

Kommittédirektiv



**Dir.
2015:92**

Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar administrationen för utförarna inom vård, skola och omsorg. Ytterligare en utgångspunkt är att patienternas, barnens, elevernas och andra brukares integritet ska skyddas.

Utredaren ska

- utreda hur en reglering för privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg kan utformas för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas hos de privata utförarna eller hur insynen i verksamheten på annat sätt kan öka,
- utreda hur en reglering kan utformas för att offentlighetsprincipen ska tillämpas på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå när det gäller offentligt finansierad, enskilt bedriven utbildning inom förskola, fritidshem, vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer och annan

pedagogisk verksamhet, eller hur insynen i dessa verksamheter på annat sätt kan öka,

- överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut,
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning kommunallagens (1991:900) och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion mot bakgrund av utredarens förslag i övriga delar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

De förslag som lämnats av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) samt kommande förslag av Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (dir. 2014:91) ska beaktas. Vidare ska beaktas huruvida tjänster som omfattas av utredningen kan komma att omfattas av EU-rättens krav och vad det skulle få för konsekvenser för tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

Bakgrund

En av hörnstenarna i det svenska demokratiska samhället är offentlighetsprincipen som ger medborgarna insyn i offentlig verksamhet. Den urholkning av offentlighetsprincipen som skett genom att allt mer offentligt finansierad verksamhet bedrivs i privat regi är problematisk.

I budgetpropositionen för 2015, Finansplanen avsnitt 1.8.1 Ordning och reda i välfärden, aviserades att det ska utredas hur offentlighetsprincipen kan införas, eller insynen på annat sätt kan öka, i privata verksamheter som utför offentligt finansierade välfärdstjänster inom områdena vård, omsorg och skola.

Med vård och omsorg avses i dessa direktiv följande: verksamhet som utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), insatser som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestäm-

melser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken. Med skola avses den utbildning som anges i 1 kap. skollagen, dvs. skolväsendet, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet.

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor

En särskild utredare har i uppdrag att föreslå hur offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor inom förskoleklass, grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande skolformer (dir. 2014:91, U 2014:12). Uppdraget grundas på sexpartiöverenskommelsen inom Friskolekommittén (SOU 2013:56). Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet och då framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg. Utgångspunkten för arbetet var att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda (dir. 2012:76). Utredningen, som tog namnet Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, överlämnade i december 2013 sitt betänkande Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79).

I betänkandet föreslås att en ny lag om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter ska införas. Lagen föreslås omfatta privat anställda, uppdragstagare, praktikanter m.fl. inom vård, skola och omsorg. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Gällande rätt

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och tv – har rätt till insyn i den verksamhet som bedrivs av det allmänna, dvs. av stat, kommuner och landsting. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på följande sätt:

- Vem som helst får ta del av myndigheternas handlingar (allmänna handlingars offentlighet).
- De som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående (yttrandefrihet).
- Arbetstagare i statens och kommunernas tjänst har rätt att lämna uppgifter till bl.a. tidningar, radio och tv för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter (rätt att meddela och offentliggöra uppgifter).

Till offentlighetsprincipen hör även allmänhetens rätt att närvara vid rättegångar (offentlighet vid domstolsförhandlingar) samt rätt att närvara när riksdagens kammare respektive kommunfullmäktige, landsting och andra sådana organ sammanträder (offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden).

Offentlighetsprincipens olika delar regleras bl.a. i regeringsformen (förkortad RF), tryckfrihetsförordningen (förkortad TF), yttrandefrihetsgrundlagen (förkortad YGL) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Offentlighetsprincipen är inte undantagslös. Exempelvis är offentliganställdas yttrandefrihet till viss del begränsad av sekretessbestämmelser (2 kap. 2 § TF och 2 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har dock som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser.

I OSL regleras inte bara sekretess utan även myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar (5 kap.) och det närmare förfarandet när en handling begärs utlämnad (6 kap.).

Där finns också bestämmelser om i vilka fall den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse inskränker den i TF och YGL reglerade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se 13 och 44 kap. OSL samt de sista paragraferna i de flesta av kapitlen i lagens avdelningar IV–VI).

I OSL finns även en reglering som utsträcker skyldigheten att tillämpa TF:s bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar till vissa privaträttsliga organ (2 kap. 3 och 4 §§ OSL). Skyldigheten gäller bl.a. i sådan verksamhet som anges i bilagan till OSL. Det huvudsakliga skälet till att vissa enskilda organ införts i bilagan är att de i viss verksamhet har fått i uppdrag av staten att ägna sig åt myndighetsutövning (prop. 1986/87:151 s. 146 f.), t.ex. att fördela statsbidrag. I vissa fall har även det faktum att en verksamhet är offentligfinansierad i kombination med andra faktorer bedömts ha sådan betydelse att offentlighetsprincipen har gjorts tillämplig på verksamheten, se bl.a. propositionerna Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser (prop. 1996/97:142), Ombildning av Handikappinstitutet (prop. 1997/98:57) och Bildande av ett familjemedicinskt institut (prop. 2001/02:38). Det är dock inte självklart att offentlighetsprincipen ska göras tillämplig på ett privaträttsligt organ bara därför att det ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskilda eller att dess verksamhet är offentligfinansierad. Det har t.ex. inte ansetts befogat att göra offentlighetsprincipen tillämplig hos ett enskilt organ där det skulle vara nödvändigt att genom sekretessbestämmelser kraftigt begränsa eller rent av i praktiken upphäva insynen.

