

Öppenhet på gränsen mellan offentligt och privat

- En fallstudie av Lunds kommun

Abstract

De senaste åren har privatiseringar inom välfärdssektorn blivit allt vanligare. I denna uppsats undersöker vi hur detta påverkar öppenhet och insyn i verksamheter som drivs externt på uppdrag av kommunen. I Sverige finns en lång tradition av öppenhet inom offentlig sektor, där offentlighetsprincipen är en av de viktigaste stöttepelarna. Men lagarna kring öppenhet och insyn ser olika ut beroende på om en verksamhet drivs offentligt eller privat. Vi menar att detta kan göra det problematiskt vid privatiseringar.

Denna studie är en fallanalys av Lunds kommun. Materialet bygger i första hand på avtal mellan kommunen och privata aktörer inom vård- och omsorgsområdet. Dessa avtal är av stor vikt, då det är här krav på insyn kan ställas. Vi har även intervjuat personer med egen erfarenhet och kunskap om vilka insynskrav som ställs vid upphandlingar. Bland intervjupersonerna finns en uppfattning om att både kommun och allmänhet har god insyn i nämnda verksamheter. Vår undersökning visar dock att förutsättningarna för öppenhet skiljer sig åt beroende på vilken aktör som driver den offentligt finansierade verksamheten.

Nyckelord: Offentlighetsprincipen, privatiseringar, Lund, vård och omsorg, transparens, insyn, öppenhet, meddelarfrihet, offentlig upphandling,

Antal ord: 8378.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Syfte och problemformulering	4
2. Metodologi	6
2.1 Material	7
2.2 Uppsatsens uppbyggnad.....	8
3. Bakgrund	9
3.1 Förändringar i välfärdssektorn	9
3.2 Privatisering av vård och omsorg.....	10
3.2.1 Lagen om offentlig upphandling.....	11
3.2.2 Lagen om valfrihetssystem.....	11
3.3 Öppenhet i offentlig sektor	12
3.4 Öppenhet på gränsen mellan privat och offentligt.....	13
4. Teori	17
4.1 Värdet i offentlig verksamhet	17
4.2 Öppenhet som demokratiskt värde.....	18
5. Fallet Lunds kommun	20
5.1 Upphandlingskontrakten	20
5.1.1 Björbacken, Fäladshöjden, Solbacken, Österbo, Årtan, Nibblegården	21
5.1.2 LOV-avtalen	22
5.1.3 Gruppboende enligt LSS.....	22
5.2 Intervjuer	22
5.2.1 Kommunens insyn	23
5.2.2 Allmänhetens insyn.....	24
5.2.3. Vilka krav ställer kommunen?.....	25
6. Analys och resultat	27
6.2 Diskussion och avslutning	28
7. Bilagor	30
7.1 Intervjuguide - kommunen	30
7.2 Intervjuguide - verksamhetschef äldreboende.....	31
7.3 Förteckning över avtal	31
8. Referenser	32

1. Inledning

1.1 Syfte och problemformulering

Hur påverkas öppenhet och allmänhetens möjlighet till insyn i verksamheter av att offentlig service privatiseras? Syftet med vår uppsats är att undersöka just detta. Under de senaste åren har privatiseringar inom välfärdsområdet blivit allt vanligare. Tjänster och service som den offentliga sektorn traditionellt tillhandahållit, som vård av äldre och hemtjänst, utförs i allt högre grad av privata aktörer. Inom den offentliga sektorn finns det en lång tradition av öppenhet med bland annat offentlighetsprincipen som stöttepelare. Denna princip är som huvudregel inte gällande för privat sektor. Entreprenader som utför tjänster på uppdrag av kommunen finansieras av skattemedel och hamnar därmed i en gråzon mellan privat och offentligt. Vi är därför intresserade av hur öppenhet påverkas av privatiseringar och i vilken mån kommuner kan påverka detta när de skriver avtal med de privata aktörerna. Vi menar att öppenhet i verksamheterna är önskvärd eftersom det fungerar som en kontrollmekanism och kvalitetssäkring. Det ligger också i allmänhetens intresse att få insyn i hur väl verksamheterna fungerar och hur skattepengarna kommer till användning.

Frågan om det egentligen är någon skillnad på privat och offentlig verksamhet är ständigt återkommande inom det statsvetenskapliga ämnet. För att få en ökad förståelse av skillnaderna har vi använt oss av statsvetaren Lennart Lundquist teori om offentliga värden. Välfärdssektorn är i ständig förändring och har under de senaste decennierna genomgått av reformer som bland annat har sin grund i konceptet New Public Management. Idéer om kostnadseffektivisering och målstyrning har getts allt mer plats i det offentliga, där det privata företaget i viss mån blivit förebilden. Lundquist menar att skillnaden mellan offentligt och privat kan förstås som att de olika organisationsformerna bygger på en skild uppsättning av värden. Då öppenhet ofta beskrivs som en grundläggande princip för ett demokratiskt samhälle kan det förstås som ett demokratiskt värde. Enligt Lundquist återfinns de demokratiska värdena endast i offentlig sektor medan de privata företagen antas ha ekonomiska värden som främsta mål. Öppenhet ska med andra ord förstås som ett demokratiskt värde medan företagshemligheter i konkurrenssynpunkt och vinstintresse jämföras med ekonomiska värden.

Bland de verksamheter som hamnar på gränsen mellan offentligt och privat kan således en konflikt mellan dessa värden uppstå.

För att öka möjligheterna för allmänheten att ha insyn i kommunala entreprenader finns det sedan 2002 en reglering i kommunallagen. Denna innebär att kommunen ska beakta allmänhetens intresse av insyn i de avtal som sluts med den privata utföraren. Saknas detta så har allmänheten exempelvis ingen laglig rätt att begära ut handlingar från ett privat äldreboende. Om boendet drivits i kommunal regi hade samma handlingar omfattats av offentlighetsprincipen (Riksrevisionen 2008:21, sid. 33).

Vi menar att det finns relativt mycket forskning kring gränsdragningsproblematiken mellan det offentliga och det privata. Däremot finns det en brist på statsvetenskaplig forskning kring just ämnet öppenhet i relation till denna problematik, särskilt sådan som gäller svenska förhållanden.

För att få möjlighet att studera ämnet på djupet har vi valt att göra en fallstudie av Lunds kommun. Valet av kommun bygger på att Lund de senaste åren valt att konkurrensutsätta äldreboende och gruppboende genom offentlig upphandling. Sedan 2011 har de även valt att introducera lagen om valfrihetssystem. Detta innebär att den enskilde medborgaren själv kan välja bland privata och kommunala utförare när det gäller hemvård, personlig assistans och daglig verksamhet. Den geografiska närheten har också spelat roll, då vi under arbetets gång haft kontakt med personer anställda i Lunds kommun för att få information och göra intervjuer.

Under de senaste åren har den pågående privatiseringen av verksamheter inom vård- och omsorgsområdet varit mycket omdebatterad, framförallt i media. Vi ansåg det därför som ett lämpligt och aktuellt avgränsningsområde. De flesta medborgare kommer också någon gång under sina liv vara i kontakt med kommunen i frågor som rör just vård och omsorg. Desto större anledning finns det att diskutera frågor om öppenhet och insyn just inom dessa verksamheter. En insyn i verksamheterna är önskvärd eftersom det fungerar som en kontrollmekanism och kvalitetssäkring. Men det ligger också i allmänhetens intresse att få insyn i hur väl verksamheterna fungerar och hur skattepengarna används. I denna uppsats har vi valt att fokusera på allmänhetens rätt till insyn, de anställdas rätt till yttrandefrihet genom meddelarfrihet och vilka krav som kommunen ställer på dessa punkter i gällande avtal.

Vår frågeställning är: *Hur säkrar Lunds kommun allmänhetens rätt till insyn i offentligt finansierad verksamhet som drivs i extern regi?*

2. Metodologi

Vid en undersökning är det viktigt att vara medveten om att valet av metod påverkar det resultat som vi får. I vårt fall har valet av empiriskt företeelse styrt valet av metodologi. Uppsatsen är en fallstudie av Lunds kommun där vårt material bygger på textmaterial och intervjuer. Vi är medvetna om att all forskning ska ha generaliserande ambitioner som strävar efter att säga något om det generella eller allmängiltiga för att hitta samband och mönster (Esaiasson 2012, sid. 27). Konsekvenserna av att göra en fallstudie är att det kan bli problematiskt att göra anspråk på att dra generella slutsatser som gäller för alla fall av privatisering och dess påverkan på öppenhet och transparens. Vi menar ändå att det finns ett värde av att studera enskilda fall för att det ger en inblick och kunskap som bidrar till en vidare diskussion kring ämnet. Det faktum att vi har valt att studera en kommun och en sektor gör att vi kan studera ämnet djupare.

