Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-02-15

LS 2016-1412

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har av Socialdepartementet beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Betänkandet lämnar förslag om att enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad privat utförd välfärd inom hälso- och sjukvården, omsorgen samt skola, ska tillämpa offentlighetsprincipen och jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Det är en självklarhet att den som bedriver verksamhet inom områden som är viktiga för befolkningen ska ha tydliga och relevanta regelverk att följa. Det gäller oavsett om sådan verksamhet är offentligt finansierad eller inte.

Förslaget om att utsträcka handlingsoffentlighetens tillämpning till enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad privat utförd välfärd är ej genomtänkt och illa avgränsat och skulle om det tillämpades enbart skapa merarbete, byråkrati och ökade kostnader inom sektorn.

Någon nytta för den enskilde skulle inte skapas. Effekten av obefogad detaljstyrning och ogenomtänkta regler äventyrar nytänkande, utvecklingskraft och kvalité.

Landstinget har som en följd av beställar-utförarmodellen inom trafiken och vårdens områden en väl utvecklad uppföljning och insyn som är ett betydligt bättre sätt än obefogad detaljstyrning för att åstadkomma maximal nytta för medborgarna.

Om offentliga utredningar ser det som ett mål i sig att resa hinder för verksamheter som drivs av andra aktörer än stat, landsting eller kommuner, blir också det långsiktiga resultatet att färre människor kommer att vilja och våga satsa på att förverkliga sina idéer eller fördjupa sitt engagemang inom välfärdssektorn. Det innebär därför långsiktigt att såväl hälso- och sjukvården som samhället i stort förlorar i utveckling och förbättringspotential.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 23 januari 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)

Irene Svenonius

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-01-23

LS 2016-1412

Handläggare:
Robert Larsson

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har av Socialdepartementet beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 23 januari 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Förvaltningen avstyrker förslaget om att utsträcka handlingsoffentlighetens tillämpning till enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad privat utförd välfärd. Vad avser enbart journalhandlingar så är dock förvaltningen som utgångspunkt positiv till att landstingets arkivmyndighet föreslås bli arkivmyndighet och tillsynsmyndighet också för arkiven hos privata vårdgivare som driver offentligt finansierad sjukvård. Det behövs dock fortsatta analyser av utformningen av ett lagförslag och en mer grundlig analys av kostnadskonsekvenserna för landstinget även av ett sådant mer begränsat förslag. Landstinget tillstyrker förslaget om att

meddelarskydd införs för anställda och uppdragstagare hos berörda juridiska personer.

Bakgrund
I betänkandet lämnas förslag om att enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad privat utförd välfärd inom hälso- och sjukvården, omsorgen samt skolan ska tillämpa offentlighetsprincipen och jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Följden blir bl.a. att regler som idag bara gäller myndigheter om bl.a. JO:s och JK:s tillsyn, tjänstefelsansvar m.m. blir tillämpliga också för enskilda juridiska personer och deras anställda. Vidare föreslås i betänkandet att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarskydd ska gälla anställda och uppdragstagare som har fått kännedom om uppgiften genom att delta i en offentligt finansierad verksamhet. En uppdragstagare omfattas av meddelarskyddet förutsatt att hen har tillräcklig anknytning till den offentligt finansierade verksamheten. Meddelarskyddet gäller uppdragstagaren om hen utför en uppgift som vanligen ska fullgöras av en anställd i verksamheten eller som i vart fall naturligen skulle kunna utföras av en anställd. Om uppdragstagarens anknytning till den offentligt finansierade verksamheten är alltför vag omfattas hen inte av meddelarskydd.

Ändringar föreslås också som gör arkivlagen tillämplig på arkiven hos enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad välfärd. För landstinget innebär detta bl.a. att landstingets arkivmyndighet föreslås bli arkivmyndighet för arkiven hos privata vårdgivare som omfattas av förslagen. Förslaget är inte begränsat till att bara avse journalhandlingar utan omfattar alla handlingar hänförliga till det offentligt finansierade uppdraget.

