

Ökad insyn i välfärden SOU 2016:62

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad promemoria och får anföra följande.

Sammanfattning

SKL ställer sig positiv till att offentlighetsprincipen införs inom privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg, i fristående förskolor, i fritidshem och vuxenutbildningen som erbjuds av privata utförare.

SKL understryker att lika villkor i princip bör gälla för alla huvudmän som bedriver skolverksamhet.

SKL konstaterar att det från demokratisynpunkt är angeläget att skapa rättsliga garantier för att medborgarna får tillgång till information om den offentligt finansierade välfärden på goda och enhetliga villkor – oberoende av om de utförs privat eller offentligt. En utvidgning av offentlighetsprincipen är en hållbar och rättligt stabil modell.

SKL betonar att frågan om arkivansvar och överlämnande av handlingar hos privata utförare kräver noggranna överväganden och klargöranden i det fortsatta lagstiftningsarbetet – både i ett bevarandeperspektiv och från kostnadssynpunkt.

SKL understryker avslutningsvis att kommunernas och landstingens merkostnader för arkivering och tillhandahållande av insyn i handlingarna m.m. måste kostnadsberäknas och regleras enligt finansieringsprincipen.

Offentlighetsprincipen i privat utförd välfärd

Den fria samhällsdebatten och möjligheterna till insyn i den offentligt finansierade verksamheten är av grundläggande betydelse för det demokratiska samhället. En god tillgång till information är en förutsättning för en öppen debatt om hur våra gemensamma tillgångar används. Öppenheten är också viktig för hur den offentligt finansierade verksamheten kan utvecklas.

Offentlighetsprincipen ger en stark garanti både för god insyn och för skyddande bestämmelser om sekretess när det behövs – men offentlighetsprincipen är i huvudsak bara tillämplig inom det offentliga.

Hur insyn ska kunna garanteras när offentligt finansierad verksamhet utförs utanför offentlighetsprincipens tillämpningsområde är därmed en mycket viktig fråga.

Utredningens förslag – att privat utförd verksamhet inom vård och omsorg, liksom inom det lokala och regionala utbildningsväsendet jämföras med offentligt bedrivna verksamheter från insynssynpunkt – är ett entydigt och klart sätt att svara på frågan.

Det finns invändningar mot en sådan utvidgning. Offentlighetsprincipen är ett komplext regelverk som kräver stor administrativ kapacitet. Det kommer att krävas betydande utbildningsinsatser för att privata utförare ska klara att hantera registrering, utlämnandeåtgärder och sekretessprövning. Det finns också andra anpassningsåtgärder som exempelvis ordnandet av arkiv. Allt detta är i sig kostnadsdrivande – och kommer i sin tur att öka kostnaderna – för verksamheten.

SKL konstaterar att förbundets medlemmar – kommuner landsting och regioner – årligen köper verksamhet för stora belopp. Under 2015 motsvarade köpen av verksamhet 18 % av de totala verksamhetskostnaderna – vilket motsvarar 160 miljarder kronor. Med köp av verksamhet avses kostnader för verksamheter som bedrivs av till exempel privata företag eller andra kommuner, landsting och regioner för de egna invånarnas del. 127 miljarder, vilket motsvaras av 14 procent av totalkostnaden eller 79 procent av den köpta verksamheten, avser köp av verksamheter från privata utförare. I köp av verksamhet ingår till exempel köp av pedagogisk verksamhet, vård och omsorg om äldre, hälso- och sjukvård, tandvård samt infrastruktur och trafik¹.

Med hänsyn till vad som ovan anförts om de demokratiska aspekterna – och till de stora belopp som går till privata utförare inom den offentligt finansierade välfärden – anser SKL att allmänintresset av en hållbar och rättligt stabil modell för insyn väger tyngre än de invändningar som kan göras mot den föreslagna utvidgningen av offentlighetsprincipen.

Förbundets ställningstagande

SKL ställer sig positiv till att offentlighetsprincipen införs inom privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg, i fristående förskolor, i fritidshem och vuxenutbildningen som erbjuds av privata utförare.

SKL understryker att lika villkor i princip bör gälla för alla huvudmän som bedriver skolverksamhet.

Arkivfrågor

Enligt dagens regler förvaras handlingar som ska bevaras hos den privata aktören. Det finns vissa specialregler för det fall denne exempelvis går i konkurs. Inom vårdområdet kan IVO besluta att journalerna ska omhändertas och överföras till arkivmyndigheten i landstingen. Ansvaret flyttas i sådana fall utan ersättning trots att det kan bli kostsamt för landstinget om systemen för dokumenthantering inte är kompatibla.