Valet av operationalisering har stor betydelse för de resultat som vi får och hur säkra vi kan vara på dem (Esaiasson 2012, sid. 55). För att svara på vår frågeställning har vi gjort en textanalys av materialet, där vi letat efter specifikt innehåll utifrån ett analyschema. Som ett komplement till textmaterialet har vi valt att genomföra samtalsintervjuer. Detta eftersom intervjuerna ger en möjlighet att få djupare kunskap om hur upphandlingsprocesserna har gått till och vilka insynskrav som ställs. Det har också gett oss möjlighet att ställa följdfrågor baserade på våra intervjuguider. Intervjuerna kan närmast beskrivas som informantundersökningar, då de har använts för att bidra med information om upphandlingsprocesserna och om insyn i aktuella verksamheter (Esaiasson 2012, sid. 227). Vid alla typer av intervjuer finns en risk för det som kallas för intervjuareffekt. Detta innebär att den som leder intervjun på något sätt påverkar personens svar (Esaiasson 2012, sid. 301). Vi menar dock att fördelarna med att göra intervjuer uppväger eventuella nackdelar. Då uppsatsen bygger på flera olika typer av material menar vi att trovärdigheten i undersökningen ökar (Esaiasson 2012, sid. 288). I intervjuerna finns både kommun och privat utförare representerad.

All forskning ska bedrivas enligt principen om intersubjektivitet, det vill säga transparens i undersökningar (Esaiasson 2012, sid. 25). Det empiriska materialet vi använt oss av finns tillgängligt hos Lunds kommun för den som önskar att ta del av det. En lista på de avtal vi använt oss av finns i slutet av uppsatsen.

2.1 Material

Vi har valt att fokusera på två olika aspekter i vår undersökning. Den första delen omfattar de kontrakt som slutits mellan Lunds kommun och de privata aktörerna som utför tjänster inom vård- och omsorgsområdet. Dessa kontrakt ligger som grund till de uppgifter som det privata företaget åtar sig att utföra på uppdrag av kommunen. Som tidigare nämnts ska kommunen i dessa kontrakt, enligt kommunallagen, beakta allmänhetens möjlighet till insyn i den verksamhet som ska utföras. Kommunen har också möjlighet att ställa andra krav på utföraren i avtalen, som exempelvis meddelarskydd. Vi har också tagit del av de förfrågningsunderlag som kommunen upprättat som ett första steg för att få in anbud av olika företag. Dessa är intressanta eftersom det är här kommunens krav på de privata aktörerna först beskrivs. Andra krav än de som finns med i förfrågningsunderlagen får inte tillföras i kontrakten i efterhand. Textmaterialet består dels av själva avtalen och medföljande bilagor samt förfrågningsunderlag och anbudsformulär. Avtalen rör sex olika äldreboenden som drivs av Carema Äldreomsorg AB, två LSS-gruppboende som drivs av Attendo Care AB samt arton LOV-avtal från 2011 och 2012 inom hemvård, daglig verksamhet och personlig assistans.

Den andra delen av materialet bygger på intervjuer med personer som har varit involverade i upphandlingarna och således har erfarenhet av vilka insynskrav som finns. Då det är ett begränsat antal personer som arbetar och har erfarenhet av valt ämne i Lunds kommun har vi stött på en viss svårighet att hitta intervjupersoner. Under arbetet har vi varit i kontakt med flera ansvariga personer på vård- och omsorgsförvaltningen. Samtliga har meddelat att de inte har haft tid eller intresse att medverka i vår undersökning. Förvaltningschefen Seth Pettersson valde dock att svara på frågor via mail. Detta material tolkar vi därför med viss försiktighet, men då förvaltningschefen är en nyckelperson och en av de främst ansvariga vid upphandlingar inom området har vi valt att ta med hans svar i materialet. Vi har också intervjuat Lunds kommuns upphandlingschef Birgitta Petrusson, då hon har flerårig kunskap om upphandlingar. Slutligen har vi intervjuat verksamhetschefen på Solbackens äldreboende, Irene Stenberg, som har flerårig erfarenhet av arbete inom både kommunal och privat äldreomsorg.

Vi vill poängtera att vi ser textmaterialet som vårt primära material. Intervjuerna ser vi som ett komplement för att få en ökad förståelse kring hur personer som är involverade i upphandling beaktar öppenhet och vilken roll önskan om allmänhetens insyn i verksamheter spelar vid upphandling. Genom intervjuerna hoppas vi kunna fånga upp eventuella diskussioner kring öppenhet som kanske inte tagit sig uttryck eller syns i kontrakten.

2.2 Uppsatsens uppbyggnad

För att få en förståelse för uppsatsens ämne har vi valt att först presentera en kortfattad bakgrund av de förändringar som skett inom välfärdssektorn under de senaste decennierna. Då ämnet ständigt tangerar det juridiska området har vi också valt att ge en introduktion till gällande lagar som är relevanta för läsarens förståelse av ämnet.

Efter detta redogör vi för den teori som vi använt oss av. I fokus står Lennart Lundquist teori om demokratiska värden men vi tar även upp teorier kring vilken problematik som kan uppstå när offentlig och privat verksamhet överlappar varandra.

Den tredje delen av uppsatsen innehåller fallstudien av Lunds kommun. Här går vi igenom det material som vi samlat in för att sedan redovisa vårt resultat. Uppsatsen avslutas med sammanfattning och diskussion. Slutligen bifogas de intervjuguider som vi använt oss av och en lista över de avtal som ligger till grund för vårt material.

3. Bakgrund

Som tidigare nämnts har privatiseringar kommit att bli allt vanligare. Nedan kommer vi inledningsvis beskriva den förvaltningspolitiska utveckling som ligger till grund för dagens läge. Därefter ämnar vi ge en juridisk introduktion till det stundtals tämligen komplexa ämnet.

3.1 Förändringar i välfärdssektorn

Begreppet New public management myntades av Christopher Hood (Rövik 2008, sid. 27). Konceptet presenterades emellertid ursprungligen i David Osbornes och Ted Gaebblers bok *Reinventing government* några år tidigare. I denna redogjorde Osborne och Gaebler, tillsynes som en protest mot Max Webers åskådningar, för tio principer vilka föreslogs appliceras för att effektivisera styrningen. För att effektiviseringen ska anses fullgod fordras bland annat, enligt Osborne och Gaebler, att konkurrens främjas, att prestationen mäts i utfall snarare än input samt att klienter omdefinieras som kunder och ges valmöjligheter i skola, boendevalternativ samt vård och omsorg. Principerna implementerades därefter under Ronald Reagans ämbetsperiod efter en tro på att staten var alltför svåröverskådlig samt komplicerad.

Under 1980- samt 90-talet genomfördes, under såväl Reagans som Margaret Thatchers styre, flertalet förvaltningspolitiska reformer som skulle komma att utgöra startskottet. Thatcher och Reagan delade uppfattningen om att en effektivisering av staten, bland annat genom en avreglering, var nödvändig (Hague & Harrop 2010, sid. 356-357). De advocerade för att den offentliga servicen skulle bli avsevärt mer effektiv om den skedde under marknadslänkande former. Verksamheten samt kontrollen av denna behövde förbättras. Som ett led i detta avreglerades staten, skatterna sänktes, den offentliga sektorn minskades och premisserna under vilka nyföretagande kunde ske förbättrades. Efter initiativet från dessa stora ekonomier spred sig NPM tämligen snabbt till övriga världen (Sundström & Pierre 2009, sid. 8-9). Länder som Kanada, Australien och Nya Zeeland följde snart efter (Hague & Harrop 2010, sid. 357). I slutet av 1980-talet samt i början av 1990-talet genomfördes dylika reformer i Skandinavien, vars koncept nu utgör en förgrening av NPM. I efterdyningarna av finanskrisen spreds det sedermera till Sverige (Sundström & Pierre 2009, sid. 9).

