



Sundbyberg 11 okt 2013

Dnr:
Fi2013/2602

Vår referens:
Mikael Klein

Mottagare:

Finansdepartementet

Remissvar: Privata utförare – kontroll och insyn, SOU 2013:53

Handikappförbunden

Handikappförbunden är ett partipolitiskt och religiöst obundet samarbetsorgan för rikstäckande funktionshindringsförbund. Vår vision är ett samhälle för alla, där alla människor är delaktiga på lika villkor, oavsett funktionsförmåga. Ett samhälle som tillvaratar människors olikheter och rättigheter, och därför är ett rikt samhälle. Handikappförbunden representerar 38 medlemsförbund med sammanlagt cirka 400 000 enskilda medlemmar.

Tydliggör det kommunala huvudmannaskapet

Handikappförbunden delar utredningens uppfattning att det är viktigt att det på ett tydligare sätt framgår att kommuner och landsting har kvar sitt huvudmannaskap, även om en verksamhet lämnas över till en privat utförare. Utredningen föreslår att det i kommunallagen, hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och tandvårdslagen, ska tydliggöras att kommuner och landsting bibehåller sitt huvudmannaskap i denna situation.

Syftet med den föreslagna lagändringen är enligt utredningen i första hand ett klarläggande av vad som redan följer av gällande rätt. Lagändringen syftar till att tydliggöra det övergripande ansvaret som kvarstår för kommuner och landsting när en kommunal angelägenhet lämnas över till någon annan.

Handikappförbunden understryker vikten av att kommunen eller landstinget har det yttersta ansvaret för verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, oavsett om den utförs av en privat utförare eller bedrivs i egen regi. För den enskilde medborgaren måste det vara otvivelaktigt att det övergripande ansvaret vilar på kommuner och landsting.

Tydligare ansvar för uppföljning och kontroll av privata utförare

Handikappförbunden delar utredningens bedömning, att det behövs ett mer strategiskt förhållningsätt när kommuner och landsting lämnar över verksamhet till privata utförare. Vi vill särskilt understryka vikten av att kommuner och landsting noggrant i förväg har analyserat vilka mål och riktlinjer som ska gälla för den upphandlade verksamheten och hur uppföljningen ska göras.

Handikappförbunden stödjer utredningens förslag att det ska vara en uttrycklig skyldighet för kommuner och landsting att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare. Handikappförbunden anser dock att detta förslag behöver kompletteras med en bestämmelse om att respektive huvudman måste upprätta strukturer för att ta emot klagomål från enskilda medborgare. Handikappförbunden anser att klagomål i första hand alltid bör lämnas till den verksamhet man vill klaga på, men om berörda utförare inte har rutiner för att ta emot klagomål, eller den enskilde upplever ohörsamhet, måste den enskilde ändå kunna ha en reell möjlighet att framföra synpunkter direkt till huvudmannen, samt få sin sak prövad.

Vidare föreslår utredningen att det ska vara en skyldighet för fullmäktige att anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter som lämnas över till privata utförare. I programmet ska också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet ska omprövas varje mandatperiod. Att fullmäktige ska anta mål innebär att varje kommun och landsting måste formulera tydliga mål för sina privata utförare utifrån exempelvis effektivitets- och kvalitetssynpunkt. I kravet att anta riktlinjer ligger att tydliga kriterier behövs för hur uppgiften ska utföras för att uppnå de mål som fullmäktige angivit.

Handikappförbunden anser att huvudmännens beställarfunktion behöver stärkas och kvalitetskringen behöver förbättras, oavsett om verksamheter utförs av privata utförare eller bedrivs i egen regi. Handikappförbunden menar att det idag råder brister i huvudmännens beställansvar. Både i upphandlingsmoment och vid uppföljning, saknas tillräcklig kompetens för att säkerställa en tillfredställande kvalitet som gör att alla medborgare får del av sina lagstadgade rättigheter utifrån sina individuella behov. Kunskapen om olika funktionsnedsättningar och vilka krav på tillgänglighet det ställer för att verksamheter ska kunna omfatta alla medborgare, är genomgående för låg. Vi menar därför att kommuner och landsting behöver ha olika former av stödjande funktioner, för att klara det förstärkta och förtydligade ansvaret. Någon form av normering och utformning av stödstrukturer borde utredas vidare.

Handikappförbunden anser vidare att den organiserade funktionshinderrörelsen kan spela en viktig roll i det uppföljande ansvaret för att säkra att utförda verksamheter håller en god kvalitet.