Bestämmelserna om att offentlighetsprincipen ska gälla hos privata aktörer m.m. föreslås i betänkandet träda i kraft den 1 januari 2019. Handlingar som kommit in till eller upprättats fram till denna dag omfattas inte av reformförslaget.

Överväganden
Förslaget om att utsträcka den i Sverige sedan länge gällande offentlighetsprincipen till privata utförare inom en särskild sektor av marknaden avstyrks.

Behovet av lagstiftningen kan ifrågasättas då regler redan finns i kommunallagen för att tillgodoses allmänhetens insyn. Bestämmelsen ändrades så sent som år 2014 efter en utredning som då fann att den nu

införda regleringen tillgodoser allmänhetens insyn. Att behoven förändrats på något avgörande sätt sedan dess anser landstinget inte att det finns stöd för. Utredningen redogör för olika aspekter för utvidgningen av offentlighetsprincipen men berör inte närmare konsekvensen av en utvidgning av offentlighetsprincipen för upprätthållandet av principen för offentliga myndigheters verksamhet framöver. Det har inte analyserats om utvidgningen kan påverka förtroendet för myndigheters verksamheter och för den viktiga offentlighetsprincipen på ett icke önskvärt sätt. Att utsträcka JO:s och JK:s tillsyn, tjänstefelsansvar och skadeståndsansvar till enskilda juridiska personer och deras anställda, är en mycket stor förändring i synen på entreprenörers förvaltningsjuridiska status. Om förslaget blir verklighet skulle det i praktiken innebära exempelvis att de enskilda juridiska personerna måste ha rutiner, kompetens och resurser för att hantera tredje parts begäran om utlämnande av handlingar, företa sekretessprövningar och fatta beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta skulle bland annat innebära en kostnad för de privata utförarna som i förlängningen också kan förväntas övervältras på det allmänna. Behovet av ytterligare insyn kan också ifrågasättas då landstingets behov av insyn och information vad avser privata leverantörers uppdrag i olika avseenden kan regleras genom avtalsvillkor för uppdragen, inklusive exempelvis viss fortlöpande informationslämning från leverantören.

Förutsatt att arkiveringsskyldigheten bara avser den privata vårdgivarens journalhandlingar till skillnad från alla handlingar rörande uppdraget ser dock förvaltningen positivt på att landstingets arkivmyndighet föreslås bli arkivmyndighet och tillsynsmyndighet också för arkiven hos privata vårdgivare som driver landstingsfinansierad hälso- och sjukvård. Vidare tillstyrks att meddelarskydd införs för anställda och i den mån de är involverade i det offentligt finansierade välfärdsuppdraget även uppdragstagare hos berörda juridiska personer. Konsekvenserna och frågan om eventuell finansiering från statens sida enligt finansieringsprincipen vad gäller de delar av förslagen som gäller att landstingets arkivmyndighet föreslås bli arkivmyndighet och tillsynsmyndighet också för arkiven hos privata vårdgivare måste dock analyseras vidare inom ramen för den fortsatta departementsberedningen av ärendet.

Ärendet har handlagts av SLL Juridik i samarbete med Landstingsarkivet.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att yttra sig har inga ekonomiska konsekvenser. Förvaltningen gör bedömningen att förslagen, om de skulle förverkligas, innebär ökade kostnader för berörda vårdgivare med sannolik övervältring och ökade

kostnader för landstinget. För landstingets del sammanhänger detta med att landstingets arkivmyndighet föreslås bli arkivmyndighet för arkiven hos privata aktörer som omfattas av förslagen. Kostnadskonsekvenserna och frågan om eventuell finansiering från statens sida enligt finansieringsprincipen, måste analyseras vidare inom ramen för den fortsatta departementsberedningen av ärendet.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Thomas Wedegren
Tillförordnad funktionsdirektör
SLL Juridik och upphandling

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2017-02-21

LS 2016-1412

Socialdepartementet

Yttrande över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62).

