

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER

Rapport 2017:4

De kommunala bolagen och offentlighetsprincipen

Gissur Ó Erlingsson och Emanuel Wittberg

De kommunala bolagen och offentlighetsprincipen

Gissur Ó Erlingsson
Emanuel Wittberg

Titel: De kommunala bolagen och offentlighetsprincipen

Författare: Gissur Ó Erlingsson, biträdande professor och
Emanuel Wittberg, politics kandidat, båda vid Centrum för
kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

Omslagsfoto: Myrfa

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2017:4

ISBN: 978-91-7685-453-2

ISSN 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2017

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	9
Offentlighetsprincipen: förutsättning för granskning och ansvarsutkrävande	9
Tidigare forskning	10
Rapportens struktur	15
Metod, material och undersökningens upplägg	17
”Stresstest 1”: bolags- vs. förvaltningsformen	19
”Stresstest 2”: VA-verksamhet som drivs i bolagsform kontra förvaltning	22
Vår måttstock – när har man klarat sig?	25
Resultat	27
”Stresstest 1”	27
”Stresstest 2”	30
Några ord om avvikande resultat	32
Bemanningsföretag – försvårande omständighet?	34
Sammanfattning	37
Slutsatser och implikationer	39
Resultaten i korthet	39
Implikationer	41
Appendix 1: urvalskommuner för ”stresstest 1”	47
Appendix 2: organisationer utvalda för ”stresstest 2”	48

Förord

Föreliggande studie uppmärksammar offentlighetsprincipen i Sverige. Denna utgör en del av Sveriges grundlagar och reglerar allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Offentlighetsprincipen innebär bland annat rätten till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Upprinnelsen till rapporten är ett intresse för hur kommunala bolag efterföljer sitt ansvar att hantera allmänna handlingar på så sätt att de kan lämnas ut skyndsamt vid begäran.

Författarna vill pröva tidigare studiers resultat att det kan vara besvärligt att få ut allmänna handlingar från kommunala bolag och att dessutom jämföra detta med på vilket sätt allmänna handlingar görs tillgängliga från kommunala förvaltningar. Utifrån det jämförande perspektivet visar författarna en situation som kan uppfattas som förvånande; nämligen att kommunala bolag och kommunala förvaltningar har ungefär lika stora problem med att uppnå skyndsamt utlämning av handlingar. På så sätt kan den här rapporten presentera ny kunskap och som ger anledning att uppmana till större uppmärksamhet vad gäller den generella efterlevnaden av offentlighetsprincipen.

Utifrån det forskningsuppdrag CKS har tänker vi att bilden av hur offentlighetsprincipen efterlevs i kommunerna, som den här rapporten beskriver, förhoppningsvis är ett stöd för att fortsatt uppmärksamma denna fråga. Detta gäller både för fortsatta och fördjupade studier såväl som i den kommunala sektorn.

Brita Hermelin

Professor och vetenskaplig ledare, Centrum för kommunstrategiska studier.

Sammanfattning

Offentlighetsprincipen beskrivs ofta som en hörnsten i den svenska demokratin. Den innebär bland annat att journalister och medborgare har rätt till tillgång till information om den offentliga verksamheten i stat, kommun och landsting. Den principen tar sig framförallt uttryck i allmänna handlingars offentlighet. Möjligheten att granska makten på det sättet utgör en viktig förutsättning för ansvarsutkrävande, och ansvarsutkrävande är i sin tur en förutsättning för en välfungerande demokrati. Sålunda kan argumenteras, att om offentlighets-principen inte efterföljs, kan det skada demokratins kvalitet.

Mot den bakgrunden är kommunalt ägda företag av särskilt intresse. År 1995 reformerades möjligheten till insyn i kommunala bolag, så att offentlighetsprincipen också omfattar dem. Lagändringen till trots, har flera studier uppmärksammat hur besvärligt det kan vara för journalister och allmänhet att få ut allmänna handlingar från kommunala bolag. Det är otillfredsställande i ljuset av att kommunala bolag blivit allt fler under perioden 2003–2016, och därigenom fått en ökande betydelse för kommunerna och deras invånare. Att kunna granska offentliga verksamheter som förvaltar stora samhällsvärden är en central förutsättning för ansvarsutkrävande. Det gäller givetvis också verksamheten i kommunalt ägda bolag.

Emellertid dras huvuddelen av tidigare forskning med ett grundläggande metodologiskt problem. Endast de kommunala bolagen har undersökts. Sålunda görs ingen jämförelse med regelefterlevnaden i kommunal förvaltning. Så, visst, vi vet att kommunala bolag inte är särskilt bra på att följa offentlighetsprincipen. Men vi vet inte om förvaltningar är så mycket bättre.

I syfte att justera denna skevhet i tidigare forskning, har vi genomfört ett slags ”stresstest”, där vi har begärt ut allmänna handlingar från både kommunala bolag och kommunala förvaltningar. Våra resultat är något överraskande och går delvis emot standardantaganden om sämre tillgänglighet till information om verksamheten i kommunala bolag. Båda driftsformerna tycks nämligen ha ungefär lika stora problem med att uppfylla kriteriet på skyndsamt utlämning av det material vi önskade ha: cirka hälften av båda undersökningspopulationerna klarade inte vår måttstock om skyndsamt hanterande av utlämnandet.

Implikationen av resultaten att man kanske inte enbart ska rikta kritik mot kommunala bolag vad avser öppenhet, insyn och möjlighet till granskning. Givetvis finns förbättringspotential där, det har vi ingen ambition att ifrågasätta. Men kritiken äger större allmängiltighet än så. Trots vackra ord om den svenska offentlighetsprincipen, verkar förvaltningar i praktiken ha brister när det kommer till utlämnande av allmänna handlingar. Rapporten väcker sålunda viktiga och generella frågor om den praktiska och vardagliga efterlevnaden av offentlighetsprincipen.