Sedan 90-talet har den managementpolitiska utvecklingen i Sverige varit tämligen entydig. Kommunerna har använt alltmer resurser för att rekrytera

externa utförare. Vid sekelskiftet var andelen sådana, beräknat på kommunernas totala driftkostnad, 8 procent. 2007 hade denna siffra ökat till 13 procent, motsvarande 65 miljoner kronor. Exempel där privatisering särskilt tagit fart i form av entreprenader är inom förskola, barnomsorg, äldreomsorg, hem för vård och boende enligt socialtjänstlagen, sjukvård och undervisning. Dessa är alla exempel på vad Björkman och Lundin kallar för "mjuka" verksamheter. Inom "hårda" verksamheter fungerar den privata marknaden oftare som underleverantörer till kommunala bolag, exempelvis till kommunala bostads- och energibolag (Björkman & Lundin 2011, sid. 65). Inom äldreomsorgen ökade andelen privata utförare från 2 till 13 procent mellan 1993 och 2000. Kostnaden för detta ökade från 10 till 13 procent mellan 1999 och 2009. Vanligast med privata utförare inom äldreomsorgen är det i förortskommunerna kring Stockholmsområdet där andelen i vissa fall ligger på över 50 procent. Små kommuner, i synnerhet i glesbygd, har en betydligt lägre andel (Lundqvist 2010, sid. 229).

3.2 Privatisering av vård och omsorg

Under de senaste decennierna har utvecklingen av antalet privata utförare inom offentligt finansierad service ständigt ökat (Kommitédirektiv 2012, sid. 3). Under 90-talet genomfördes omfattande reformer inom välfärdssektorn då stora besparingar krävdes. Detta ledde bland annat till omorganisationer med färre antal anställda, men också till en ökning av privatiseringar. Samtidigt blev allt fler positivt inställda till privatiseringar och andra typer av samarbete mellan offentligt och privat av politiska skäl (Montin 2008, sid. 211-212).

Kommuner kan konkurrensutsätta verksamheter inom vård och omsorg på två olika sätt. Dels genom entreprenader, där utföraren inte är ett kommunalt kontrollerat företag. Kommunen behåller ansvaret och sitt huvudmannaskap och står för finansiering och reglering av verksamheterna, medan den privata aktören står för själva produktionen av tjänster och service (Björkman & Lundin 2011, sid. 65, 67-68). Det är kommunens ansvar att de får möjlighet att följa upp verksamheterna genom de krav som ställs i avtalen.

Genom lagen om valfrihetssystem kan medborgare själva välja vilken utförare de vill ska ansvara för hemvård, personlig assistans och daglig verksamhet. Kommunen köper då enskilda tjänster från den privata utföraren. Nedan följer en kortfattad beskrivning av gällande lagar.

3.2.1 Lagen om offentlig upphandling

Offentlig sektor kan välja att köpa varor och tjänster av privata företag. Sker detta med ramavtal och på entreprenad är det lagen om offentlig upphandling, LOU, som reglerar processen. Denna lag har två primära uppgifter. Upphandlingen ska verka för att den offentliga sektorn ska kunna utnyttja marknaden och på så sätt kostnadseffektivt finansiera offentliga inköp. Lagen ska också garantera att leverantörerna konkurrerar på lika villkor (Konkurrensverket 2012, sid. 6-7).

När politikerna i en kommun beslutat att konkurrensutsätta en verksamhet sammanställs ett förfrågningsunderlag. Detta underlag innehåller alla de krav som leverantörerna ska uppfylla. När anbudstiden har gått ut utvärderar tjänstemännen på kommunen inkomna anbud och den som bäst uppfyller kraven och gör det till det ekonomiskt mest fördelaktiga priset har "vunnit" upphandlingen och tilldelas ett kontrakt. Detta kontrakt, eller avtal, får inte innehålla ytterligare krav än de som ställdes i förfrågningsunderlaget (Konkurrensverket 2012, sid. 13-14).

Lunds kommun har valt att låta sex äldreboende och två gruppboendestäder drivas på entreprenad.

3.2.2 Lagen om valfrihetssystem

Sedan början av 2009 gäller också lagen om valfrihetssystem som är ett alternativ till offentlig upphandling. Även i detta fall upprättar kommunen ett förfrågningsunderlag med de krav som ställs på utföraren. Till skillnad från LOU finns det inget slutdatum för inkommandet av anbud. Alla leverantörer som uppfyller kraven har rätt att teckna ett kontrakt med kommunen. Det är sedan den enskilde kommuninvånaren som väljer vilken leverantör som ska utföra tjänsten och som därmed får ekonomisk ersättning från kommunen (1 kap. 1 § Lagen om valfrihetssystem, Riksrevisionen 2008, sid. 21, 19). Denna lag gäller för hälsovård och socialtjänster.

I Lunds kommun finns det under skrivande stund arton gällande avtal enligt lagen om valfrihetssystem inom hemvård, personlig assistans och daglig verksamhet. Dessa kontrakt löper på tills vidare.

3.3 Öppenhet i offentlig sektor

Öppenhet i offentlig verksamhet beskrivs ofta som en grundpelare i ett demokratiskt samhälle (Strömberg & Lundell 2009, sid. 7, Warnling-Nerep, 2008, sid. 50-51, 56). Att media och allmänheten har lagstadgad rätt att få insyn i myndigheter och beslutande församlingars verksamhet är tänkt att förhindra maktmissbruk och ge medborgare information om samhällsförhållanden (*ibid*).

I lagen regleras öppenhet och insyn på flera ställen, bland annat i grundlagarna regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen men också i lagen om företagshemligheter, kommunallagen och lagen om offentlighet och sekretess.

Handlingsoffentlighet och meddelarfrihet är två principer som har särskilt starkt stöd i svensk lagstiftning. Dessa gäller för den offentliga sektorn men som regel inte på samma sätt för den privata. Svenska medborgare har som huvudregel rätt att ta del av allmänna handlingar. Detta regleras bland annat i tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Allmänna handlingar är handlingar som förvaras, upprättas eller har inkommit till myndigheter eller beslutande organ som riksdag och kommun (Strömberg & Lundell 2009, sid. 19). Dessa allmänna handlingar är som regel offentliga, men de kan med stöd av lag beläggas med sekretess och tystnadsplikt i särskilda fall. Det kan röra sig om handlingar som innehåller känslig information om rikets säkerhet eller om uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (Strömberg & Lundell 2009, sid. 39).

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Denna omfattar frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Offentligt anställda har genom meddelarfriheten skydd för sin yttrandefrihet gentemot sin arbetsgivare vilket främjar allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet. För oss är detta intressant eftersom det innebär att de som arbetar inom stat, landsting eller kommun har rätt att lämna ut information och uppgifter till massmedier utan att på något sätt utsättas för repressalier av kollegor eller arbetsgivare. Det råder också efterforskningsförbud som innebär att arbetsgivaren förbjuds att eftersöka vem av arbetstagarna som lämnat uppgifter till media. Detta är bland annat tänkt att främja allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet och sprida kunskap och information som annars bara hade varit tillgänglig för ett begränsat antal personer. Öppenhet på en arbetsplats fungerar som en garanti för att de politiska besluten implementeras på ett sätt som är önskvärt (Lundquist 2012, sid. 34).

3.4 Öppenhet på gränsen mellan privat och offentligt

Den svenska offentlighetsprincipen beskrivs som relativt enkel, även om det finns många undantag och specialförfattningar (Levin 2010, sid. 39). När det gäller öppenhet på gränsen mellan det privata och offentliga kan inte regelverket beskrivas på samma sätt. En tydlig skillnad mellan offentlig och privat verksamhet är vilka lagar som är tillämpliga. Som vi nämnt tidigare gäller inte offentlighetsprincipen för privata företag (Riksrevisionen 2008:21, sid. 7). Detta innebär till exempel att privata äldreboende som har entreprenadavtal med kommunen inte behöver lämna ut handlingar som i ett kommunalt boende hade omfattats av offentlighetsprincipen enligt lag. När en kommun väljer att använda sig av externa aktörer är avtalet mellan kommunen och det privata företaget av stor vikt. Detta eftersom avtalen innehåller de kvalitetskrav som ställs på utföraren och som gör att denna blir ansvarig till kommunen. Avtalen fungerar också som styrinstrument för uppföljning och kontroll (Björkman & Lundin 2011, sid. 67). Saknas utförliga kvalitetskrav kan kommunen bli ansvarig för verksamhet vars kvalitet den inte kan påverka. Vid entreprenadavtal med ett privat företag ska medborgarnas insyn i verksamheten beaktas (Riksrevisionen 2008:21, sid. 13, 21-22). Detta regleras i kommunallagen enligt följande:

”Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i [17](#) och [18 §§](#) om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.”