Gränsdragningen mellan statlig tillsyn och kommunalt ansvar

I utredningens direktiv ingår att tydliggöra gränsdragningen mellan den statliga tillsynen och kommuners och landstings ansvar för uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare. Utredningen konstaterar att den statliga tillsynsmyndighetens ansvar samt kommunernas och landstingens ansvar som huvudman på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område delvis överlappar varandra.

Utredningen menar att det saknas skäl att ändra de övergripande principerna för fördelning av ansvar. Enligt utredningens bedömning har kommuner och landsting ett ansvar att kontrollera att även verksamhet som bedrivs av privata utförare uppfyller kraven i olika föreskrifter. Samtidigt har också tillsynsmyndigheten ett ansvar att granska att de privata utförarnas verksamhet uppfyller de krav och mål som framgår av lagar och andra föreskrifter samt beslut som meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Handikappförbunden hyser en oro för de delar där det råder delvis överlappande ansvar mellan statens tillsynsansvar å ena sidan och kommuner och landstings uppföljningsansvar å andra sidan. Vår erfarenhet är att det kan skapa en otydlighet om vem som bär det faktiska ansvaret.

Insyn i fristående och internationella skolor

Handikappförbunden instämmer i utredningens bedömning att gränsdragningen mellan huvudmännens, kommunernas och tillsynsmyndigheternas ansvar gällande skolverksamhet är tydlig. Handikappförbunden anser dock att kommunernas tillsynsansvar behöver utvidgas och även omfatta uppföljning av de enskilda verksamheternas likabehandlingsarbete enligt diskrimineringslagen.

Handikappförbunden anser att likabehandlingsplaner är ett outnyttjat verktyg som borde ges större tyngd inom ramen för kommunens tillsynsansvar. Idag finns ingen effektiv uppföljning av skolornas arbete med, eller kvaliteten på likabehandlingsplanerna. Diskrimineringsombudsmannens arbete med stickprov av likabehandlingsplaner är varken systematiskt eller effektivt. Handikappförbunden anser att skolors arbete med likabehandling bör främjas och anser att kommunerna bör få i uppdrag att inom ramen för sitt tillsynsansvar, även följa upp skolornas arbete med likabehandling.

Handikappförbunden föreslår att Skolinspektionens tillsynsvägledning för kommunernas uppföljning av fristående skolor och förskoleverksamhet ska kompletteras med att kommunen ska inhämta de enskilda verksamheternas likabehandlingsplaner liksom respektive redovisning av verksamhetens arbete med likabehandlingsplanen. Handikappförbunden anser att sådan redovisning bör lämnas årligen. Diskrimineringsombudsmannens arbete med likabehandlingsplaner bör därför istället fokuseras på att bistå skolor att upprätta bra likabehandlingsplaner samt ge kommunerna stöd i deras arbete att följa upp dessa planer.

Handikappförbunden anser att kommunerna bör få i uppdrag att möjliggöra för enskilda individer, såväl elever som deras vårdnadshavare, att kunna lämna klagomål på skolors verksamhet direkt till kommunen. Situationen för elever med olika funktionsnedsättningar är ibland mycket svår. Trots upprepade kontakter med verksamheten kvarstår ibland brister och tillkortakommanden i skolans verksamhet. Handikappförbundens medlemsorganisationer har mottagit medlemmars erfarenhet av att det ibland även brister i enskilda skolverksamheters rutiner att ta emot och behandla klagomål. I dessa fall behöver eleven och dess vårdnadshavare även kunna framföra klagomål samt få hjälp av kommunen.

Handikappförbunden instämmer i utredningens slutsats att kommunernas rätt till insyn måste stärkas för att kommunerna ska kunna följa upp verksamheterna på ett tillfredsställande sätt.

Handikappförbunden tillstyrker förslaget att den lista i offentlighets- och sekretesslagen där enskilda organ som omfattas av offentlighetsprincipen räknas upp, kompletteras med "Fristående skolor på grund- och gymnasienivå".

Handikappförbunden vill här även hänvisa till utredningens kommentar på sid 191: "Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång kan hemkommunen ytterst förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För att kommunen ska kunna fatta ett sådant beslut krävs mer information än att eleven varit frånvarande." Handikappförbunden vill understryka att frånvaro bland elever med funktionsnedsättning ofta beror på bristande förståelse bland lärare. Insynen är därför även avgörande för att kommunen ska få information om brister i skolans verksamhet.

Handikappförbunden är dock kritiska till utredningens bedömning att kommunens möjlighet till insyn inte ska ge kommunerna rätt till att göra påpekanden eller begära förändringar i verksamheten. Eftersom kommunen fördelar pengar till såväl kommunala som fristående skolor bör kommunen erbjudas faktisk möjlighet att ställa krav på att utbildningarna, oavsett regi, så att skolverksamheter utvecklas i enlighet med Sveriges officiella mål för skolan.