Inledning¹

Sedan 2000-talets början har antalet kommunala bolag i Sverige blivit allt fler. Från att ha legat på en stabil och jämn nivå under 1990-talet fram till och med 2003, har de fram till i dag ökat från 2003 års siffror – cirka 1 300 till antalet – till att i dag vara knappt 1 800 sammanlagt. I takt med att bolagen har ökat i antal har de kommit att få en allt mer framskjuten samhällsekonomisk betydelse. I dag omsätter de sammanlagt närmare 200 miljarder kronor, selsätter omkring 47 000 individer och har tillgångar på över 1 000 miljarder (jfr. Erlingsson med flera 2015).

När kommunala bolag blir fler och sådana förhållandevis stora samhällsvärden står på spel, väcks frågor om hur lätt det är att granska denna speciella typ av ”hybridorganisationer”² (Thomasson 2009), och därmed i förlängningen, hur lätt det är att utkräva ansvar av dem. Just vad avser hybridorganisationer har sedan länge pågått en debatt om hur svårt det kan vara att förena det som är utmärkande för kommunala bolag – att till exempel vara mer flexibel, kunna fatta snabba beslut, liksom ha vinstkrav på sig – med värden som kännetecknar offentlig sektor, såsom rättssäkerhet, öppenhet och insyn.

I linje med Shirin Ahlbäck Öbergs (2010) resonemang, är vår utgångspunkt att det är viktigt att offentliga organisationer är transparenta och lättillgängliga för allmänheten så att vi ska kunna ta del av information om huruvida samhällets gemensamma resurser används på ett korrekt och effektivt sätt. Mot den bakgrunden är det övergripande syftet med föreliggande rapport att undersöka hur enkelt det är att granska och få insyn i kommunala bolag; mer specifikt, om det är lättare eller svårare än att granska och få insyn i kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Studien avgränsas till att studera benägenheten att lämna ut allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen: förutsättning för granskning och ansvarsutkrävande

För rapportens syften är det viktigt att kort rekapitulera delar av den relevanta lagstiftning som omgärdar rätten att få insyn i offentlig verksamhet. För helägda kommunala bolag – som står i centrum för denna studie – gäller numera långtgående rättigheter för allmänheten att få insyn i deras verksamheter. I den svenska Tryckfrihetsförordningen (TF 2 kap 3§) regleras möjligheterna att ta del av handlingar från offentliga myndigheter. Efter en lagändring 1995 har möjligheterna till insyn i kommunala bolag utökats, och sedan drygt 20 år tillbaka har vi alltså rätt att ta del av handlingar hos kom-

1 Vi vill passa på att tacka Andreas Bergh, Anna Thomasson, Erika Isaksson, Karl Malm, Johan Mörck och Brita Hermelin för läsning och konstruktiva synpunkter på texten. Alla eventuella kvarstående fel och oklarheter är förstas våra egna.

2 Kommunala bolag kallas ibland för hybridorganisationer, eftersom bolagen ägs av offentliga aktörer och utför offentliga tjänster; men lyder i huvudsak under samma lagar och regler som privatägda bolag.

municipala bolag samma sätt som hos offentliga myndigheter.

Dessa bestämmelser är kompletterade med regelverk i offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2 kap, 3§), där det bland annat stipuleras att offentlighetsprincipen gäller aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar där kommuner har ett ägande som överstiger 50 procent och därmed också har rättsligt bestämmande.³ Offentlighetsprincipen understryks också i kommunallagen (KL 1991:900), där det stadgas att kommuner ska verka för att medborgarna ska beredas insyn på samma grunder som gäller för myndigheter. Konkret innebär denna princip dels att gemene man har rätt att ta del av allmänna handlingar, och dels att en begäran om att ta del av allmänna handlingar ska hanteras *genast* eller *så snart som möjligt* (TF 2 kap 12 §). Det är med andra ord inte bara själva utlämningen av handlingar som anses vara av vikt; lagstiftningen lägger också tonvikt vid att hanteringen måste vara *skyndsam*. Hur skyndsamskriteriet bör tolkas, återkommer vi till längre fram när vi diskuterar hur länge man egentligen kan dröja med utlämnande av allmän handling.

Offentlighetsprincipen betraktas inte sällan som en av hörnstenarna i den svenska demokratin, framför allt för att den är så viktig för allmänhetens och medias möjlighet att bidra till ansvarsutkrävande. Offentlighetsprincipen utgör nämligen en central förutsättning för att massmedier ska kunna uppfylla sitt granskande uppdrag, varför lagstiftaren ansett det nödvändigt att journalister och medborgare har långtgående rätt till insyn i offentliga verksamheter, bland annat just möjlighet att begära ut och få ta del av allmänna handlingar. Förutom att den grundlagsfästa offentligheten utgör en förutsättning för insyn, granskning och därmed ansvarsutkrävande, finns också en föreställning om att offentligheten stärker rättssäkerheten genom att förebygga såväl offentlig korruption som allehanda resursslöseri (jfr. Stechina 2013; Axberger 2002).