Utredningens förslag innebär de kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheterna blir tillsynsmyndigheter för de privata utförarnas arkiv i de kommuner

¹ SKL:s skrift ”Köp av verksamhet 2015” 1:a upplagan 2016.

där verksamheten bedrivs. Den kommunala arkivmyndigheten föreslås också bli skyldig att ta emot en privat utförares arkiv om dennes verksamhet upphör. I förslaget ligger också ett bemyndigande till arkivmyndigheterna att avgiftsfinansiera sina uppgifter.

Det är i sig en fördel att dokumentationen över offentligt finansierad välfärd hålls samlad – men det är också förenat med kostnader att ta emot och kunna tillgängliggöra digitaliserat material. Bemyndigandet att avgiftsfinansiera gör i det här fallet ingen skillnad. Det blir med största sannolikhet bara en utgift till som i någon form kommer att övervältas på finansiären. SKL betonar därför avslutningsvis att frågan om arkivansvar och överlämnande av handlingar hos privata utförare kräver noggranna överväganden och klargöranden i det fortsatta lagstiftningsarbetet – både i ett bevarandeperspektiv och från kostnadssynpunkt.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att arkivansvaret och de kostnader som är förknippade med detta kräver ytterligare övervägande i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKL understryker avslutningsvis att kommunernas och landstingens merkostnader för arkivering och tillhandahållande av insyn i handlingarna m.m. måste kostnadsberäknas och regleras enligt finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna lämnar gemensam reservation med hänvisning till eget yrkande, se bilaga 1.

Styrelsen Sveriges Kommuner och
Landsting
2017-01-20

Reservation från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna

Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)

Vi reserverar oss mot beslutet med hänvisning till eget yrkande om att nedanstående förslag till yttrande ska vara SKL:s yttrande över remissen Ökad insyn i välfärden.

Ökad insyn i välfärden SOU 2016:62

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad promemoria och får anföra följande.

Sammanfattning

SKL understryker vikten av transparens hos de alternativa utförarna av offentligt finansierad vård och omsorg, förskola, fritidsverksamhet och vuxenutbildning.

SKL understryker att lika villkor i princip bör gälla för alla huvudmän som bedriver skolverksamhet. En utvidgning av offentlighetsprincipen så som den är föreslagen kommer att drabba de alternativa utförarna oskäligt i jämförelse med offentlig sektor. Alternativa utförare kan inte åberopa finansieringsprincip kontra offentlig sektor så som den sistnämnda gör visavi staten.

SKL vill framhålla att merparten av utförarna är småföretagare – kvinnliga småföretagare. Det finns en jämställdhetsaspekt på förslaget som inte har analyserats.

SKL konstaterar att det från demokratisynpunkt är angeläget att skapa rättsliga garantier för att medborgarna får tillgång till information om den offentligt finansierade välfärden på goda och enhetliga villkor. Det tillgodoses genom att lagstiftaren anger vilka uppgifter hos enskild utförare som ska omfattas av handlingsoffentlighet. Det är givet att myndighetsbeslut ska omfattas, men vilka fler uppgifter som eventuellt bör ingå måste utredas särskilt.

SKL tillstyrker den del av förslaget som avser meddelandeskydd. En arbetstagare ska ha möjlighet att lämna uppgifter till massmedia utan risk att identifieras oavsett arbetsgivarens organisationsform.

SKL betonar att frågan om arkivansvar och överlämnande av handlingar hos privata utförare kräver noggranna överväganden och klargöranden i det fortsatta lagstiftningsarbetet – både i ett bevarandeperspektiv och från kostnadssynpunkt.

SKL understryker avslutningsvis att kommunernas och landstingens merkostnader för arkivering och tillhandahållande av insyn i handlingarna med mera måste kostnadsberäknas och regleras enligt finansieringsprincipen.

Offentlighetsprincipen hos alternative utförare av välfärd

Offentlighetsprincipens grundläggande syfte är att allmänheten ges möjlighet att delta i den konstitutionella kontrollen av hur de folkvalda representanterna, samt myndigheter, utövar sin makt under lagarna.

Offentlighetsprincipen är ett komplext regelverk som kräver stor administrativ kapacitet. Det kommer att krävas betydande nya resurser och utbildningsinsatser för att alternativa utförare ska klara att hantera registrering, utlämnandefrågor och sekretessprövning. Det finns också andra anpassningsåtgärder som exempelvis ordnandet av arkiv. Allt detta är i sig kostnadsdrivande – och kommer i sin tur att öka kostnaderna – för verksamheten.