Inställning
Stockholms läns landsting, nedan landstinget, avstyrker förslaget om att utsträcka handlingsoffentlighetens tillämpning till enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad privat utförd välfärd.

Vad avser enbart journalhandlingar är dock landstinget som utgångspunkt positiv till att landstingets arkivmyndighet föreslås bli arkivmyndighet och tillsynsmyndighet också för arkiven hos privata vårdgivare som driver offentligt finansierad sjukvård. Det behövs dock fortsatta analyser av utformningen av ett lagförslag och en mer grundlig analys av kostnadskonsekvenserna för landstinget även av ett sådant mer begränsat förslag.

Landstinget tillstyrker förslaget om att meddelarskydd införs för anställda och uppdragstagare hos berörda juridiska personer.

Nedan bemöts betänkandets förslag närmare.

Förslagen om att utsträcka handlingsoffentlighetens tillämpning
Behovet av lagstiftningen kan ifrågasättas då regler redan finns i kommunallagen för att tillgodoses allmänhetens insyn. Bestämmelsen ändrades så sent som 2014 efter utredning som då fann att regleringen tillgodoser allmänhetens insyn. Att behoven förändrats på något avgörande sätt sedan dess anser landstinget inte att det finns stöd för. Utredningen redogör för olika aspekter för utvidgningen av offentlighetsprincipen men berör inte närmare konsekvensen av en utvidgning av offentlighetsprincipen för upprätthållandet av principen för offentliga

myndigheters verksamhet framöver. Det har inte analyserats om utvidgningen kan påverka förtroendet för myndigheters verksamheter och för den viktiga offentlighetsprincipen på ett icke önskvärt sätt.

Att utsträcka Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn, tjänstefelsansvar m.m. till enskilda juridiska personer och deras anställda, är en mycket stor förändring i synen på entreprenörers förvaltningsjuridiska status. Om förslaget blir verklighet skulle det i praktiken innebära exempelvis att de enskilda juridiska personerna måste ha rutiner, kompetens och resurser för att hantera tredje parts begäran om utlämnande av handlingar, företa sekretessprövningar och fatta beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta skulle bland annat innebära en kostnad för de privata utförarna som i förlängningen också kan förväntas övervältras på det allmänna. Behovet av ytterligare insyn kan också ifrågasättas då landstingets behov av insyn och information vad avser privata leverantörers uppdrag i olika avseenden kan regleras genom avtalsvillkor för uppdragen, inklusive exempelvis viss fortlöpande informationslämning från leverantören.

Landstinget bedömer att förslagen, om de skulle förverkligas, innebär dels praktiska konsekvenser och utmaningar då privata utförare idag saknar rutiner och kompetens för att hantera handlingsoffentligheten och exempelvis den därmed förenade skyldigheten att fatta överklagbara beslut, dels icke oväsentliga ekonomiska konsekvenser för inblandade vårdgivare och indirekt även landstingen. Dessa praktiska och ekonomiska konsekvenser behöver analyseras vidare.

Förslagen i den del som avser meddelarskyddet
Det är bra att meddelarskydd införs för anställda och, i den mån de har tillräcklig anknytning till det offentligt finansierade uppdraget, uppdragstagare hos berörda juridiska personer.

Förslagen i den del som gäller arkiv och landstingsarkivets roll
Från landstingets perspektiv är det viktigt att tillgång till vårddokumentation i form av journalhandlingar garanteras över tid, även hos privata vårdgivare som driver landstingsfinansierad vård. Förslagen i arkivdelarna, inklusive att landstinget blir arkivmyndighet, är med andra ord positiva — förutsatt att reglerna bara skulle komma att omfatta *journalhandlingar* till skillnad från alla handlingar hos den privata vårdgivaren hänförliga till det landstingsfinansierade uppdraget.