Ett privaträttsligt organ som har förts in i bilagan till OSL beträffande all eller viss del av sin verksamhet jämföras med en myndighet vid tillämpningen av OSL och arkivlagen (1990:782) i fråga om den verksamheten. Ett sådant organ har alltså en skyldighet att registrera och arkivera allmänna handlingar och att tillämpa relevanta sekretessbestämmelser i nu aktuell verksamhet. I sådan verksamhet är även TF:s och YGL:s bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd tillämpliga (13 kap. 2 § OSL).

Kommunallagen

I kommunallagen anges att när vården av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten. Vidare framgår att kommuner och landsting även har en skyldighet att genom avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

I formell mening finns det således möjligheter att få viss insyn i en privat utförares verksamhet. I praktiken är dock insynsmöjligheterna tämligen begränsade.

Behovet av en utredning

Utvecklingen av privat utförda välfärdstjänster

Utvecklingen de senaste tio åren visar att kommuner och landsting i allt större utsträckning köper verksamhet av privata utförare i stället för att utföra verksamheten i egen regi (se Sveriges Kommuner och Landstings skrift Köp av verksamhet, kommuner och landsting och regioner 2006–2013). Som exempel kan nämnas att kommunernas kostnader för köp av verksamhet inom vård och omsorg från privata utförare har ökat från 19 miljarder kronor 2006 till 35 miljarder kronor 2013. De privata utförarnas andel av de totala kostnaderna har under perioden ökat från knappt 12 procent till drygt 16 procent, men ökningstakten skiljer sig åt mellan olika verksamheter och verksamhetsområden.

Den omständigheten att allt fler offentligt finansierade verksamheter inom vård, omsorg och skola drivs i privat regi har medfört att möjligheten till insyn har minskat. Allmänheten bör

ha insyn i vård, omsorg och skola som är offentligt finansierad. Möjligheten till insyn ska således inte vara beroende av på vilket sätt den offentligt finansierade verksamheten organiseras. Grundprincipen är att samtliga verksamheter, oavsett om de är privata eller offentliga, ska ha möjlighet att verka på goda och lika villkor.

Kommuners och landstings köp av verksamhet

När det gäller hälso- och sjukvården uppgick nettokostnaden 2013 till 200 miljarder kronor. Andelen sådan verksamhet som landstingen producerade i egen regi motsvarade 78 procent och andelen köpt verksamhet uppgick till 22 procent (motsvarande 44 miljarder kronor). Under perioden 2006–2013 ökade andelen köp av verksamhet från ca 18 procent till 22 procent av den totala verksamheten. Av den totala andelen köpt verksamhet ökade under perioden köpen från privata utförare från 10 procent till 13 procent av nettokostnaden. Andelen köp av verksamhet från offentliga utförare ökade samtidigt från 7 till 9 procent.

Socialtjänsten består av flera områden och insatser. Utifrån befintlig statistik och register är det inte möjligt att exakt beskriva antalet privata utförare som bedriver verksamhet med socialtjänst eller andelen av verksamheten som utförs av privata aktörer. I Ägarprövningsutredningens slutbetänkande (SOU 2015:7) uppskattas emellertid kommunernas köp av äldreomsorg (inklusive färdtjänst) till cirka 18,7 miljarder kronor från privata utförare 2013 vilket utgjorde 17 procent av kommunernas totala nettokostnad. Av samtliga beviljade hemtjänsttimmar under 2013 utfördes 24 procent i enskild regi. För insatser till personer med funktionsnedsättning och för individ- och familjeomsorgen uppgick köpen till cirka 11,4 respektive cirka 8,3 miljarder kronor vilket utgjorde 21 procent av kommunernas totala nettokostnad för dessa områden. När det gäller vård av unga och barn i hem för vård och boende (HVB) enligt SoL, utfördes 56 procent av placeringarna i enskild regi. När det gäller placeringar med stöd av LVU utfördes 76 procent

i enskild regi. Ökningen av kommunernas kostnader för köp av verksamhet har dock mattats av något under de senare åren.

Skolväsendet och vissa andra utbildningsformer

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting stod de pedagogiska verksamheterna sammantaget för cirka 43 procent av kommunernas totala kostnader 2013 och stod även för den största summan för köp av verksamhet, 40 miljarder kronor under 2013, vilket motsvarar knappt 18 procent av de totala kostnaderna för pedagogisk verksamhet. Köp innebär här såväl upphandlad verksamhet som bidrag till enskilda huvudmän inom skolväsendet, och avser alla skol- och verksamhetsformer för barn, unga och vuxna som regleras av skollagen.