Tidigare forskning

Vad vet vi från tidigare forskning? Vad kan vi förvänta oss när vi studerar öppenhet och insyn i kommunala bolag? Här är det värt att uppmärksamma att bolagisering av kommunal verksamhet ofta analyseras under det övergripande paraplyet ”marknadisering av offentlig sektor”, och/eller som uttryck för den s.k. *New Public Management*-trenden inom offentlig sektor. Denna har bland annat beskrivits som en strävan efter att öka effektiviteten i offentlig verksamhet genom att införa målstyrning, decentralisering, och tydliggöra ansvarsområden och roller (jfr. Hood 1991; Montin 1997; Forsell 1999). Att bolagisera delar av kommunal verksamhet är, ur detta perspektiv, ett tydligt

3 För att vara tydliga: med rättsligt bestämmande inflytande avses att kommunen ensam, eller tillsammans med andra kommuner, äger aktier i aktiebolaget som överstiger hälften av alla röster; har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för aktiebolaget. När detta är uppfyllt, jämställs kommunala bolag med myndigheter när offentlighets- och sekretesslagen (OSL) tillämpas (Björkman & Lundin 2016).

uttryck för viljan att öka målstyrning och skapa tydligare besluts- och ansvarsområden i offentlig verksamhet (till exempel Grossi & Reichard 2008).

För föreliggande rapports vidkommanden är det särskilt intressant att notera att flera forskare oroar sig för konsekvenserna av att införa styr- och organisationsformer som traditionellt återfunnits i privat sektor; där till exempel Richard Box med flera (2001) och Lennart Lundquist (1998) ställt sig frågan om ökad fokus på ekonomiska värden (såsom kostnadseffektivitet, vinstkrav med mera) verkligen är förenligt med värden som anses exklusivt hörande den offentliga sektorn till; saker som just rör öppenhet, insyn, transparens, opartiskhet, offentlig etik och rättssäkerhet. Samma oro märks också hos dem som uppmärksammat svårigheterna med att finna en balans mellan de olika intressen som finns inbakade i den typ av hybridorganisationer som kommunala bolag utgör, till exempel risken att värden som "samhällsnytta" och "allmänintresse", får stå tillbaka för renodlade ekonomivärden som "kostnadseffektivitet" och "vinstkrav" (till exempel Sands 2006).

Det som gör bolagsformen särskilt intressant att se närmare på ur det här perspektivet, är att bolagisering gör att den offentliga verksamheten delvis byter rättslig form. Verksamheten lyfts nämligen ut från förvaltningsformen och blir en förhållandevis självständig juridisk person. Därigenom antar bolagen alltså karaktären av det till exempel Thomasson (2009) kallat för "hybridorganisationer", alltså organisationer som verkar i skärningspunkten mellan såväl offentlig rätt (här: kommunallagen) och privat dito (här: aktiebolagslagen); därmed också i gränslandet mellan demokratiskt styrda verksamheters logiker och marknadslogiker.

I fallet kommunala bolag innebär det att den offentliga rättens regler inte längre är fullt ut tillämpliga då till exempel överklaganden av beslut försvåras när stora delar av verksamheten inte är underställd JO-tillsyn (jämför Lundin & Riberdahl 1999).⁴ Vidare bör man ha i åtanke att ledamöterna i en kommunal bolagsstyrelse, enligt Aktiebolagslagen (ABL), har långtgående lojalitetsplikt mot bolaget då de uttryckligen har skyldighet att fatta beslut i enlighet med vad som är bäst för bolaget. Detta kan påverka vilken information som man kan tillåta sippra ut från bolaget, eftersom viss information – om den offentliggörs – skulle kunna skada bolagets verksamhet. Det finns sålunda, åtminstone på papperet, mycket som talar för att man kan förvänta sig att insyn och ansvarutkrävande är sämre i kommunala bolag jämfört med verksamhet som bedrivs i förvaltningsform (jämför Erlingsson med flera 2015; Grossi & Thomasson 2015; Bozec med flera 2003).

Så långt om vad vi på papperet bör förvänta oss i fråga om öppenhet och insyn i kommunala bolag, utifrån tidigare forskning om hybridorganisationer och dess teoretiska förutsägelser. Men vad säger den empiriska forskning som gjorts? Finner den stöd för misstanken att kommunala bolag är svåra

⁴ JO:s granskning av kommunala bolag är begränsad och rör i huvudsak tillämpningen av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar och utfäende av uppgifter ur allmänna handlingar. (Se t ex JO 2000-3452; JO 4695-2014; JO, "Vilka JO kan granska", (2015-03-17).

att granska och har lägre respekt för offentlighetsprincipen? Oss veterligen har det till dags dato åtminstone gjorts två undersökningar som syftat till att pröva kommunala bolags benägenhet, förmåga och vilja att lämna ut allmänna handlingar (Hyltner & Velasco 2009; SOU 2011:43), liksom en större journalistisk granskning (*Sveriges Radio* 2017). Alla dessa tre undersökningar bekräftade förväntningen om dålig insyn i bolagen genom att de fann brister i de kommunala bolagens hantering av allmänna handlingar. Dels lämnades handlingarna inte ut skyndsamt nog (enligt granskarnas respektive måttstockar), dels lämnades handlingarna i förekommande fall inte ut alls.

Hur gick granskarna tillväga, och vad fann de? Hyltner och Velasco (2009) kontaktade 17 kommunala bolag via e-post och begärde ut de 10 senaste avtalen gällande försäljning av varor, mark, fastigheter eller tjänster till privata företag. I det mejl dessa granskare skickade, efterfrågades även diarium som kunde styrka vilka som var de tio senaste avtalen samt att övriga handlingar skulle lämnas ut ifall någon av handlingarna omfattades av sekretess. Resultatet blev att endast fyra av 17 bolag lämnade ut handlingarna inom en vecka. Tio bolag tog två veckor eller mer på sig att lämna ut handlingarna.⁵ Författarnas slutsats blev härvid att endast en tredjedel av de undersökta bolagen uppfyllde sina grundlagsstadgade förpliktelser att lämna ut allmänna handlingar, samt vidare, i en kompletterande intervjustudie med journalister, fann att ”de journalister som har till uppgift att granska det allmännas förehavanden anser att insynen i kommunala bolag är starkt begränsad”.