Vad gäller patientdatalagens tioåriga minimitid för bevarande av journalhandlingar, kan t.ex. beaktas att landstingets arkivmyndighet

beslutat att flertalet journalhandlingar ska bevaras tills vidare — dvs. de får inte gallras efter tio år utan ska bevaras för framtiden. Privata vårdgivare med uppdrag från landstinget kan alltså i framtiden behöva bevara journalhandlingar tills vidare, i den del journalbeståndet belöper på patientströmmar där landstinget betalar vårdgivaren.

Avgifter från arkivmyndigheternas sida kommer sannolikt medföra kostnadsövervältring på det allmänna. Vissa av länets vårdgivare får i dag antas sakna tekniska förutsättningar att leverera arkivmaterial för långtidslagring i sådana dataformat som landstingsarkivet förmår hantera. Om förslaget blir verklighet skulle därför sannolikt erforderlig kravställning från landstingsarkivet på formatet för leveranserna av handlingarna till arkivet medföra kostnadskrävande behov av anpassningar, bl.a. IT-mässigt, hos de privata utförarna. Kostnader som kan förväntas övervältras på det allmänna.

En stor brist i betänkandet för Stockholms läns landstings del är att det saknas tillräckliga analyser av de praktiska och ekonomiska effekterna av förslagen. Omfattningen av effekterna är inte generella för landet, då många andra landsting inte alls har konkurrensutsatt egenregiverksamheten i samma utsträckning som Stockholms läns landsting gjort.

Konsekvenserna och frågan om eventuell finansiering från statens sida enligt finansieringsprincipen, måste därför analyseras vidare inom ramen för den fortsatta departementsberedningen av ärendet, även om förslagen i den vidare departementsberedningen skulle inskränkas till de delar av betänkandet som gäller att landstingets arkivmyndighet blir arkivmyndighet och tillsynsmyndighet också för arkiven hos privata vårdgivare.

Nedan följer vissa kommentarer som mer specifikt behandlar förslaget vad gäller arkivfrågor.

6.10.2 Arkivlagen, s. 191:
Här står att privata aktörer redan har visst ansvar för att arkivera och bevara handlingar med hänvisning till 3 kap. 17 § patientdatalagen. Tyvärr används i bestämmelsen begreppet ”bevara” för att beskriva ett förhållande där handlingar ska sparas under en viss tid för att därefter gallras. Den korrekta betydelsen av begreppet ”bevaras” i arkivsammanhang är att något ska sparas för evigt. Slutsatsen i betänkandet, att det redan finns viss vana vid bevarande, är därför inte gjord utifrån ett helt korrekt resonemang. Samtidigt ska påpekas att den stora skillnaden mellan att hantera

handlingar i tio år och för alltid, är omfattningen och tiden, inte komplexiteten. Verksamheten måste helt enkelt använda sina rutiner för ordning och reda under längre tid.

Särskilt om arkivkostnader, s. 226:
Merparten av informationen som skapas i hälso- och sjukvården är digital. För de flesta privata aktörer kommer förändringen därför inte att innebära behov av att investera i stora arkivlokaler. De kostnader som tillkommer för arkivhanteringen är desamma som offentligt drivna vårdinrättningar redan har.

7.5.2 Kommuner och landsting, s.232:
Landstinget delar betänkandets bedömning att ändringarna kommer att innebära en högre arbetsbelastning på arkivmyndigheterna men att det snarare är fråga om mer av det man redan gör: tillsyn, utbildning, rådgivning, förvaring, än nya arbetsuppgifter. Det kommer att krävas mer resurser och dessa måste finansieras.
Erfarenheten från samverkan mellan landstingen är att frågan om att arkivera journaler från privata aktörer är mycket mer aktuell i de stora landstingen eftersom det där rör sig om så stor andel av den totala mängden information. Konsekvensen av att informationen gallras innebär då en mycket större risk för patientsäkerheten och för framtida möjligheter att bedriva forskning.

