

Socialdepartementet

111 52 Stockholm

Dnr: S2016/06178/FS

Famnas remissvar Ökad insyn i välfärden SOU 2016:62

SOU 2016:62 föreslår att offentlighetsprincipen ska införas i offentligt finansierad privat utförd välfärd. Enskilda juridiska personer som driver sådan verksamhet ska med vissa undantag jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Förslaget medför att enskilda juridiska personer ska iaktta reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hanteringen av allmänna handlingar. Vidare föreslås tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarskydd gälla.

Famna¹ välkomnar delar av utredningen och tillstyrker dess förslag om meddelarskydd.

Famnas remissvar beskriver de negativa konsekvenser förslaget om införandet av handlingsoffentligheten riskerar få för idéburen sektor.² Även om vi ställer oss bakom utredningens avsikt och ambition, måste vi avstyrka förslaget om handlingsoffentlighet då vi bedömer att det skulle medföra avsevärda ingrepp i civilsamhällets självständighet och därmed dess roll som en demokratisk grundsten. En annan väg framåt i frågan om insyn måste utarbetas för civilsamhällets organisationer i välfärden. Arbetet bör överlämnas till civilsamhällets organisationer och antingen genomföras i samråd med regeringen, förslagsvis i en så kallad sakrådsprocess som regeringen har beslutat om som arbetsmetod i regeringskansliet, eller helt och hållet skapas självständigt av civilsamhällets organisationer. Resultatet bör kunna bli en

¹ Famna – riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, www.famna.org

² Idéburen sektor används i texten likställt med begrepp som ideell sektor, civilsamhället, non-profitsektorn eller folkrörelser.

frivillig *civilsamhälleskod för öppenhet och transparens*. När en sådan kod är på plats kan kommuner och landsting välja att i upphandlingsunderlag ställa frågan om de aktörer som lämnar anbud är anslutna till den frivilliga koden. Det kan bli ett argument för att delta i arbetet.

Bakgrund idéburen vård och social omsorg, välfärdsmix

Den idéburna, icke-vinstsyftande vården och sociala omsorgen i Sverige har en flerhundraårig historia och åtnjuter stort förtroende bland medborgarna. Famnas medlemsorganisationer utför vård och social omsorg i stiftelser, ideella föreningar, ekonomiska föreningar och aktiebolag, och investerar hela vinsten i verksamheten eller allmännyttiga ändamål.

Tillsammans utför idéburna organisationer ca 3% av vården och den sociala omsorgen i Sverige, mätt i andel sysselsatta. Det är den minsta andelen bland alla jämförbara välfärdsstater. Som referens kan nämnas att Norge har 8% och Danmark 14%. Sverige sticker samtidigt ut med snabbast ökande vinstdrivande sektor inom välfärden, över 19% (Norge 13% och Danmark 7%).³

Välfärdsmix är ett begrepp som beskriver sammansättningen mellan de tre sektorerna: offentlig, privat vinstdrivande och idéburen återinvesterande. Differentierad välfärdsmix, med en för samhället önskvärd blandning av aktörer, kräver anpassad styrning från det offentliga där hänsyn tas till särart och mervärde hos den idéburna, icke-vinstsyftande sektorn.

Välfärdsmixen i Sverige har vuxit fram som en effekt av decenniernas politik och olika epokers nyttjande av olika typer av styrmedel. Den aktuella sammansättningen är enligt samhällsforskare och Famnas bedömning inte ett resultat av medvetet uppsatta mål, genomlysta i offentlig debatt och med ett utfall som överensstämmer med medborgarnas preferenser. För att ändra på mixen i riktning mot större andel idéburen vård och social omsorg behövs offentlig styrning som tar hänsyn till idéburen sektors särdrag.