§ 19 a, Kommunallagen

I avtalen så finns det alltså möjlighet för kommunen att reglera insynskrav i allmänhetens intresse. Saknas det specifika insynskrav så har inte allmänheten eller massmedia någon laglig rätt att begära ut handlingar från den privata aktören (Riksrevisionen 2008:21, sid. 33). Vidare bör avtalen innehålla villkor om vilken typ av information som ska lämnas ut. Om medborgare vill ta del av handlingar eller särskild information som finns hos utföraren kan de vända sig till kommunen med sin förfrågan (Riksrevisionen 2008:21, sid. 23-24). I dag så gäller meddelarfriheten för alla medborgare, även privatanställda. Däremot gäller som huvudregel inte meddelarskyddets efterforskningsförbud eller repressalieförbud för anställda gentemot sin arbetsgivare i privat sektor (Kommittédirektiv 2012, sid. 5). Nedan följer en tabell över skillnader mellan att vara privat och offentligt anställd.

Offentligt anställd	Privat anställd
- Yttrandefrihet gäller på jobbet	- Yttrandefrihet gäller inte på jobbet
- Du får inte utsättas för repressalier för att du utnyttjat din yttrandefrihet	- Din rätt att offentligt kritisera din arbetsgivare är mycket begränsad
- Du får vända dig till massmedia och göra intervjuer på arbetstid.	- Innan du gör det måste du först kontakta din chef och försöka få en ändring till stånd
- Du har rätt att vara anonym när du vänder dig till massmedia (meddelarskydd)	- Dina påståenden om fel och brister måste vara korrekta
- Arbetsgivaren får inte försöka ta reda på vem som vänt sig till media (efterforskningsförbud)	- Dina påståenden kan skada arbetsgivaren och du riskerar då att bli uppsagd eller avskedad
- Yttrandefriheten gäller även dig som är chef	- Du har rätt att vara anonym när du vänder dig till media (meddelarskydd) men arbetsgivaren har rätt att försöka ta reda på vem som vänt sig till media
- Du har rätt att informera allmänheten om vilka konsekvenser ett politiskt beslut innebär	- Som chef har du små möjligheter att offentligt framföra kritik mot arbetsgivarens verksamhet
- Du får inte mot arbetsgivarens vilja bedriva opinion mot arbetsgivarens beslut på arbetstid och i arbetsgivarens lokaler	- Du får inte mot arbetsgivarens vilja bedriva opinion mot arbetsgivarens beslut på arbetstid och i arbetsgivarens lokaler

Figur 1 (Lundquist 2012, sid. 47-48)

Tabellen visar att de offentligt anställda har starkt lagstadgade rättigheter gällande yttrande- och meddelarfrihet. Vissa likheter finns även för de privatanställda, men generellt sett är dessa mer begränsade.

I skrivande stund pågår en statlig utredning om det finns behov av ett utökat meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Tidigare utredningar om ett utökat meddelarskydd har mötts av kritiska röster som bland annat menar att det skulle kunna skada lojaliteten inom ett företag, samt påverka företagets konkurrenskraft. Vid upphandlingar finns det

möjlighet för kommunen att ställa villkor på att de privatanställda ska omfattas av samma meddelarfrihet och meddelarskydd som om de vore offentligt anställda (Kommittédirektiv 2012, sid. 6). Det är dock oklart vilken rättslig ställning dessa har om de inte också finns med i de anställdas anställningsvillkor (Riksrevisionen 2008:21, sid. 25). Om en kommun vill att personalen hos privata utförare ska omfattas av skydd mot efterforskning och repressalier måste detta skrivas in i avtalen. Om den privata arbetsgivaren bryter mot detta räknas det som ett avtalsbrott mot kommunen, men inte mot den anställde om detta inte regleras i anställningsavtalet (Riksrevisionen 2008:21, sid. 27). Privatanställda kan alltså som huvudregel inte lämna uppgifter till media utan att riskera påföljder av arbetsgivaren.

Ungefär en tredjedel av alla som är yrkesverksamma i Sverige idag omfattas av yttrandefrihet på arbetsplatsen. Hur väl öppenhet och insyn verkligen fungerar inom det offentliga är också det en intressant fråga som är värd att diskuteras. Lundquist menar att det även bland makthavare och tjänstemän i det offentliga finns brister i kunskapen när det gäller exempelvis yttrandefrihet (Lundquist 2012, sid. 25). Han menar att det inom organisationer, privata såväl som offentliga, finns "en hemmasnickrad etikettsregel" som i princip tvingar personer att vara tysta (Lundquist 2012, sid. 26). Detta förstås bäst som en informell institution, där ett socialt tryck från kollegor och överordnande indirekt bestämmer gränserna för vad man talar om, vilken kritik man framför och hur detta sker. Vidare menar Lundquist att ju mer offentligt och privat blandas, desto större är risken att offentliga tar efter det privata även i frågor som rör öppenhet (Lundquist 2012, sid. 46-47). Bland verksamheter som befinner sig på gränsen mellan privat och offentligt kan oklarheter kring vilka regler, värden och förhållningssätt som gäller uppstå. Detta kan medföra att öppenheten påverkas negativt (Lundquist 1998, sid. 21-23). Flera relativt nya lagar och regler kring upphandling och konkurrens har införts under en kortare period. Detta kan göra att kommuner idag befinner sig i ett förändrat rättsligt läge som blir allt mer komplext och som ställer högre krav på kommunens kompetens och kunskap (Björkman & Lundin 2011, sid. 107). Avsaknaden på tydliga regleringar och rekommendationer kring vilka regler som gäller för både offentlig och privat verksamhet även utanför kommunens egna avtal, och vilka som kommunen måste skriva in i avtalen kan medföra att vissa kriterier helt enkelt inte kommer med i avtalen (Riksrevisionen 2008:21, sid. 8, 15).

Liknande problematik kring lagarna om offentlighet finns bland annat i USA. Där har vissa stater valt att lägga till formuleringar i lagen som gör att även privata entreprenader ska omfattas av samma lagar som offentliga verksamheter, när de utför tjänster på uppdrag av det offentliga. Översatt till svenska tar sig dessa formuleringar uttryck som att det privata företaget "agerar åt det offentliga" (Bunker & Davis 1998 sid. 467). Då privatiseringar

ofta förespråkas som ett sätt för medborgare att få ökad valfrihet är insynen också viktigt för att medborgarna och de anhöriga ska kunna ha fullständig information som grund för sina val av utförare. En konsekvent och likvärdig insyn i samtliga utförares verksamhet är viktigt för att kunna jämföra olika utförares kvalitet med varandra. Då det är medborgarna och kommuninvånare som betalar för exempelvis äldreomsorg genom skatt är insynen också viktig för rättssäkerhet och effektivitet (Riksrevisionen 2008:21, sid. 15).

Vissa forskare menar att även privata företag har mycket att vinna på att verksamheten genomsyras av transparens. Detta särskilt när det gäller privata utförare inom offentlig service, eftersom öppenhet och information på sikt kan bidra till att sprida en positivare inställning till privata utförare bland tveksamt inställda medborgare. Att vara öppen med kostnader för produktion, kvalitet, bemanning och budget och vilken påverkan privatiseringar har på kommuninvånarnas skattsedel, ökar medborgarnas kunskap och underlättar för dem att ta ställning vid val (Osborne & Hirsch 2000, sid. 315, 323-324). Inom vård- och omsorgsområdet finns särskilda lagar och föreskrifter som gäller för både privat och offentlig verksamhet. Detta rör främst kvalitetskrav men också journalhantering, dokumentation och anmälningsplikt vid missförhållanden. Två exempel är Lex Sarah och Lex Maria, som innebär att anställda är skyldiga att anmäla missförhållande. Detta sker dock på olika sätt. Inom kommunalt driven verksamhet anmäls detta som ett första steg till socialnämnden. I den privata verksamheten görs anmälan istället till den som är ansvarig för verksamheten. Riksrevisionen menar att detta kan medföra att personalen drar sig för att anmäla inträffade händelser, då de är i beroendeställning till den ansvarige eller att den ansvarige på något sätt är inblandad i händelsen (Riksrevisionen 2008:21, sid. 30).