Det finns tyvärr exempel på hur offentlighetsprincipen missbrukas, stora mängder handlingar begärs utlämnade, men hämtas aldrig. Det är kännbart för en kommun eller landsting, men för en småföretagare kan det vara skillnad mellan fortsatt verksamhet eller nedläggning. Merparten av välfärdsföretag är småföretagare, inte koncerner. Tar vi fristående förskolor som exempel har fler än hälften färre än tio anställda och åtta av tio har färre än 20 anställda. En småföretagare kan inte förväntas klara den administration, byråkrati och särskilda sakkunskap i juridik som offentlighetsprincipen kräver utan att kostnaden drabbar verksamheten, flera kommer att tvingas i konkurs. Faktum är att inte ens kommuner och landsting med de resurser som finns i form av administrativ personal och juridiska avdelningar klarar att uppfylla offentlighetsprincipen.

En kommunal förskola har stöd – utan kostnad – från sin kommun i hela processen från att en handling begärs utlämnad till de kanske två domstolsförhandlingar som följer på en besvärshänvisning. Det stödet har inte den alternativa förskolan såvida den inte köper tjänsterna av en advokat vilket då blir en kostnad som drabbar verksamheten.

Regeringen har i proposition 2013-14:112 tydligt uttryckt att utredningen ska finna former för genomförandet av en offentlighetsprincip som inte ökar den administrativa bördan på ett orimligt sätt. Det gör ett införande av offentlighetsprincipen. Det är därför mer likvärdigt och rättssäkert att en ny utredning tillsätts som bedömer vilka uppgifter hos alternativa utförare av välfärd som ska omfattas av handlingsoffentlighet.

SKL konstaterar att förbundets medlemmar – kommuner landsting och regioner – årligen köper verksamhet för stora belopp. Under 2015 motsvarade köpen av verksamhet 18 % av de totala verksamhetskostnaderna – vilket motsvarar 160

miljarder kronor. Med köp av verksamhet avses kostnader för verksamheter som bedrivs av alternativa utförare, till exempel privata företag eller andra kommuner, landsting och regioner för de egna invånarnas del. 127 miljarder, vilket motsvaras av 14 procent av totalkostnaden eller 79 procent av den köpta verksamheten, avser köp av verksamheter från privata utförare. Det är givet att denna andel av välfärdsservicen ska omfattas av transparens, men medlen måste stå i proportion till målet.

Förbundets ställningstagande

SKL understryker vikten av transparens hos de alternativa utförarna av offentligt finansierad vård och omsorg, förskola, fritidsverksamhet och vuxenutbildning.

SKL understryker att lika villkor i princip bör gälla för alla huvudmän som bedriver skolverksamhet. Det kan endast uppnås genom att lagstiftaren avgör vilka uppgifter som ska omfattas av handlingsfrihet. Medlen måste stå i proportion till målet. Det är inte möjligt att kräva att en småföretagare ska klara offentlighetsprincipen på det sätt en kommun med förvaltningsledning och kommunledning med rättsavdelning kan.

Arkivfrågor

Enligt dagens regler förvaras handlingar som ska bevaras hos den privata aktören. Det finns vissa specialregler för det fall denne exempelvis går i konkurs. Inom vårdområdet kan IVO besluta att journalerna ska omhändertas och överföras till arkivmyndigheten i landstingen. Ansvaret flyttas i sådana fall utan ersättning trots att det kan bli kostsamt för landstinget om systemen för dokumenthantering inte är kompatibla.

Utredningens förslag innebär de kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheterna blir tillsynsmyndigheter för de privata utförarnas arkiv i de kommuner där verksamheten bedrivs. Den kommunala arkivmyndigheten föreslås också bli skyldig att ta emot en privat utförares arkiv om dennes verksamhet upphör. I förslaget ligger också ett bemyndigande till arkivmyndigheterna att avgiftsfinansiera sina uppgifter.

Det är i sig en fördel att dokumentationen över offentligt finansierad välfärd hålls samlad – men det är också förenat med kostnader att ta emot och kunna tillgängliggöra digitaliserat material. Bemyndigandet att avgiftsfinansiera gör i det här fallet ingen skillnad. Det blir med största sannolikhet bara en utgift till som i någon form kommer att övervältas på finansären. SKL betonar därför avslutningsvis att frågan om arkivansvar och överlämnande av handlingar hos privata utförare kräver noggranna överväganden och klagöranden i det fortsatta lagstiftningsarbetet – både i ett bevarandeperspektiv och från kostnadssynpunkt.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att arkivansvaret och de kostnader som är förknippade med detta kräver ytterligare övervägande i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKL understryker avslutningsvis att kommunernas och landstingens merkostnader för arkivering och tillhandahållande av insyn i handlingarna m.m. måste kostnadsberäknas och regleras enligt finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Landsting