Argumentet som används i betänkandet mot att utforma anpassade regelverk för de idéburna verksamheterna avseende handlingsoffentligheten är att det inte går att bestämma vilka som är idéburna och vilka som är vinstdrivande från det offentliga håll. Denna brist är på väg att åtgärdas. Den 17:e februari

³ Sivesind, Karl Henrik (red), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell och offentlig tjensteyting for aktivt medborgarskap*, 2016

överlämnades en rapport till Valfärdsutredningen från Famna som låtit en meriterad forskare vid Handelshögskolan i Stockholm ta fram en modell för avgränsning mellan idéburna och vinstdrivande verksamheter i offentlig statistik. Utifrån den kunskapen är det möjligt att anpassa regelverk för idéburen sektor på ett ändamålsenligt sätt. Vi bifogar rapporten som bilaga till detta remissvar.

Transparens och öppenhet – kännetecknen för idéburen sektor

Idéburen sektor i välfärden har inga företagshemligheter att skydda. Tvärtom verkar många organisationer uttryckligen för att sprida sina metoder, idéer eller innovationer. Eftersom drivkraften i verksamheten är att möta behov är det principiellt positivt när idéer sprids till andra, enskilda eller offentliga verksamheter. Utredningens avsikt och ambition att skapa möjlighet för medborgare att få information om och kunna granska också idéburna välfärdsutövare välkomnas av Famna.

Meddelarskydd – en levande beståndsdel i idéburen sektor

Famna beslutade 2011 att meddelarskydd ska gälla för föreningens medlemsorganisationer. För Famna är det alltså självklart att tillstyrka utredningens förslag i 6.8.

Handlingsoffentligheten och ambitionen att stärka idéburen sektor i välfärden

Flera statliga utredningar har under senare tid tydligt uttryckt vikten av idéburen välfärd och de idéburna organisationernas roll i ett demokratiskt samhälle. Särskilt kan nämnas 2016:13 Palett för ett stärkt civilsamhälle och 2016:78 Ordning och reda i välfärden. Direktiven och betänkandena är tydliga i ambitionen att underlätta för idéburna aktörer i välfärden. Betänkandet 2016:62 Ökad insyn i välfärden riskerar däremot att försvåra för idéburna organisationer genom förslagen i 6.7 om hur offentlighetsprincipen bör införas. Problemen är av två slag.

Det första slaget gäller ökad administration, ökade kostnader och nya kompetensbehov i verksamheterna. Den sammantagna bilden gör att vi bedömer risken för suboptimala prioriteringar som hög i verksamheter vars

uttalade mål är samhällsnytta. Handlingsoffentligheten skulle kräva stora resurser och ta mycket tid i anspråk; resurser som ytterst tas från kvaliteten på vården och den sociala omsorgen vilket drabbar patienter, deltagare, boende och andra som är föremål för tjänsterna. Idéburna verksamheter har till skillnad från vinstdrivande verksamheter ingen utdelningsbar vinstmarginal att ta av för att möta nya pålagor och ökade kostnader.

Det andra slaget av problem härrör från civilsamhällets organisationer och idéburna verksamheters specifika förutsättningar med blandad finansiering och självständighet i relation till det offentliga. I genomsnitt bland alla Famnas medlemmar kommer 13% av verksamhetens finansiering från andra intäktskällor än det offentliga.⁴ För vissa av våra medlemmar är andelen icke offentlig finansiering avsevärt högre än så. Civilsamhällets organisationers blandade finansiering består av bl a medlemsavgifter, gåvor och donationer. Därtill finns t ex försäljning från secondhand-butiker eller andra sociala företag. Utöver dessa tillskott till den offentliga finansieringen av en specifik tjänst eller verksamhet är det vanligt förekommande med ideella insatser som förstärker kvaliteten och omfattningen av verksamheterna och som inte fångas av de 13% ovan. Dessa delar av verksamheten utgör det mervärde och den höga kvalitet som kännetecknar civilsamhällets organisationer och som är uppskattat både av såväl medborgare som politiker. De olika finansieringsformerna går inte att separera utan att kvaliteten på tjänsterna sänks.

I 6.3.2 anger utredningen att när en verksamhet är finansierad av både allmänna och privata medel är det endast den offentligt finansierade delen av verksamheten som bör bli föremål för offentlighetsprincipen. I 6.5.3 gör utredningen samtidigt bedömningen att några begränsningar av offentlighetsprincipen till vissa slag av handlingar inte bör införas. För en civilsamhällesorganisation går det i vardagen och praktiken inte att separera ett ärende, en fråga, eller del av en tjänst som utförs på enskilda respektive offentliga medel.