Undersökningen resultat var således att betraktas som tämligen alarmrande ur insynssynpunkt. Samtidigt menar vi att undersökningen är litet för begränsad i omfång för att ligga till grund för långtgående slutsatser. Man frågade förhållandevis få bolag, och det saknas en jämförelsegrupp från förvaltningar för att kontrollera för huruvida bolagen skiljer sig från verksamhet bedriven i förvaltningsform. Förutom att ha ett begränsat urval och sakna kontrollgrupp, anser vi också att undersökningen nog ska betraktas som rätt så tuff. Att begära de tio senaste avtalen, plus diarium, är ett rätt så krävande test.

En statlig utredning – den så kallade OFUKI-utredningen⁶ (SOU 2011:43) – uppmärksammade frågan om möjligheterna till insyn i kommunala bolag. Bland annat gjordes här en granskning av beslut rörande kommunala bolag som fattats av Justitieombudsmannen (JO) mellan 2004–2010, och man fann att JO riktat kritik i cirka tio procent av de 237 ärenden de haft på sitt bord. I samtliga fall rörde JO:s kritik brister i att lämna ut allmän handling. Samma utredning genomförde också en ambitiös undersökning, som får anses vara ett betydligt mer omfattande ”stresstest” än den ovan refererade studien av Hyltner & Velasco (2009). Utredningen kontaktade nämligen hela 205 kommunala bolag via e-post, och begärde ut respektive bolags bolagsordning. Urvalet

⁵ Dessutom, ska tilläggas, var författarnas bedömning att 11 av 17 bolag ingått avtal som var olagliga.

⁶ Det är en förkortning för ”Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn”.

var maximalt ett bolag i varje kommun och en jämn geografisk fördelning över landet, med inriktning mot kommunens helägda bolag.

Även om urvalet var större, var testet på flera sätt betydligt lättare för granskningsobjekten jämfört med Hylltner & Velascos (2009) studie. Till att börja med får bolagsordningen sägas vara en handling som rimligen är enkel att tillhandahålla. Vidare gjordes begäran under *mycket* gynnsamma omständigheter, som inte kan sägas simulera allmänhetens begäran att ta del av allmänna handlingar. I sitt meddelande till de utvalda bolagen berättade granskaren att det just var den aktuella utredningen som var avsändare, och att syftet med begäran just var att granska kommunala bolags hantering av begäran om allmänna handlingar. I den mån som bolag ges incitament att vara ögontjänare – det vill säga framställa sig själv i god dagar – finns en uppenbar risk här att upplysningen om pågående granskning kan ha inverkat på bolagens benägenhet att tillhandahålla den begärda handlingen. Inte nog med detta. E-posten innehöll dessutom en upplysning som *påminde* bolagen om regelverket kring kommunala bolags skyldigheter att efterfölja offentlighetsprincipen. Denna upplysning är synnerligen generös, då den täcker upp för potentiella brister i kunskaper om aktuell lagstiftning hos företrädare för kommunala bolag. Med andra ord: det är svårt att tänka sig ett mer gynnsamt upplägg för bolagen att prestera väl ur öppenhetshänseende.

Trots dessa gynnsamma omständigheter fann granskarna klara brister i bolagens hantering av granskarnas begäran. Resultatet blev att endast 55 procent av bolagen lämnade ut handlingarna inom den tidsgräns utredningen satt upp som godkänd (tre dagar med e-post eller fem dagar via brev). Dessutom var det så många som hela 32 procent av bolagen som *inte alls svarade* på förfrågan. Mot bakgrund av att utredningen så tydligt aviserade vem avsändaren var, vilket granskningens syfte var, att man påminde om regelverket, samt att bolagsordningen är ett dokument som varje bolag rimligen bör att lättillgängligt, får resultatet anses vara synnerligen otillfredsställande. Som utredarna själva fastslår: "Förfrågningar om att få ta del av en allmän och offentlig handling har alltså inte hanterats på ett tillfredsställande sätt hos en alltför stor andel av de tillfrågade företagen." (SOU 2011:43, s 586).

Även om de ovan nämnda testerna implicerar brister i kommunala bolags tillhandahållande av allmänna handlingar, menar vi att det mot bakgrund av undersökningarnas grundläggande utformning är svårt att hävda att bristerna kan *förklaras* med att det just rörde sig om kommunala bolag. Utan tvivel, undersökningarna visade entydigt att de undersökta bolagen definitivt inte var något vidare på att följa regelverken om öppenhet och insyn. Men, bristen på jämförelseobjekt gör att man inte med någon säkerhet kan dra slutsatsen att det är bolagsformen som gör att de var särskilt dåliga på att lämna ut allmänna handlingar. Resultaten från ovan nämnda stresstest *skulle* kunna vara ett symptom på att insynen är dålig inom den svenska offentliga förvaltningen som helhet, och sålunda inte något som är unikt för just bolagsformen.

En indikation på att förvaltningsformen inte är behövt vara särskilt mycket bättre, såg vi i en granskning av statliga myndigheter som *Dagens Nyheter* (2010) gjorde för ett par år sedan. Här fann man att bara 161 av 322 (alltså drygt hälften) fick godkänt på deras stresstest, trots att journalisterna som ansvarade för undersökningen ansåg att de hade en generös måttstock. Så, innan vi drar slutsatser om det är något *unik*t problematiskt avseende insyn och öppenhet i just kommunala bolag, måste bolagen testas i samma studie som ett urval av verksamheter som bedrivs i förvaltningsform.