Sammanfattningsvis kan man dra slutsatsen att de avtal som skrivs mellan kommun och utförare är av stor vikt då det endast är dessa som i många fall reglerar om ovan nämnda principer även ska gälla för den privata verksamheten. Riksrevisionen menar dock att trots att vissa principer regleras i avtalen innebär detta inte samma skydd som är gällande för offentlig verksamhet då denna har ett förstärkt skydd reglerad i lag (Riksrevisionen 2008:21, sid. 30). I Riksrevisionens rapport framkommer det att avtal som finns mellan kommuner och privata utförare av särskilt boende och hemtjänst ofta saknar tydliga krav gällande allmänhetens insyn (Riksrevisionen 2008:21, sid. 8).

4. Teori

Teorier hjälper oss att förstå, beskriva och förklara verkligheten omkring oss (Lundquist 1993, sid. 44). Med hjälp av teorier kan vi bilda uppfattningar om hur verkligheten faktiskt ser ut. Denna uppsats är självfallet inget undantag. Med de nedan presenterade teorierna ämnar vi beskriva vad som ligger till grund för den förvaltningspolitiska utveckling som den här uppsatsen kretsar kring samt vilken roll ämbetsmannen samt medborgaren spelar i den.

4.1 Värden i offentlig verksamhet

Professorn i statsvetenskap vid Lunds universitet, Lennart Lundquist, menar att det offentliga (staten, landstingen, kommunerna samt deras förvaltningar) har en särskild ställning i samhället då det till skillnad från den privata marknaden ska sträva efter det som kan räknas som det "gemensamma goda" för alla medborgare (Lundquist 1998, sid. 9). Det offentliga ska vara rättvist och ha det allmänna intresset som utgångspunkt för sin verksamhet. För att det offentliga ska fungera som önskat är det därför Lundquists mening att det bör vila på ett antal värden som är speciella just för det offentliga. Samtidigt ska andra värden, som också återfinns inom den privata sektorn, beaktas då även dessa är av vikt för den offentliga sektorn (Lundquist 1998, sid. 10). Tillsammans utgör dessa värden det som Lundquist benämner "vårt offentliga etos". Med detta avses grundläggande föreställningar om hur vårt samhälle och det offentliga bör styras samt hur grundläggande värden ska kunna tillgodoses. Lundquist påpekar vidare att fundamentalt för att det offentliga etoset ska anses fullgott är tillit, medborgare emellan å ena sidan samt mellan stat och medborgare å andra sidan (Lundquist 1998, sid. 53-55).

Lundquist delar in dessa värden i två grupper. Demokrativärden är de som endast återfinns i offentlig verksamhet och består av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Ekonomivärdena, som återfinns både inom privat och offentlig sektor, är funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Tillsammans är det dessa värden som utgör de två huvudsakliga kategorierna i det offentliga etoset (Lundquist 1998, sid. 63). Lundquist uttrycker vidare oro över att det som han benämner som ekonomismen har kommit att få allt för stor betydelse inom svensk förvaltning. Ekonomismens grundvärden skiljer sig åt från de traditionellt offentliga sådana, det vill säga demokrativärdena, på så sätt att ekonomismen mestadels förlitar sig på principer som effektivitet, rationalitet samt produktivitet. Demokrativärden såsom politisk demokrati, rättssäkerhet samt etik står således i kontrast till de

ekonomistiska värdena (Lundquist 1998, sid. 62-62).

Centralt i Lundquist teori är ämbetsmannens roll. I stort kan detta förstås som de som arbetar inom offentlig sektor. Det ligger på deras axlar att agera som demokratins väktare och se till att det offentliga etoset upprätthålls. Ämbetsmannen kan emellertid delvis vara ansvarig för att ekonomismen alltmer genomsyrar svensk förvaltning. Det förefaller nämligen möjligt, enligt Lundquist, att ämbetsmannen uppfattar de demokratiska värdena som redan uppnådda i svensk förvaltning (Lundquist 1998, sid. 141). Lundquist påpekar vidare att ämbetsmannen, i egenskap av att vara offentligt anställd samt givetvis en av demokratins väktare, har särskilda moraliska förpliktelser, om än stundtals tämligen vaga sådana. Då dessa likväl är ämbetsmannens främsta åtaganden får de aldrig prioriteras bort till förmån för de ekonomistiska värdena (Lundquist 1998, sid. 97-99).

4.2 Öppenhet som demokratiskt värde

Vad gäller öppenhet är det att kategorisera demokrativärde som Lundquist benämner som politisk demokrati. För att den politiska demokratin ska fungera är det en förutsättning att medborgare har insyn i den offentliga verksamheten då samhället bygger på att medborgare kan kommunicera, dela information och på så sätt bilda egna åsikter och få en uppfattning om sin samtid och om förhållanden som behöver förändras (Petäjä 2010, sid. 349, 356).

Inom privata företag kan det finnas ett större intresse av att behålla hemligheter och minska allmänhetens insyn, inte minst ur konkurrenssynpunkt och därför kan en konflikt uppstå mellan de demokratiska värdena och de ekonomiska (Lundquist 1998, sid. 22). Även yttrandefrihet och informationsfrihet, vilka självfallet är några av öppenhetens byggstenar, faller under politisk demokrati som demokrativärde (Lundquist 1998, sid. 91). Detta kan tolkas både som att anställda ska kunna utnyttja sin meddelarfrihet och sitt meddelarskydd för att berätta om verksamheten där de jobbar, men också att medborgare och anhöriga ska kunna ta del av den information som finns om hur verksamheten bedrivs och hur väl den sköts samt kunna uttrycka åsikter om detta. Lundquist påpekar att såväl ämbetsmannen som den enskilde medborgaren i egenskap av demokratins väktare har som uppgift att se till att detta upprätthålls (Lundquist 1998, sid. 73).

Eftersom ämbetsmännen har den centrala rollen att upprätthålla det offentliga etoset är det också intressant att diskutera hur denna uppgift påverkas vid privatiseringar. Eftersom privatanställda tar över arbetsuppgifter

som tidigare utförts av offentligt anställda uppkommer en gränsdragningsproblematik. Den service och de tjänster som utförs är desamma oavsett vem som står för produktionen av dem, men de anställda har inte samma lagliga rätt att utnyttja sin yttrandefrihet inom den privata sektorn. Förlorar då dessa verksamheter sina demokratiska väktare? För att de anställda ska kunna ta sig an uppgiften krävs det att de har utrymme att säga ifrån när missförhållanden upptäcks, eller när andra förhållanden som går emot det offentliga etoset uppkommer. Inom vård och omsorgsområdet skulle detta kunna exemplifieras med direkta missförhållanden inom vården av en enskild person eller att de skattemedel som finansierar verksamheten utnyttjas på ett tvivelaktigt sätt. De verksamheter som vi har studerat befinner sig i en gråzon mellan offentligt och privat, men samtidigt ligger produktionen av servicen fortfarande i det offentligas intresse och borde därför genomsyras av de demokratiska värdena. Om verksamheterna har incitament att upprätthålla, diskutera och agera kring dessa värden är en intressant fråga i sig. Fullgoda samt tillfredsställande privatiseringar förutsätter vidare en förvaltningspolitisk balansgång mellan effektivitet å ena sidan samt legitimitet och medborgarens rätt till ansvarsutkrävande å andra sidan. Det är statens samt kommunernas förpliktelse att vid privatiseringar skapa samt sedan upprätthålla regelverk för att den ska kunna uppfattas som legitim (Lundqvist 2010, sid. 239-240).