Vore det då något problem om de icke-offentliga medlen underkastades insyn från det offentliga? Ja: De idéburna organisationernas drivkrafter,

⁴ Famnas tillväxtrapport 2015, <http://www.famna.org/famna2014/wp-content/uploads/2016/02/tillvaxtrapport-2015-feb-16.pdf>

bevekelsegrund och existensberättigande är ofta långt större än att bedriva specifik vård eller social omsorg i ett kontrakt med offentlig sektor. De har en särart, tillför ett mervärde och är en viktig demokratisk impuls i alla samhällen. Att öppna upp för insyn i dessa verksamheter som ska ha möjligheten att vara föredömliga och ett alternativ till hur saker görs inom det offentliga, skulle allvarligt hota civilsamhället och därmed i förlängningen Sverige så som vi känner det. En insyn av det slag som förslaget i betänkandet skulle medföra, reducerar betänkligt civilsamhällets demokratiutvecklande funktion.

I förlängningen skulle förslaget resultera i att civilsamhällesorganisationer tvingas separera sina offentliga medel och sina ideella i olika verksamheter eller juridiska personer för att hindra insyn i vissa delar av verksamheten. Därmed skulle utredningens förslag mynna ut i en menlig bolagisering av civilsamhället.

Famna vill slutligen uppmärksamma en risk som betänkandet inte hanterar. Som företrädare för idéburna verksamheter identifierar vi en risk att offentlighetsprincipen kan komma att användas av de juridiskt starka aktörerna inom välfärden i överklagandesyfte. En sådan utveckling skulle innebära en hämmande och av rädsla präglad ”juridisering” av välfärden både bland utförare och beställare.

Om undantag för idéburen sektor och vägen framåt

Utredningen gör i 6.4.3 bedömningen att några undantag för privata aktörer som bedriver idéburna verksamheter inte bör införas. Det främsta skälet till detta som anförs är att det för närvarande inte finns någon lagstadgad definition av vad som avses med idéburen verksamhet eller vilka krav en verksamhet ska uppfylla för att klassas som idéburen. Välfärdsutredningen (dir Fi 2015:10) har finansierat Famnas arbete med att ta fram en forskningsbaserad rapport som utvecklat en metod för att avgränsa idéburna och vinstdrivande aktörer. Rapporten har överlämnats till Välfärdsutredningen och det är framöver fullt möjligt att utforma ändamålsenliga regelverk för vinstdrivande respektive idéburna aktörer.

Det andra skälet som anförs i betänkandet för att inte göra undantag för idéburna aktörer när det gäller offentlighetsprincipen, är att kontrollen av medelsförvaltningen i en offentligt finansierad verksamhet bara är en av flera

delar av offentlighetsprincipen. Att säkerställa insyn när en enskild person befinner sig i beroendeställning eller i en utsatt position är en annan del. Utredningen menar att detta är ett skäl för offentlighetsprincipens införande även i idéburna organisationers verksamhet. Till skillnad från att det inte skulle gå att särskilja idéburna från vinstdrivande aktörer - vilket visats vara fullt möjligt - anser Famna denna andra del vara mer relevant när det gäller ökad insyn i idéburna verksamheter. De praktiska och principiella problemen av förslagets utformning blir emellertid desamma för civilsamhällets organisationer. För att möta behovet av skydd för enskilda i utsatt position föreslår Famna att utforska möjligheten till förändring i sekretesskyddet och sekretesslagstiftningen i den riktning som Vårdsutredningen (dir Fi2015:10) utreder.

Sammanfattningsvis avstyrker Famna förslagets utformning av införande av offentlighetsprincipen i idéburen vård- och social omsorg men föreslår att frågan tas vidare i ett sakkund mellan civilsamhälle och berörda departement, i en process inom sektorn för att utforma en civilsamhälleskod för öppenhet och transparens, samt genom att utforska möjligheten till förändring av sekretesskyddet i den riktning som Vårdsutredningen utreder.

På Famnas vägnar



Ulrika Stuart Hamilton
Generalsekreterare