Härvid är de granskningar som *Sveriges Radio* gjorde i början av 2017 av särskilt intresse. Här begärde granskarna handlingar från *både* förvaltningar och bolag, vilket därmed borgade för någorlunda god jämförbarhet i resultaten. I ena undersökningen kontaktades samtliga kommuner om kommunchefens löner samt handlingar från kommunchefens personalakt begärdes ut. En femtedel av kommunerna lämnade inte ut lönen inom en vecka, och en tredjedel lämnade inte ut handlingarna från personalakten. Den andra delen av granskningen riktades mot kommunala bostadsbolag och där kontaktades 268 kommunala bostadsbolag. Det kommunala bolagets vd:s lön efterfrågades, liksom handlingar från vd:ns personalakt. Inom en vecka hade en tredjedel av bolagen inte lämnat ut uppgifter om lön och hälften av bolagen hade inte lämnat ut uppgifter ur personalakten.

Sveriges Radios granskning implicerar därmed att det kan vara litet missvisande att enbart studera kommunala bolags regelföljande (eller brist därpå), och därefter dra slutsatsen att efterföljandet av offentlighetsprincipen är ett problem förbehållet de kommunala bolagen. För, som vi såg, resultatet för förvaltningarna var långt ifrån de krav som lagens bestämmelser ställer på offentliga verksamheter. Detta sagt, klarade sig förvaltningsformen något bättre jämfört med de undersökta bolagen, vilket skulle kunna bekräfta hypotesen att bolagsformen i sig har ett knepigare förhållande till offentlighetsprincipen, och därmed kan innebära en försämring för öppenhet och insyn i kommunens verksamheter.

Vän av ordning skulle emellertid kunna invända att *Sveriges Radios* jämförelse mellan kommunledningskontor och kommunala bostadsbolag visserligen är vällovlig, men att den är en aning haltande och därmed inte fullständigt utslagsgivande som instrument för att mäta huruvida det är bättre insyn i förvaltningar jämfört med bolag. En första sådan invändning är att den aktuella undersökningen är tämligen smal och bara fokuserar på två specifika verksamhetsområden. Det är inte helt självklart att bostadsbolagens resultat kan generaliseras till att representera *alla* olika typer av bolags hantering av offentlighetsprincipen. Det *skulle* kunna finnas egenheter i just bostadsbolagens organisationskultur, sätt att organisera sig eller rekrytera personal, som skiljer sig från kommunägda bolag i gemen. En andra invändning är att man granskade förvaltningar och bolag inom tämligen skilda verksamhetsområden. Kommunledningskontoret är en traditionell och, får man anta, professionaliserad politisk organisation där förhandsgissningen är

att kunskapsnivån i allmänhet gällande till exempel relevant lagstiftning, är hög. Dessutom har man på kommunledningskontor en närhet till politiken och därigenom – igen, får man anta – en något större vana vid att hantera journalister som begär ut allmänna handlingar.

En jämförelse mellan kommunledningskontor och bostadsbolag väcker därför frågan om resultat från en sådan undersökning skulle kunna vara ett utslag av skillnader i *verksamhetsområden* snarare än driftsform. En ytterligare invändning mot att dra definitiva och långgående slutsatser av denna granskning är att kommunledningskontoret är ett specialfall av kommunala förvaltning, som skulle kunna förväntas efterfölja offentlighetsprincipen bättre än förvaltningar generellt. Kommunledningskontoren utgör kommunernas inre kärna och har nära till kommunens högsta politiker. De inkluderar ofta personalkontor för kommunen som helhet och en centraliserad avdelning för diarium. Som vi redan antytt, *ex ante* borde kommunledningskontoret vara den *idealiska* enheten för efterföljandet av offentlighetsprincipen, även jämfört förvaltningar som i huvudsak utför kommunens tjänster. Sålunda hade det möjligen kunnat vara mer rättvisande, ur jämförbarhetssynpunkt, att ställa bostadsbolag mot vanliga förvaltningar ute i organisationen.

Slutsatsen som kan dras från tidigare studier är därmed att kommunala verksamheter i allmänhet har aningen besvärligt att efterleva offentlighetsprincipen, åtminstone med den skyndsamhet som lagstiftningen kräver. Men det finns såväl teoretiska skäl, liksom vissa empiriska indikationer, på att just bolagsformen försvårar insynen i kommunens verksamheter ytterligare. Emellertid, på grund av vissa urvalsproblem i tidigare studier samt hur dessa utformats i övrigt och genomförts, menar vi att det kan vara förhastat att bestämt säga att de skillnader som återfunnits mellan ”bolag” och ”förvaltning” kan förklaras med hänvisning till driftsformen. Därför, menar vi, finns behov av kompletterande undersökningar för att ytterligare sätta strålkastarljuset på hur det är ställt med insynen och öppenheten i de kommunala bolagen och därmed, indirekt också i ordinarie kommunal verksamhet i förvaltningsform.

Vår poäng är alltså denna. För att kunna dra några slutsatser kring bolagsformens inverkan på insynen inom kommunala verksamheter krävs fler och mer generella jämförelser mellan kommunala bolag och kommunala förvaltningar. Det behövs fler undersökningar som prövar kommunala bolag och kommunala förvaltningars efterföljande av offentlighetsprincipen utifrån likvärdiga förutsättningar. Det är just detta vi avser göra i den här rapporten, där ambitionen här är att försöka kringgå de metodologiska begränsningar vi upplever att de tidigare undersökningarna har haft.

Rapportens struktur

I det här första kapitlet har vi gett en bakgrund till forskningsproblemet i fokus, formulerat forskningsproblemet och rapportens syfte, liksom presenterat den tidigare forskningen på området, och därigenom mejslat fram ett

argument för behovet av föreliggande studie. I kapitel två beskriver vi våra metodologiska överväganden; där vi bland annat återger vilket material vi använt (och varför) samt olika principer som styr oss i genomförandet av studien. Vi presenterar sedan resultaten från våra undersökningar i kapitel tre. Slutligen, i kapitel fyra, drar vi slutsatser utifrån våra undersökningar, diskuterar de implikationer vi menar följer av dem och placerar resultaten i ett större samhälleligt sammanhang.