Bättre information till brukarna

I dag har medborgarna i stor utsträckning möjlighet att välja mellan olika utförare av kommunala tjänster. Det gäller exempelvis när kommuner och landsting beslutat om att den enskilde ska få välja utförare av hemtjänst eller välja mellan olika kommunala vårdboenden. För att den enskilde ska kunna göra ett bra val krävs enligt utredningen att denne har tillgång till bra information. Detta är lika viktigt oavsett vad som ska väljas. Det finns bestämmelser om information till brukare, patienter eller enskilda i vissa speciallagar, bl.a. lagen om valfrihetssystem, LOV, men ingen generell informationsbestämmelse i kommunallagen.

Utredningen anser att det ur ett medborgarperspektiv är viktigt att regleringen av kommunernas och landstingens informationskyldighet är heltäckande och enhetlig. Om kommunen eller landstinget på annat sätt än genom krav i speciallagar erbjuder sina medborgare val av utförare finns inget krav på att

information ska lämnas över huvud taget. Det kan t.ex. vara fallet när kommunen eller landstinget upphandlat tjänster enligt lagen om offentlig upphandling, LOU, och val får ske mellan verksamhet i egen regi och LOU-upphandlad verksamhet. Det kan också vara fallet när ett landsting träffat överenskommelse med ett annat landsting om att dess invånare kan söka vård i det andra landstinget. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse i kommunallagen som innebär att när enskilda kan välja endast en särskild utförare av den kommunala nämndens tjänster ska nämnden lämna information om samtliga utförare. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Förslaget omfattar endast de situationer när den enskilde har möjlighet att välja mellan olika alternativa utförare och det endast är möjligt att välja ett alternativ. När det gäller valfrihetssystem enligt LOV är det fortfarande informationsbestämmelsen i LOV som är tillämplig för den upphandlande myndigheten. I LOV ska det införas en hänvisning till kommunallagens bestämmelse om hur informationen ska utformas.

Utredningen föreslår vidare att kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildningen i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola som elever i kommunen erbjuds, oavsett om det avser en kommunal eller fristående skola. I skollagen ska det införas en hänvisning till kommunallagens bestämmelse om hur informationen ska utformas.

Handikappförbunden välkomnar utredningens ambition att åstadkomma enhetlighet och heltäckande information. Men bestämmelsernas formuleringar och utformning behöver förtydligas så att de fungerar för "brukares" olika förutsättningar, se kommande synpunkter.

Vi vill betona behovet av helhetssyn ur ett medborgarperspektiv. Medborgare med funktionsnedsättningar har ofta många kontakter med myndigheter. Informationsinsatser behöver testas med användare utifrån medborgarens livssituation. Exempelvis hur lång tid tar olika processer att klara av. Många kommuner arbetar med att försöka mäta medborgarnas behov utifrån sin egen organisation, och utvecklar tjänster utifrån ett enda behov. Det kan till exempel handla om att mäta inkommande samtal. Men alla människor hör inte av sig, och har fler behov än en enda tjänst.

Regelverket behöver kompletteras och förtydligas. Informationen ska vara tillgänglig i olika format, digitalt och på andra sätt för den som inte har tillgång till internet. Digital information ska följa internationella och svenska riktlinjer för tillgänglighet. Språket är viktigt så att alla kan ta till sig innehållet, även språket i själva

bestämmelserna ska vara begripligt så att det är lätt att förstå rätten till information.

Innan en medborgare kan göra ett val, måste han/hon känna till sina rättigheter. Idag är det till exempel väldigt olika hur kommuner informerar om rätten till stöd enligt LSS på sina webbplatser. På vissa kommuner hänvisar man till mänskliga rättigheter, medan det på andra kommuners webbplatser är i princip omöjligt att uppfatta sina rättigheter. När den enskilde väl känner till sina rättigheter har alla inte samma förutsättningar att orientera sig när det är många val. I Handisams riktlinjer för tillgänglighet finns en maxgräns på fyra val för talsvarssystem, och att alltid erbjuda personlig kontakt som alternativ till automatiserade val. Kanske borde det finnas motsvarande riktlinjer för hur många alternativ som är praktiskt möjligt att välja mellan, samt att det alltid ska finnas möjlighet att prata med en oberoende person om man har svårt att förstå alternativen.