5. Fallet Lunds kommun

Sedan 1990 är det kommunen som har det övergripande ansvaret för äldreomsorg och socialtjänst i sitt område (2 kap 1§ Socialtjänstlagen). Kommuner är själva förbjudna i lag att driva verksamheter vars huvudsakliga syfte är att vara vinstdrivande (Björkman & Lundin 2011, sid. 46). Däremot får, som vi har nämnt tidigare, kommuner välja att överlåta produktionen av service och tjänster inom vård och omsorg till privata aktörer. I skrivande stund finns det i Lunds kommun 18 gällande avtal enligt lagen om valfrihetssystem inom hemvård, personlig assistans och daglig verksamhet samt sex äldreboende och två gruppboendestäder som drivs på entreprenad. För dessa är kommunen huvudman och ytterst ansvarig. Kommunen beslutar om alla frågor som specifikt rör myndighetsutövning. Exempelvis är det kommunen som för varje person som flyttar till ett äldreboende fattar ett biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Äldreboendena får ekonomisk ersättning som baseras på aktuellt vårdbehov för varje boende per månad. När det gäller LOV-avtalen köper kommunen enskilda tjänster utifrån den enskilda medborgarens önskemål. Den privata utföraren ska följa kommunens fastställda mål och kvalitetskrav enligt gällande avtal. Utöver det ska utföraren också följa de riktlinjer som finns föreskrivna i lagstiftning som gäller vård och omsorg.

5.1 Upphandlingskontrakten

Vi har tagit del av kontrakt med bilagor samt förfrågningsunderlag för följande verksamheter inom vård- och omsorg som drivs i extern regi inom Lunds kommun:

Äldreboende	LOV	LSS
Björkbacken	Hemvård	Gruppboendestäder
Fäladhöjden	Daglig verksamhet	
Solbacken	Personlig assistans	
Österbo		
Ärtan		
Nibblegården		

Detta material har analyserats utifrån tre punkter:

1. Beaktas kommunens rätt till insyn i verksamheten i avtalen?
2. Beaktas allmänhetens rätt till insyn i verksamheten i avtalen?
3. Omfattas de anställda i verksamheten av meddelarfrihet?

Under analysen av avtalen framkommer att avtalen skiljer sig åt. I vissa fall beaktas allmänhetens möjlighet till insyn enligt kommunallagen, i andra fall inte. Liknande gäller för meddelarfrihet för de privatanställda. Kommunens insyn är starkt stadgad i samtliga avtalstyper.

Nedan följer en sammanfattning av de krav som ställs i avtalen. Dessa är uppdelade i tre kategorier; äldreboende som beviljas enligt socialtjänstlagen, avtal enligt lagen om valfrihetssystem samt gruppboende som beviljas i enlighet med lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppdelningen har sin grund i att avtalen för verksamheterna inom kategorierna liknar varandra och i några fall är identiska.

5.1.1 Björbacken, Fäladshöjden, Solbacken, Österbo, Ärtan, Nibblegården

1. Kommunen ska fortlöpande följa upp verksamheten utifrån ställda kvalitetskrav. Utföraren ska redogöra för sitt egna kvalitetssystem och ha rutiner för kvalitetssäkring, utvärdering, uppföljning och egenkontroll av verksamheten. Utföraren har journalföringsplikt och ska följa gällande regelverk kring dokumentation och handläggning av ärenden, samt anmälan om missförhållande. Vidare ska utföraren lämna uppgifter till kommunen om detta behövs för kommunens handläggning av ärenden och omgående informera kommunen om uppkomna missförhållande. Synpunkter och klagomål ska rapporteras och dokumenteras. En samverkansgrupp bestående av ledamöter från både kommun och utförare ska träffas två gånger per år för att följa upp verksamheten. Genom årsredovisningen ges kommunen insyn i verksamhetens ekonomiska situation. Utföraren ska lämna det underlag som behövs till kommun och andra uppföljningsmyndigheter som exempelvis SCB.
2. Några särskilda krav på allmänhetens möjlighet till insyn enligt kommunallagen saknas.
3. Utförarens anställda ska omfattas av meddelarskydd jämställt med det skydd som gäller för offentligt anställda.

5.1.2 LOV-avtalen

1. Utföraren ska kunna lämna en beskrivning av sitt system för kvalitetsarbete. Detta innebär bland annat uppgifter om hur de uppfyller de krav, mål och riktlinjer som gäller enligt lag och avtal. Rutin för klagomålshantering ska finnas. Utföraren ska arbeta systematiskt med de synpunkter och klagomål som kommer in från brukare och anhöriga. Dessa ska dokumenteras och när som helst under avtalstiden kunna redovisas till kommunen. Kommunen följer verksamheten genom uppföljning av insatser på individnivå och verksamhetsnivå, kontroll av rutiner, avvikelser och klagomål. Möte för avtalsuppföljning sker två gånger per år och protokoll redovisas till vård- och omsorgsnämnden. Utföraren ska bistå kommunen med de underlag som krävs för uppföljning och delta vid brukarundersökningar från myndigheter och kommun.

2. Allmänhetens möjlighet till insyn beaktas enligt följande:

”Enligt 3 kap 19a § kommunallagen skall allmänheten ha insyn i drifts-entreprenader som bekostas av offentliga medel. Utföraren är därför skyldig att lämna sådan information så att rätten till insyn för allmänheten säkras.

Den information som kommunen hämtar in från utföraren, med undantag från uppgifter om enskilda, betraktas som offentlig handling och kan komma att publiceras på kommunens hemsida.”

3. Några särskilda krav på anställdas meddelarfrihet finns inte med i avtalen.

5.1.3 Gruppboende enligt LSS

1. Kommunen har samma rätt till insyn som i avtalen gällande äldreboende.
2. Några specifika krav på allmänhetens möjlighet till insyn enligt kommunallagen saknas.
3. Utförarens anställda ska omfattas av meddelarskydd jämställt med det skydd som gäller för offentligt anställda.

5.2 Intervjuer

Följande material bygger på tre intervjuer och ska ses som ett komplement till textmaterialet. De vi har intervjuat är Lunds kommuns upphandlingschef Birgitta Petrusson, förvaltningschefen inom vård och omsorg Seth Pettersson

samt verksamhetschef Irene Stenberg på Solbackens äldreboende som drivs av Carema.

Vi har valt att redovisa relevant urval av materialet från intervjuerna utifrån följande punkter:

1. Kommunens insyn
2. Allmänhetens insyn
3. Vilka krav ställer kommunen?

5.2.1 Kommunens insyn

Av de intervjuer vi har gjort framträder en gemensam uppfattning bland intervjupersonerna om att kommunen har goda möjligheter till insyn i verksamhet som drivs externt på uppdrag av kommunen. Detta sker främst vid fortgående uppföljningar av avtal och dess kvalitetsvillkor genom bland annat dokumentation, statistik, undersökningar, samverkansgrupper, internrevision och besök.

“Först och främst har vi nära kontakt med biståndshandläggarna i kommunen. Det skrivs en genomförandeplan för varje person efter hur de vill ha vård och omsorg. Både vi själva och kommunen kontrollerar att vi har skrivit detta, vi har möte med anhöriga och personen själv för att se att det är på det här sättet. Två gånger om året har vi ett samverkansmöte med kommunen där vi går igenom vad vi har gjort under halvåret när det gäller bland annat utbildningar, personal, kontakt med externa organisationer, hur det ser ut med korttidsfrånvaro. Vill kommunen ha in mer information begär de in mer. De kan titta på anställningsavtal för att se att resurserna stämmer, för att se att vi håller personalstyrkan” Irene Stenberg, verksamhetschef Solbacken.

Äldreboendet lämnar även in verksamhetsberättelse, årsredovisning och rapporterar avvikelser till kommunen.

“Kvalitetsenheten som svarar för uppföljningen gör även andra uppföljningar som är lika oavsett om utföraren är privat eller kommunen själv. Ibland innebär uppföljningen besök på enheten. Förvaltningen har även möjlighet att göra oanmälda besök om vi bedömer det nödvändigt.” Seth Pettersson, förvaltningschef vård och omsorg.

Vidare framkommer att kommunen har möjlighet att när som helst under avtalstiden vända sig till den privata verksamheten för att ta del av önskat material.

“Kommunen kan när som helst begära att vi tar fram material.”

Irene Stenberg, verksamhetschef Solbacken.