Metod, material och undersökningens upplägg

I tidigare undersökningar har man alltså funnit att kommunala bolag inte i någon vidare tillfredsställande grad respekterar offentlighetsprincipen, i synnerhet kravet på skyndsamhet vid utlämnande av handlingar. Men samtidigt såg vi att undersökningarna varit behäftade med vissa brister i forskningsdesignen. Därför har vår ambition varit att försöka gräva djupare i frågan om huruvida bolagsformen förefaller särskilt problematisk ur insyns- och öppenhetshänseende genom att genomföra en undersökning som syftar till att justera vad vi uppfattar vara svagheter i tidigare forskning. För att uppfylla detta syfte har vår ambition varit att genomföra en undersökning som 1) har ett tillräckligt omfattande dataunderlag för att kunna dra något säkrare slutsatser, 2) utgör ett test som inte är allt för tufft, men heller inte allt för enkelt att uppfylla, liksom 3) har en design där vi plockar in en relevant jämförelsegrupp i undersökningen, så att en adekvat och rättvis jämförelse mellan kommunala bolag och kommunala förvaltningar kan göras.

Givet dessa principer, utgörs föreliggande undersökning av två delstudier, där vi i vardera analysen granskar litet olika populationer. Vårt första test – och våra test kommer vi för övrigt framgent att kalla för ”stresstest” – jämför efterföljandet av offentlighetsprincipen hos såväl bolag som förvaltningar generellt. Att jämföra bolagens tillgänglighet med tillgängligheten hos förvaltningar utgör enligt vår mening ett mer rättvisande test om syftet är att se om själva bolagsformen *i sig* förefaller vara behäftad med problem att efterfölja offentlighetsprincipen, jämfört med om vi *enbart* tittar på bolagen och utvärderar dem i förhållande till lagstiftningen. Jämförelsen är också motiverad sett till att såväl förvaltningar som kommunala bolag omfattas av offentlighetsprincipen.⁷

Detta, framledes kallat ”stresstest 1”, är det första steget i vår undersökning. Men vi stannar inte vid denna allmänna jämförelse mellan bolag och förvaltningar i de 30 urvalskommunerna. Det är nämligen inte helt uppenbart hur man skulle tolka en (eventuell) systematisk skillnad mellan bolag och förvaltningar från en sådan undersökning. Om skillnader finns i regelefterlevnad mellan driftsformerna, *skulle* det förstås – som teorin förutsäger – kunna bero på driftsformen (det vill säga bolag kontra förvaltning); men det går inte att utesluta att skillnaden skulle kunna bero på att vissa *verksamhetsområden* nästan alltid bedrivs i förvaltningsform (eller bolagsform) och att dessa *verksamhetsområden* har olika organisationskultur och är mer eller mindre förknippade med varierande attityder till offentlighetsprincipen. I syfte att åtminstone tentativt närma oss ett svar på den frågan, har vi genomfört ett andra test. Det testet håller *verksamhetsområdet* konstant (vi jämför förvaltningar och bolag inom samma verksamhetsområde, det vill säga VA-verksamhet)

⁷ För att vara tydliga: en avgränsning som här görs, är att vi fokuserar enbart på den primärkommunala nivån (deras förvaltningar och helägda bolag). Vi undersöker sålunda inte landsting/regioner, eller statliga myndigheter, och dessa nivåers helägda bolag.

men låter driftsformen variera (VA-verksamhet i kommunal förvaltning kontra VA-verksamhet i bolagsformen). Ett sådant test, argumenterar vi, skulle kunna ge oss en viss vägledning om det är själva driftsformen som inverkar på regelefterlevnaden.

Vid utformningen av undersökningen har vi vid sidan av jämförbarhet försökt beakta principerna *svårighetsgrad* och *demokratirelevans*. Svårighetsgrad handlar om hur svårt det är att få fram de efterfrågade handlingarna och vilka krav på dokumentationsrutiner som är en förutsättning för att klara uppdraget. Vi vill inte att testet ska vara överdrivet svårt, men inte för lätt heller. Exempelvis gör vi bedömningen att undersökningen som utformades av Hylltner och Velasco (2009) (begäran av de tio senaste avtalen plus diarium) respektive *Dagens Nyheter* (begäran av en tidigare mejlkonversation), var nog var tufft i överkant, medan den undersökning som gjordes av OFUKI-utredningen (SOU 2011:43; begäran av bolagsordning) var tämligen lätt. I vår undersökning har vi eftersträvat en rimligt hög svårighetsgrad – alltså inte allt för svårt, men inte allt för lätt – eftersom vi vill att vårt test ska vara utslagsgivande utan att vara orimligt svårt.

Då offentlighetsprincipen ytterst finns till för medborgarna har vi också eftersträvat att utforma en begäran som efterfrågar handlingar som nog kan anses vara relevanta ur ett granskande perspektiv. Detta säkerställer att granskningen faktiskt testar transparensen gällande aspekter av bolagens verksamheter som skulle kunna vara av intresse för journalistisk granskning och en bredare allmänhet. Vi eftersträvade dessutom att utforma vårt test på ett sådant sätt att resultat kan anses vara någorlunda representativt för hur begäran av handlingar hanteras generellt i kommunerna. I e-posten där begäran skickades berättade vi att vi var forskare som var intresserade av handlingarna vi eftersökte i forskningssyfte. Det innebär att de som fick vår begäran inte på något direkt sätt upplystes om en viktig aspekt av denna begäran var att testa efterföljande av offentlighetsprincipen. Syftet med att inte upplysa om detta var att, till skillnad från OFUKI-utredningen, så gott som möjligt kunna pröva de kommunala verksamheternas generella benägenhet till att tillmötesgå begäran av handlingar.