7.6 Konsekvenser för brukare, s. 235-236:
Landstingets uppfattning är att förändringarna i arkivdelarna innebär en stor fördel för patienterna. De garanteras tillgång till vårdinformationen över tid. Landstinget vill här verkligen understryka att de allra flesta tror att detta redan är ordnat. Ytterst få av de som går till en privat aktör med offentlig finansiering, gör det för att vårdinformationen ska gallras. Det är så självklart för dem att informationen finns kvar att de inte ser något behov av att kontrollera att det är på det viset. Landstingsarkivet har haft kontakt med många som för sent insett att deras vårdhistorik inte längre finns kvar. Även detta kan ses som integritetskränkande.

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -11- 17
Dnr LS 2016-1412

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att 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. I uppdraget ingår även att överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut samt överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, kommunallagens (1991:900), KL, och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion om offentlighetsprincipen införs.

Ökad insyn i välfärden

Utredningen föreslår genom tre nya paragrafer i 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL att offentlighetsprincipen i princip ska införas i offentligt finansierad, privat utförd välfärd. Enskilda juridiska personer som driver sådan verksamhet ska med vissa undantag jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget medför att enskilda juridiska personer ska iaktta reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hanteringen av allmänna handlingar.

Några ändringar i de materiella sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen bedöms inte vara nödvändiga. Det innebär att patienter, barn, elever och andra brukare i privata verksamheter kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som i motsvarande offentliga verksamheter.

Ett tillägg föreslås i 6 kap. 11 § OSL av innebörd att de som omfattas av bestämmelsen åläggs en skyldighet att lämna fullföljdshänvisning enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223).

Anställda och uppdragstagare i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter ska omfattas av meddelarskydd. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL utvidgas därför till att omfatta även enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad välfärd.

Införandet av offentlighetsprincipen i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter för med sig ett antal nya krav på privata aktörer. De ska bl.a. vara skyldiga att registrera sina handlingar och att skyndsamt handlägga framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter.

Privata aktörer ska tillämpa arkivlagen

Arkivlagen görs tillämplig på arkiven hos enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad välfärd. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet för kommunala verksamheter som överlåtits till en privat utförare. För landstingskommunala verksamheter är det arkivmyndigheten i landstingen som ska vara arkivmyndighet. Det blir möjligt för kommuner och landsting att meddela föreskrifter om arkivvård. Kommuner och landsting ges också rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Vissa följdändringar blir nödvändiga

Allmänhetens behov av insyn i de offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheterna kommer att tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentligheten i offentlighets- och

sekretesslagen. Utredningen bedömer därför att allmänhetens möjlighet till insyn genom 3 kap. 18 a § KL bör anpassas till detta.

Som en följd av att offentlighetsprincipen gäller i enskilt bedrivna välfärdsverksamheter införs en erinran om det i bestämmelser om tystnadplikt i 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), 15 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) och 29 kap. 14 § skollagen. En följd av att offentlighetsprincipen gäller blir också att tillämpningsområdet för vissa bestämmelser som ger brukare rätt att ta del av handlingar i sin personakt m.m. begränsas till enskilda verksamheter i vilka offentlighetsprincipen inte är tillämplig.

Enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad välfärd ska tillämpa vissa bestämmelser i avgiftsförordningen (1992:191).

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslaget medför vissa konsekvenser för privata aktörer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet, eftersom det kommer att leda till en ökad administration och vissa kostnader.

Införandet av offentlighetsprincipen bedöms inte medföra någon märkbar skillnad för brukare i fråga om skydd för deras integritet.

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Handlingar som kommit in till eller som upprättats hos privata aktörer före denna dag ska enligt förslaget inte omfattas av den nya regleringen.