När det gäller LOV-avtalen som rör verksamheter inom hemvård, daglig verksamhet och personlig assistans är dessa i vissa fall inte lika starkt reglerade från kommunens sida när det gäller uppföljning.

“För det första så för man ju en dialog hela tiden. LOU-avtalen löper ju under ett visst antal år, och där har man ju en regelbunden kontakt. Därefter sker en utvärdering av verksamheten. Det är jätteviktigt att sådant fungerar. Men sen beror det mycket på leverantör och vem som har kontakt från förvaltningen. Det är inte ovanligt att det står i avtalstexterna. LOV-avtalen har inte en tidsbegränsning på samma sätt. Här sker istället regelbundna kontroller av ansvarsförsäkringar samt att deras ekonomiska ställning inte förändrats avsevärt under året.” Birgitta Petrusson, upphandlingschef.

Då verksamhetschef Irene Stenberg har erfarenhet av att arbeta inom äldreomsorg som drivs både i kommunal och privat regi berättar hon om sina erfarenheter och jämför dessa med varandra.

“Jag kan ibland känna att vi har större kontroll och krav på oss än vad jag upplevde när jag arbetade inom äldreomsorgen i kommunen, men det är min upplevelse. Dels så är det kontroller som kommunen genomför men sen har vi egenkontroller inom vår egen organisation.” Irene Stenberg, verksamhetschef Solbacken.

5.2.2 Allmänhetens insyn

Det är intervjupersonernas uppfattning att allmänheten har fullgod insyn i verksamhet som drivs externt på uppdrag av kommunen. Särskilt framhålls att alla dokument och uppgifter som den privata verksamheten lämnar över till kommunen blir offentliga och kan begäras ut av allmänheten och media enligt offentlighetsprincipen.

“Allmänheten har enligt min uppfattning möjlighet till insyn i samtliga verksamheter i Lunds kommun antingen genom att använda möjligheten som står inskriven i avtalen där detta finns men främst genom att vända sig till förvaltningen som har rätt att begära ut alla uppgifter som är relevanta. Förvaltningen har ofta också större sakkunskaper och kan därför ibland lättare ställa rätt frågor för att få fram önskad information.” Seth Pettersson, förvaltningschef vård och omsorg.

“Just den typen av deras affärsverksamhet är ju inte offentlig på samma sätt. De är ju inte en offentlig myndighet. Men allt som kommer in i kommunen är ju offentligt.”

Birgitta Petrusson, upphandlingschef.

Irene Stenberg menar att det inte är någon skillnad på öppenheten i kommunala och privata boenden. Hon berättar om en händelse då en journalist från dagspressen begärde ut listor över personalens namn och personnummer.

“Jag tycker inte det riktigt stämmer att offentlighetsprincipen inte gäller för oss. I det här fallet ville jag skydda mina anställda. Vissa av dom ville inte ens berätta att de jobbade på Carema för att de kände sig utsatta efter alla skrivelser. Vård och omsorgsnämnden får allt vårt material. Media kan vända sig dit, det är öppet för vem som helst när det gäller årsresultat, budget och hur vår verksamhet ser ut. Det är inte så att det är stängda dörrar och rum.”

“Jag tycker att man har rätt att skydda sin personal. Journalisten fick alla uppgifter han ville ha, men krävde mer. Vi gick och pratade med jurister och vi har inga skyldigheter att lämna ut personers namn. Kommunen har alla namn, det handlar inte om att vi inte vill lämna ut.”

“Anställda har rätt att gå till media. De har rätt att lämna ut information. Det är också därför Lex Sarah kommit till. Men jag önskar att de i första hand kommer till mig eller mina gruppchefer. De har självklart rätt att göra det, och jag hoppas man gör det. Att man gör det ärligt och inte med annat uppsåt.” Irene Stenberg, verksamhetschef Solbacken.

5.2.3. Vilka krav ställer kommunen?

Av analysen av textmaterialet framkommer det att avtalen ser olika ut. Att det inte står föreskrivit några särskilda krav på allmänhetens insyn i de avtal som gäller äldreboende och gruppboende trots att detta regleras i kommunallagen svarar upphandlingschefen följande:

“Jag kan inte svara på varför det ser olika ut i just de avtalen eftersom det inte var jag som satt med och upphandlade just dom. När det gäller LOV-avtalen, där var jag med. Man justerar avtal och krav och sen förändras lagstiftningen. Vad som var jättebra för fem år sen är kanske inte komplett idag. Är ett förhållande inte reglerat i avtalet så är det ju en brist i avtalet.”

“När det gäller LOV-avtalen så är det förvaltningen som har varit med och bestämt om meddelarskydd” Birgitta Petrusson, upphandlingschef.

Förvaltningschefen väljer att inte svara direkt på denna fråga.

“Förvaltningens uppgift är att ta fram förfrågningsunderlag på de områden som politiken beslutat att konkurrensutsätta. Som förvaltningschef är det jag som slutligen godkänner och skriver under förvaltningens förslag. Genom att lägga genomarbetade förslag kan förvaltningen ibland påverka underlagen men det är alltid politiken som beslutar.”

“Utformningen av förfrågningsunderlagen är en process och de har därför utvecklats efter hand bland annat efter synpunkter som inkommit eller till följd av rättspraxis. Ambitionen är att garantera de anställda meddelarskydd och kommuninvånarna rätt till insyn.” Seth Pettersson, förvaltningschef vård och omsorg.

6. Analys och resultat

Av analysen av textmaterialet framgår att avtalen ser olika ut för olika typer av verksamheter. I samtliga kontrakt finns en omfattande beskrivning av hur kommunen ska följa upp verksamheterna. Vi menar att det här finns stora och goda möjligheter för kommunen att ha insyn i de privata utförarnas arbete och ta del av det material som de önskar. Detta framkommer också vid intervjuerna, inte minst då verksamhetschefen anser att kontrollen av de privata utförarna är mer omfattande och dessutom utförs i dubbel mening då både kommun och den egna organisationen utför kontroller och uppföljning.

När det gäller allmänhetens möjlighet till insyn enligt kommunallagen är detta endast reglerat i de avtal som är gällande enligt lagen om valfrihetssystem. Någon hänvisning till regleringen i kommunallagen saknas alltså för de äldreboende och gruppboende som vi granskat. Det ska också poängteras att det i LOV-avtalen inte står specificerat vilken information och vilka handlingar som allmänheten ska kunna begära ut från den privata verksamheten. Detta kan medföra att varje begäran från allmänheten om att ta del av en handling eller uppgifter behandlas unikt och kan skilja sig mellan de olika privata aktörerna. Även om allmänhetens insyn beaktas i några av avtalen återstår frågan vad som innefattas i förvaltningschefens uttryck "uppgifter som är relevanta". Varför allmänhetens möjlighet till insyn inte specifikt regleras i avtalen enligt kommunallagen när det gäller äldreboende och gruppboende framkommer inte av textmaterialet eller intervjuer.

Det finns en gemensam uppfattning bland kommun och privat utförare att både allmänhet och kommun har fullgod möjlighet till insyn i privat verksamhet. Detta främst eftersom det material som den privata utföraren lämnar till kommunen, självmant eller på begäran av kommunen, blir allmänna handlingar och då omfattas av offentlighetsprincipen.

Även när det gäller de privatanställdas rätt till meddelarskydd skiljer sig avtalen åt. I de avtal som är gällande för privata äldreboende och gruppboende enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, finns krav på att de anställda ska omfattas av samma meddelarskydd som offentligt anställda. Detta finns inte med i LOV-avtalen.

Från kommunens sida påpekas det att framställningen av förfrågningsunderlag och de krav som ställs på anbudsgivarna är en pågående process som förändras efter hand. Dock så krävs en ny upphandling om kraven ska förändras, vilket gör att nya krav inte kan tillföras i gällande avtal. Detta kan tolkas som att det är en tidskrävande process att förändra avtal då dessa först måste löpa ut och eftersom det kräver en ny upphandlingsprocess.

Den öppenhet som vi förväntar oss inom det offentliga är inte fullt gällande i de privata verksamheterna som utför offentligt finansierad service och tjänster. Lennart Lundquists teorier är i sammanhanget relevanta. Det förefaller nämligen tveksamt om demokrativärden, såsom öppenhet, vilka vi främst förknippar med offentlig verksamhet, är applicerbara vid privatiseringar. Den öppenhet samt insyn som vi förväntar oss vara fullgod i offentlig regi är inte nödvändigtvis det i privat sådan. Vidare beskriver Lundquist ämbetsmannen som en demokratins väktare. Det är emellertid tveksamt hur denna roll förväntas fullföljas om meddelarfriheten i avtalen inte är tydligt stadgad.