I slutänden har vi även tvingats ta praktiska hänsyn vid utformandet av undersökningen. Medan begäran av flertalet avtal i likhet med Hylltner och Velascos (2009) undersökning skulle kunna betraktas som ett bra test ur något slags demokratihänseende, skulle det i praktiken kunna bli mycket kostsamt att genomföra ett sådant test med vårt förhållandevis stora urval av kommuner. Men, ett annat skäl till att vi avstod från att efterlikna Hylltner och Velasco är att deras begäran kan betraktas som en ytterlighet av tämligen hög svårighetsgrad som nog inte riktigt speglar en typisk begäran av allmän handling och därför nog ska ses som ett tufft test av efterföljandet av offentlighetsprincipen.

I syfte att nå resultat som åtminstone kommer nära att simulera ett mer

generellt test av offentlighetsprincipen, valde vi istället att begära ut lön och förmåner, ansökningshandling för tillsatt chef eller vd, samt namnet på de personer som sökte de aktuella tjänsterna när nuvarande chef eller vd tillsattes.⁸ Sälunda har vår undersökning likheter med *Sveriges Radios* undersökning (som beskrevs ovan, under tidigare forskning). Den stora skillnaden är att vi även begärde namnet på sökande till de aktuella tjänsterna. Vår förhandsbedömning var att vi utformat ett relativt svårt, men alls inte allt för svårt test; i synnerhet kräver namnet på alla sökande av en specifik anställning god diarieföring. Utöver detta anser vi att de handlingar som vi valde att begära har demokratirelevans, eftersom de kan ge inblickar i hur rekryteringsprocesser av chefer och ledare inom kommunala verksamheter kan gå till.

”Stresstest 1”: bolags- vs. förvaltningsformen

I vårt första test, har vi jämfört benägenheten att lämna ut allmänna handlingar hos samtliga förvaltningar och samtliga kommunala bolag i 30 utvalda kommuner.⁹ För att få ett så representativt urval som möjligt gjordes urvalet på ett sådant sätt att olika typer av bolagsstrukturer fanns representerade. Samtliga Sveriges 290 kommuner delades in i fem grupper baserat på en kombination av hur många kommunala bolag de har och hur många anställda de har i sina bolag. Exempelvis bestod en urvalsgrupp av kommuner som har många bolag och många anställda medan en annan grupp bestod av kommuner som har få bolag och många anställda; därefter valdes slumpmässigt sex kommuner ur varje urvalsgrupp, vilket ligger till grund för vårt urval av 30 kommuner.

Bolag och förvaltningar från de 30 urvalskommunerna kontaktades sedan via e-postadresser som fanns angivna på kommunernas eller bolagens hemsidor. Detta följdes upp med en påminnelse till dem som inte hade svarat efter sju arbetsdagar. I första hand använde vi allmänna e-postadresser som var riktade till bolaget eller ansvarig förvaltning (till exempel ”utbildningsforvaltningen@lidingo.se” eller ”info@olofstromshus.se”). I många fall saknades allmänna e-postadresser av detta slag, och då sökte vi i typfallet upp (och använde) kontaktuppgift till bolagets vd respektive förvaltningschef. Detta var delvis en konsekvens av att en stor andel av förvaltningarna endast hade kontaktuppgifter till förvaltningschefen och en stor andel av bolagen endast angav adresser till ansvarig vd. Det är värt att påpeka att e-postadresser som står på en kommuns hemsida är allmänna oavsett om de går till ett personnamn och att e-post till en enskild tjänsteman ska kunna behandlas oavsett om denna är frånvarande (Funcke 2014). Ett fåtal kommuner angav endast en allmän e-post för alla kommunens verksamheter och i dessa fall använde vi oss av denna.

⁸ Grundtanken var att använda de utlämnade handlingarna som datamaterial för kommande studier, bland annat om könsskillnader för kommunala bolags VD-ar finns avseende löner och förmåner, samt om kvinnor och män tycks behandlas på samma sätt när VD-ar och kommunala chefer rekryteras.

⁹ Urvalskommunerna i stresstest 1 återges i appendix 1.

I motsats till OFUKI-utredningen, ville vi inte bädda för en så lätt uppgift som möjligt för de offentliga mottagarna. Som nämndes ovan, berättade vi inte för mottagarna att ett av våra syften var att ”stresstesta” deras benägenhet att lämna ut allmän handling; utan vi formulerade oss annorlunda. I e-postmeddelandet till förvaltningarna begärde vi ut följande information:

1. Anställningsavtal (lön och förmåner) för högsta chefen på er förvaltning (förvaltningschefen).
2. Ansökningshandling (meritförteckning, CV eller liknande) som er nuvarande förvaltningschef lämnade i samband att han eller hon ansökte om sin nuvarande tjänst.
3. Namnet på alla sökande senaste gången då tjänsten som förvaltningschef utlystes.

Den e-post som sändes till bolagen var liknande, men istället inriktade på lön och förmåner för bolagets vd samt handlingar som relaterade till processen då bolagets aktuella vd tillsattes. Nedan följer vår begäran till kommunala bolag:

1. Anställningsavtal (lön och förmåner) för den aktuella vd:n vid ert bolag.
2. Ansökningshandling (meritförteckning, CV eller liknande) som er nuvarande vd lämnade i samband att han eller hon ansökte om sin nuvarande tjänst.
3. Namnet på alla sökande senaste gången då tjänsten som vd utlystes.
4. Er bolagsordning.

Som synes, innebär detta att vi begärde ytterligare en handling från bolagen jämfört med förvaltningarna. Då bolagsordning är ett lättillgängligt dokument anser vi ändå att respektive begäran är förhållandevis jämförbara; och vi har för övrigt uteslutit bolagsordningen i resultatanalysen.