Inom förskolan drevs 27 procent av alla förskoleenheter av en privat anordnare och 19 procent av alla förskolebarn var inskrivna i dessa verksamheter 2014. Inom området pedagogisk omsorg ökade andelen verksamheter som drivs av enskilda huvudmän från 18 procent till 32 procent mellan 2009 och 2014, och andelen barn i privat bedrivna verksamheter från 20 procent till 41 procent. Av de öppna förskolorna drevs 7 procent i enskild regi 2014, vilket är en minskning från 15 procent 2009. Andelen enskilda som bedrev öppen fritidsverksamhet 2014 var 13 procent, att jämföra med 15 procent 2009.

Inom vuxenutbildningen – dvs. kommunal vuxenutbildning (komvux), särskild utbildning för vuxna (särvux) och utbildning i svenska för invandrare (sfi) – är kommuner och landsting huvudmän, men en huvudman kan uppdra åt en enskild att på entreprenad anordna vuxenutbildning. Totalt deltog 42 procent av kursdeltagarna i komvux 2013 i utbildning som anordnades av någon annan än kommunen, vilket är en ökning med 12 procentenheter på fem år. Inom sfi deltog en dryg tredjedel av kursdeltagarna 2013 i utbildning som anordnades av någon annan än kommunen. För särvux saknas motsvarande uppgifter.

Uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att ge förslag på hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas, eller hur insynen på annat sätt kan öka, i offentligt finansierad vård och omsorg samt de delar av sådan verksamhet i 1 kap. skollagen som utförs i privat regi och som inte omfattas av direktiven till Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor. Med det sistnämnda menas fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, de särskilda utbildningsformerna i 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del den erbjuds av privata anordnare. Utredarens uppdrag omfattar dock inte internationella skolor, som regleras i 24 kap. skollagen. Internationella skolor följer inte svensk läroplan och riktar sig i första hand till elever som endast bor i Sverige under en begränsad tid. Dessa skolor finansieras i vissa fall delvis av annan stat, varför den insynsrätt hemkommunen enligt gällande rätt har i sådan verksamhet bedöms vara tillräcklig med hänsyn till verksamhetens särart.

Regleringen inom de olika välfärdsområdena skiljer sig åt, vilket gör att olika lösningar kan vara aktuella beroende på vilken typ av tjänst det är frågan om, t.ex. om det är frågan om verksamhet som ska upphandlas eller inte. En utgångspunkt ska dock vara en så enhetlig reglering som möjligt när det gäller privat utförd verksamhet inom vård, omsorg och skola. En annan utgångspunkt ska vara att administrationen inte onödigtvis ska öka vid ett införande av offentlighetsprincipen. Patienternas, barnens, elevernas och övriga brukares integritet ska dessutom skyddas.

I arbetet med att ta fram förslag som ökar insynen i den privat utförda verksamheten aktualiseras frågor om behov av sekretesskydd för olika typer av uppgifter. Det behöver därför ses över om det finns behov av någon ändring i sekretessregleringen med anledning av utredarens förslag.

De förslag som lämnats av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) och kommande förslag av Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (dir. 2014:91) ska

beaktas. Vidare ska beaktas huruvida tjänster som omfattas av utredningen kan komma att omfattas av EU-rättens krav och vad det skulle få för konsekvenser för tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Utredaren ska

- utreda hur en reglering för privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg kan utformas för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas hos de privata utförarna eller hur insynen i verksamheten på annat sätt kan öka,
- utreda hur en reglering kan utformas för att offentlighetsprincipen ska tillämpas på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå när det gäller offentligt finansierad enskilt bedriven utbildning inom förskola, fritidshem, vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, eller hur insynen i dessa verksamheter på annat sätt kan öka,
- överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut,
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning kommunallagens och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion mot bakgrund av utredarens förslag i övriga delar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. De effekter av en ny reglering som har betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska beskrivas. Beskrivningen ska avse konsekvenser för små, medelstora och stora företag och huvudmän utifrån storlek på enheter och driftsform, och ska bl.a. innehålla en redovisning av hur den administrativa bördan påverkar utförarna.

Av redovisningen ska det vidare framgå hur förslagen påverkar kvinnor och män, pojkar och flickor, som är patienter,

barn, elever och andra brukare, liksom hur utbudet av privata utförare inom de olika verksamhetsformerna kommer att påverkas. Förslagen ska kostnadsberäknas. Förslagen innebär att nya krav ställs på de privata utförarna i form av bl.a. öppettider, diarieföring och kompetens när det gäller att ta ställning till frågor om sekretess. Beskrivningen ska mot denna bakgrund inkludera en uppskattning av kostnader för att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial för att underlätta de privata utförarnas tillämpning av offentlighetsprincipen, sekretessregleringen och arkivlagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Riksarkivet, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska vård, Famna, Gfbu (Goda företagare för barn och unga), Vårdföretagarna, Idéburna skolors riksförbund, Friskolornas riksförbund, FSO Fria Förskolor, ViS Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan, organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning samt andra organisationer och myndigheter som bedöms relevanta i sammanhanget. Utredaren ska även inhämta synpunkter från Valfärdsutredningen (dir. 2015:22).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

(Socialdepartementet)