6.2 Diskussion och avslutning

Vår uppfattning är att kommunen har stora möjligheter till insyn i verksamheterna. När det gäller allmänhetens insyn är detta inte lika självklart. Då offentlighetsprincipen inte nödvändigtvis är gällande har allmänheten inte lika starkt lagligt stöd att ta del av uppgifter och handlingar hos privata utförare. Detsamma gäller för de privatanställdas meddelarfrihet.

Allmänheten och media verkar ha störst möjlighet att få ta del av handlingar och uppgifter då de vänder sig till kommunen. Detta kan tolkas som att allmänheten kan få ta en omväg som endast uppkommer när det är privata utförare som driver verksamheten. Var allmänheten ska vända sig är därför troligtvis inte konsekvent, då det inte alltid finns några klara rutiner kring vilka handlingar eller information som den privata utföraren är skyldig att lämna ut, eller om allmänheten ska vända sig till utföraren eller kommunen.

Verksamhetschefen på Solbacken, Irene Stenberg, var noga med att understryka att offentlighetsprincipen, både vad gäller allmänhetens rätt till handlingar samt meddelarfrihet, i allra högsta grad är korrelerad med den som omfattar offentligt anställda. Det förefaller emellertid tveksamt huruvida detta går att applicera överallt. Verksamhetschefernas inställning till, samt behandling av, offentlighetsprincipen skiljer sig troligtvis åt. Vid kontakt med en annan äldreboendes verksamhetschef blev vi, efter att först skickat våra intervjufrågor till denne, först hänvisade till Caremas informationsavdelning för att sedan hänvisas till regionchefen. Verksamhetschefen på äldreboendet i fråga var alltså inte lika benägen att besvara våra frågor.

Effekterna av att allt mer av den offentliga verksamheten privatiseras blir att det området i samhället som omfattas av offentlighetsprincipen minskas vilket skulle kunna tolkas som att det demokratiska värdet öppenhet påverkas negativt. Det ska dock poängteras att det inom de verksamheter vi undersökt finns en viss insyn, men att denna inte har samma lagliga stöd som om den

drivits offentligt. Oklara och inkonsekventa regler försvårar också allmänhetens insyn.

Avslutningsvis vill vi återkoppla till vår frågeställning som var: "*Hur säkrar Lunds kommun allmänhetens rätt till insyn i offentligt finansierad verksamhet som drivs i extern regi?*". Denna undersökning har visat oss att Lunds kommun beaktar allmänhetens möjlighet till insyn i vissa typer av avtal, men att det inte är enhetligt för alla verksamheter. I Lunds kommun så har med andra ord möjligheterna till insyn förändrats av privatiseringen. Detta eftersom öppenhet som demokratiskt värde inte fullt ut följt med över när verksamheterna gått från att drivas i offentlig till privat regi.

7. Bilagor

7.1 Intervjuguide – kommunen

Inledning

Namn:

Vilka är dina arbetsuppgifter och ansvarsområden?

- Vilken roll har du vid upphandlingar?
- Hur har antalet externa aktörer förändrats i Lund?

Upphandling entreprenad

- Hur går upphandlingarna till vid entreprenad inom vård- och omsorg?
- Vem utformar kontrakten?
- Vem kan påverka vilka krav som ställs på den privata aktören?

Upphandling LOV

- Hur går upphandling enligt LOV till?
- Vem utformar kontrakten?
- Vem kan påverka vilka krav som ställs på den privata aktören?

Insyn

- Hur kontrolleras det att avtalen efterföljs?
- Vilken möjlighet har allmänheten till insyn i verksamhet i extern regi?
 - entreprenad
 - LOV
- Upplever du någon skillnad i allmänhetens möjlighet till insyn i verksamhet som drivs internt eller externt? Hur?
- Vilken möjlighet har kommunen att kräva meddelarskydd hos anställda?

Avtalen

- I de entreprenadavtal vi tagit del av regleras meddelarskydd för anställda, men inte allmänhetens rätt till insyn. Varför?
- I de LOV-avtal vi tagit del av regleras allmänhetens rätt till insyn i verksamheten, men inte meddelarskydd. Varför?
- Enligt kommunallagen ska kommunen i avtalen beakta allmänhetens insyn i verksamheterna. Hur upplever du att detta uppfylls?

7.2 Intervjuguide – verksamhetschef äldreboende

Namn:

- Vilka är dina arbetsuppgifter och ansvarsområden?
- Vilken möjlighet till insyn har kommunen i verksamheten?
- Vilken möjlighet till insyn har allmänheten i verksamheten?
- Hur går detta till i praktiken?
- Händer det att privatpersoner vill ta del av handlingar eller uppgifter?
Några exempel?
- Upplever du att allmänheten har samma insyn i externt driven verksamhet som intern?
- Omfattas personalen av meddelarskydd?

7.3 Förteckning över avtal

Äldreboende: Björkbacken, Fäladshöjden, Solbacken, Ärtan, Nibblegården, Österbo.

LSS-gruppboende: Attendo Care.

LOV hemvård: Agaten, Attendo, Carema, God Service i Sverige, HomeMaid, Mariatjänst, Poolarna, Samhall, Svanen Hemtjänst.

LOV daglig verksamhet enligt LSS: Attendo, Höje hund och park, Kulturcentrum, Misa Ab.

LOV personlig assistans: Attendo LSS, Ekens, Furuboda, LSS assistans, Poolarna.

8. Referenser

Litteratur:

Björkman, Ulla & Olle Lundin, 2011. *Kommunen & lagen - en introduktion*. Uppsala: Iustus förlag.

Bunker, Matthew D och Davis, Charles N, 1998. "Privatized Government Functions and Freedom of Information: Public Accountability in an Age of Private Governance" in *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol 75 Sid. 464--477.

Esaiasson, Peter, et al, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Hague, Rod & Martin Harrop, 2010. *Comparative government and politics – an introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hirsch, Werner Z och Osborne Evan, 2000. "Privatization of Government Services: Pressure--Group Resistance and Service Transparency" in *Journal of Labor Research*; 2000, Vol. 21 Issue 2. Sid 315-326.

Kommittédirektiv, 2012:76. *Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*. Justitiedepartementet.

Konkurrensverket, 2012. *Upphandlingsreglerna – en introduktion*.

Levin, Paul T, 2010. "The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style" in *Journal of Administration & Governance* Vol. 4. Sid. 31-46.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lundquist, Lennart, 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Lundqvist, J Lennart, 2010. "Privatisering" i Rothstein, Bo (red). *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag. Sid 216-244.

Montin, Stig, 2008. "Den lokala politiken" i Bennich-Björkman & Paula Blomqvist (red.) *Mellan folkhem och Europa*. Malmö: Liber AB. Sid 193-215.

Petäjä, Ulf, 2000. "Yttrandefrihetens grundvalar och gränser samt dess betydelse för demokratin" i *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol 103 Num. 4, s 343-360.

Riksrevisionen, 2008:21. *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg.*

Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället – trender och idéer på 2000-talet.* Malmö: Liber AB.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, 2011. *Handlingsoffentlighet och sekretess.* Lund: Studentlitteratur AB.

Sundström, Göran & Jon Pierre, 2009. "Samhällsstyrning i förändring" i Sundström, Göran & Jon Pierre (red). *Samhällsstyrning i förändring.* Malmö: Liber AB. Sid 7-31.

Warling-Nerep, Wiweka, 2003. "Offentlighet och yttrandefrihet" i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red). *Svensk författningsspolitik.* Stockholm, SNS Förlag. Sid. 50--71.

Lagrum:

Kommunallagen 1991:900.

Lagen om valfrihetssystem 2008:962.

Socialtjänstlagen 2001:453.

Intervjuer:

Birgitta Petrusson, upphandlingschef. 2013-05-06.

Irene Stenberg, verksamhetschef Solbacken äldreboende. 2013-05-15.

Seth Pettersson, förvaltningschef vård och omsorg. 2013-05-13.