725) bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare och hur ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, styrelse och nämnder. Statskontoret har analyserat om kommunallagen behöver ändras och om



UMEÅ UNIVERSITET

det behövs andra åtgärder för att förstärka kommunsektorns kontroll och uppföljning i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption. Statskontorets slutsats är att både det politiska ledarskapet och förvaltningens chefskap är avgörande för att kommunerna och regionerna ska prioritera kontroll och uppföljning med inriktning på välfärdsbrott tillräckligt högt. Det är också väsentligt att kommuner och regioner har tillgång till effektiva metoder, exempelvis automatiska kontroller samt att de kan arbeta aktivt och strategiskt med riskanalyser och utbildningar för att förhindra välfärdsbrott, oegentligheter och korruption.

I enlighet med uppdraget fokuserar förslaget på ändringar i kommunallagen och hur ändringar i den kan förstärka kontrollen och uppföljningen av upphandlade avtal. Statskontoret konstaterar dock att de föreslagna lagändringarna endast i begränsad omfattning innebär lösningen på de problem som omgärdar korruption och välfärdsbrottslighet. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen genomför ytterligare åtgärder för att förbättra kommuners och regioners förutsättningar för en effektiv kontroll och uppföljning av privata utförare med inriktning på välfärdsbrott. Dessa åtgärder ligger dock utanför de uppdrag som lämnats till Statskontoret.

De föreslagna bestämmelserna

Statskontorets ändringsförslag innebär en justering av en bestämmelse (6 kap. 1 § kommunallagen) samt införandet av en helt ny bestämmelse (10 kap. 10 § kommunallagen).

6 kap. 1 § kommunallagen (ändring återges med kursiv stil)

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, *inbegripet deras kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala angelägenheter som genom avtal lämnats över till privata utförare.*

Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i.

10 kap. 10 § kommunallagen (helt ny bestämmelse)

Styrelsen ska årligen till fullmäktige rapportera om sin uppsikt enligt 6 kap. 1 § över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders kontroll och uppföljning av verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare.



UMEÅ UNIVERSITET

Kommentar

Umeå universitet delar fullt ut uppfattningen att det krävs en rad olika åtgärder på en mängd olika områden för att komma till rätta med korruption och välfärdsbrottslighet. Den föreslagna lagstiftningen tydliggör att arbetet med att kontrollera och följa upp nämndernas verksamhet åligger styrelsen och att det finns en rapportskyldighet till fullmäktige.

Med tanke på att kommunallagen i stor utsträckning är en ramlagstiftning och att ansvaret för att organisera verksamheten åvilar varje enskild kommun kan man emellertid misstänka att de kommuner som redan i dag har en fungerande kontrollorganisation även fortsättningsvis kommer att utföra kontrollen så gott som det går medan lagändringen hos andra kommuner i bästa fall leder till att man på sikt kan påbörja ett arbete med att förbättra arbetet med kontroll och uppföljning. Förslaget är ett försiktigt led i arbetet mot korruption och välfärds kriminalitet men löser i sig inte grundproblemen.

Ett första problem är i enlighet med vad Statskontoret också anför hänförligt till den interna kommunala organisationen och de små resurser som satsas på att följa upp tilldelade kontrakt samt det faktum att olika funktioner är fördelade mellan olika kommunala organ där det ibland är svårt att veta vem som ska kontrollera vad. Den föreslagna lagstiftningen kan därför möjligen vara ett incitament för fullmäktige att se över den interna organisationen men reglerar inte i sig hur bra kontrollerna i själva verket utförs. Det finns en risk för att uppföljningsarbetet kommer att utföras mot bakgrund av hur mycket resurser som fullmäktige bedömer vara lämpligt att lägga på den här typen av kontroller. Statskontorets undersökning visar exempelvis att bara drygt hälften av Sveriges kommuner lever upp till den skyldighet som redan i dag föreligger vad gäller ansvaret för att ta fram program med mål och riktlinjer för privata utförare.

I avsnitt 3 beskriver Statskontoret på ett utförligt sätt de risker som finns med dagens organisation av kommunerna och den uppdelning mellan olika funktioner som återfinns i många kommuner. En sådan uppdelning riskerar att bidra till att olika frågor, exempelvis uppföljning och kontroll, faller mellan stolarna. Lagförslagen är därför ett viktigt steg för att förtydliga kommunallagen när det gäller styrelsens ansvar över kontrollen och uppföljningen av privata utförare och framför allt att styrelsen har en samordnande funktion över det arbete som bedrivs i de olika nämnderna.

Precis som Statskontoret anför i avsnitt 4 är ett annat problem ofta tillgång till relevant information. Hindret är många gånger de starka sekretessbestämmelserna, vilket försvårar eller i vissa fall omöjliggör möjligheterna att ta del av information i belastnings- och insolvensregister, erfarenhetsutbyte mellan myndigheter osv. Den bristen på information utgör givetvis en svårighet vad gäller möjligheterna att exempelvis utesluta en leverantör i en upphandlingsprocess. Här finns det pågående



UMEÅ UNIVERSITET

lagstiftningsarbeten som syftar till att införa nya sekretessbrytande bestämmelser.

Umeå universitet delar också Statskontorets uppfattning att de direkta kostnader som uppstår som konsekvens av förslagen är marginella, såväl inom den kommunala verksamheten som för de seriösa leverantörerna. Det framstår också som sannolikt att ökad tillsyn kommer att förbättra konkurrensen.

En intensifierad avtalsuppföljning, vilket skulle kunna bli en konsekvens av förslagen, kommer däremot sannolikt att kräva relativt betydande resursinsatser. Ett motiv för att särskilt reglera kontroll av privata utförare är att väl fungerande konkurrens är en gemensam nytta och att det därför finns risk att kommunerna, var och en enskilt, avsätter mindre resurser än vad som ur ett samhällsperspektiv vore optimalt.

De regeländringar som faktiskt föreslås i kommunallagen riskerar, i vart fall inledningsvis, att endast bli ett symboliskt slag i luften, eftersom de flesta av de andra problem som lyfts fram av Statskontoret troligen också är nödvändiga för att komma till rätta med korruption och välfärds kriminalitet.

Sannolikt är det mer resurseffektivt att motverka oseriösa leverantörer, korruption och välfärdsbrottslighet genom tillståndsgivning, ägarprövning och leverantörsväl, än genom uppföljning och kontroll. En svaghet i utredningen är att den överbetonar de senare som medel för att uppnå det önskade syftet, även om givetvis uppföljning och kontroll är instrument som bör användas.

Med detta sagt är den analys och de förslag på åtgärder som Statskontoret lämnar till regeringen genomtänkta och bra. Umeå universitet ställer sig därför positivt till de nu föreslagna reglerna, men vill framhålla att det är av stor vikt att lagstiftaren går vidare med de förslag på ytterligare åtgärder som Statskontoret lämnar: exempelvis samordnad registerkontroll och en översyn av den kommunala revisionen.

För den samhällsvetenskapliga fakulteten

Ulrika Haake
Dekan

Åsa P. Isaksson
Fakultetssamordnare