Handikappförbunden vill också hävda den viktiga principen om aktivt icke-val. De flesta medborgare har begränsade tillfällen i livet då man utnyttjar olika välfärdstjänster. Många medborgare med funktionsnedsättning kan tvärtom ha en rad olika stödinsatser, inte sällan under livslång tid. Det vilar redan idag en tung börda på den enskilde att samordna de olika myndighetskontakter man är tvungen att ha. Om allt fler välfärdstjänster erbjuds från flera leverantörer så kan det uppstå en omfattande mängd val som den enskilde ska ta ställning till. Den medborgare som inte vill göra ett aktivt val av utförare, har fortfarande lagstadgad rätt till en viss insats. Det måste därför alltid finnas ett fullgott icke-valsalternativ för den som av någon anledning avstår från att göra ett aktivt eget val.

Stärk allmänhetens insyn

Kommuner och landsting ska i dag beakta intresset av att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Utredningen konstaterar att det varierar kraftigt mellan olika kommuner och landsting i vad mån de tillförsäkrar allmänheten insyn i kommunal verksamhet som bedrivs av privata utförare. Utredningen anser att det ur ett medborgarperspektiv är mycket viktigt att säkerställa att allmänheten tillförsäkras insyn i den skattefinansierade kommunala verksamhet som bedrivs av privata utförare. Allmänhetens möjligheter till insyn ska tas till vara oberoende av hur kommunen eller landstinget väljer att organisera sin verksamhet.

Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen uttryckligen anges att om en kommun eller ett landsting sluter ett avtal med

en privat utförare ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten skälig insyn i den verksamhet som lämnas över. Hur allmänhetens insyn ska tillgodoses ska anges i det program med mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter som lämnas över till privata utförare. Vad insynen ska omfatta blir beroende på vilken angelägenhet som avses. Enligt utredningens uppfattning bör det dock normalt ställas krav på att uppgifter om exempelvis personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet ska kunna lämnas ut. Däremot anser utredningen inte att det ska vara möjligt att få ut uppgifter om bl.a. ekonomisk redovisning på enhetsnivå från en privat utförare. Fullmäktige bör vidare se till att kommunala företag ger allmänheten skälig insyn. Hur omfattande insynen ska vara beror på om det är ett hel- eller delägt företag.

Handikappförbunden stöder utredningens förslag om att förstärka allmänhetens möjlighet till insyn i skattefinansierade verksamheter, oavsett om dessa utförs av privata utförare, av huvudmännen själva, eller genom hel- eller delägda kommunala företag.

Handikappförbunden vill understryka vikten av att skattefinansierad verksamhet som grundar sig i lagstadgade rättigheter, faktiskt ger allmänheten möjlighet till insyn. Civilsamhället, däribland den organiserade funktionshindersrörelsen, fyller en mycket viktig funktion i att bevaka allmänhetens intressen.

Den fria kommunala nämndorganisationen

Utredningen har utvärderat den fria kommunala nämndorganisation som infördes i 1991 års kommunallag. Utredningens bedömning är att den fria kommunala nämndorganisationen har bidragit till en mångfald av organisatoriska lösningar i kommuner och landsting, samtidigt som den kan ha bidragit till att minska antalet förtroendevalda. Utredningen anser att förutsättningarna för att använda en beställar-utförarorganisation bör regleras på ett tydligare sätt i kommunallagen. Det bör också övervägas om kommunstyrelsens rättsliga befogenheter i förhållande till andra nämnder behöver tydliggöras i kommunallagen.

Handikappförbunden delar utredningens positiva bild av att den fria kommunala nämndorganisationen bidragit till en mångfald av organisatoriska lösningar i kommuner och landsting. Tyvärr har vi också en rad negativa erfarenheter av att den enskildes möjligheter att få tillgång till lagstadgade insatser, varierar från kommun till kommun eller från landsting till landsting. Mångfalden av organisatoriska lösningar och den ökande mångfalden av utförare av

välfärdstjänster får inte leda till att den enskilde medborgarens grundläggande rättigheter inte tillgodoses i några kommuner och landsting, eller hos några enskilda utförare. De lagar och förordningar som stiftas och utformas på nationell nivå, måste fullt ut respekteras och verkställas gentemot den enskilde medborgaren, oavsett utförare eller huvudman. De förslag som genomgående lämnas i denna utredning är viktiga steg för att säkerställa en mer rättssäker tillämpning av de verksamheter som ligger under kommunalt och landstingskommunalt ansvar. Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning tillskriver den enskilde medborgaren en rad rättigheter. Ytterst vilar ansvaret för att dessa rättigheter tillgodoses på staten, oavsett hur vi i Sverige valt att organisera samhällsservicen.

Med vänlig hälsning,

Handikappförbunden



Ingrid Burman
Ordförande