Urvalet till ”stresstest 1” bestod i samtliga förvaltningar och samtliga helägda bolag i de 30 kommuner som ingår i vårt urval. Detta gav en population som undersöktes om 168 förvaltningar respektive 107 helägda bolag. I syfte att kontrollera huruvida en sådan undersökning förmår ge en rimlig approximation av insynen i de kommunala verksamheterna som helhet, har vi också kartlagt förekomsten av andra organisationsformer, vilka visas i tabellen nedan. Som framgår av tabellen är förvaltningar den klart vanligaste verksamhetsformen. Förvaltningar och bolag utgör tillsammans 81 procent av alla organisationer i urvalet. Bolag som ägs i samverkan med antingen andra kommuner eller näringslivet utgör tillsammans 11 procent av organisationerna i urvalet och fem procent av organisationerna är kommunalförbund.

Tabell 1: Översikt inför slutgiltigt urval till "stresstest 1".

Organisationsform	Antal	Andel (procent)
Förvaltningar	168	49,41
Kommunalförbund	18	5,29
Gemensamma nämnder/förvaltningar	4	1,18
Bolag helägda av en kommun	107	31,47
Bolag som samägs med andra kommuner	26	7,65
Bolag som samägs med näringslivet	12	3,53
Övriga bolag (kommunägt till 98,5 %)	1	0,29
Stiftelser	4	1,18
Totalt	340	100

Kommentar: Egen sammanställning byggt på granskning av de ingående kommunernas hemsidor.

Dessa aggregerade siffror talar för att ett test som fokuserar på förvaltningar och helägda bolag inte bara ger oss en jämförelse mellan organisationsformerna, utan torde dessutom ge oss en rimligt träffsäker bild av de kommunala verksamheternas förmåga att lämna ut handlingar rent generellt.

Variationen i organisationsfördelning är förvisso stor mellan olika kommuner. Medan kommuner som Höör och Överkalix endast har ett helägt kommunalt bolag, har Uppsala 15. De båda kommunerna Mörbylånga och Olofström ingår i tre kommunalförbund vardera och Huddinge samäger så mycket som fem bolag tillsammans med andra kommuner. Dessa strukturskillnader resulterar i olikheter gällande hur stor del av respektive kommuns verksamheter som kommer med i vår granskning. På det stora hela har vi dock med de allra flesta verksamheterna i 30 olika kommuner, och därför menar vi att resultatet kan vara en rimligt tillfredsställande indikator på hur väl offentlighetsprincipen – allmänt sett – efterlevs i kommunerna. Som visas i tabell 2 inkluderar vårt första övergripande test 168 förvaltningar och 107 bolag vilket i sin tur innebär att 275 av urvalskommunernas totalt 340 organisationer är representerade.

Tabell 2: Slutgiltigt urval för "stresstest 1".

Förvaltningar	168
Bolag	107
Totalt	275

Kommentar: Den slutgiltiga population av organisationsformer – förvaltningar och helägda bolag – som vi skickade vår begäran om utlämnande av handlingar till.

I vissa kommuner finns förvaltningsliknande organisationer med andra namn som till exempel ”sektorer”. I dessa fall har vi betraktat dem som en del av förvaltningsgruppen så till vida att de har uppgifter som normalt sett bedrivs i förvaltningsform. Exempelvis så har Finspångs kommun ”sektorer” inom Barn och utbildning, Kultur och bildning, Samhällsbyggnad, Social omsorg och Vård och omsorg, och deras verksamheter behandlades som en form av förvaltning i testet.

”Stresstest 2”: VA-verksamhet som drivs i bolagsform kontra förvaltning

”Stresstest 1” innebar en jämförelse mellan *alla* förvaltningar och *alla* typer av bolag generellt i hela vårt urval av 30 kommuner. Resultatet från en sådan undersökning skulle kunna vara öppen för varierande tolkningar och hypoteser till varför vi ser de resultat vi ser. I regel används nämligen bolag respektive förvaltningar i väsensskilda verksamhetsområden, och därmed skulle man kunna argumentera för att eventuella skillnader mellan bolag och förvaltningar i ett så allmänt hållet test som ”stresstest 1” utgör, kunna bero på verksamhetsspecifika faktorer (som till exempel organisationskultur inom olika verksamhetsområden, etc.).

För att ta ett exempel av många: kommunala verksamheter som handlägger utifrån socialtjänstlagen bedrivs alltid i förvaltningsform, medan exempelvis kommunernas verksamheter som är knutna till bostadsförsörjning nästan alltid bedrivs bolagsform. För dessa två verksamheter *skulle* man kunna formulera hypotesen att socialförvaltningar är bättre på offentlighetsprincipen med tanke på att verksamheten går ut på att tillämpa lagstiftning och att många av de anställda där åtminstone delvis är har haft inslag av juridik i sin utbildning. Omvänt är det inte givet att personalen i bostadsbolagen har en sådan bakgrund i sin utbildning. En sådan tänkbar skillnad är oberoende av verksamhetsform. Om exempelvis bostadsbolagen i alla kommuner hade omvandlats till kommunal förvaltning, är det alls inte omöjligt att formulera hypotesen att deras transparens fortfarande hade skilt sig från socialförvaltningarnas – och att detta *inte* hade berott på själva driftsformen utan just saker som hör samman med organisationskultur och vilka det är som arbetar inom respektive verksamhetsområde. Poängen är alltså att vissa verksamheter alltid bedrivs i förvaltningsform, medan andra regelmässigt bedrivs i bolagsform, och att det då *skulle* kunna vara organisationskulturen inom själva verksamhetsområdet snarare än driftsformen som avgör respekten för offentlighetsprincipen.

I ett tentativt försök att se om vi kan isolera betydelsen av bolagsformen, jämförde vi därför – utöver ”stresstest 1” – förvaltningar och bolag inom *ett och samma* verksamhetsområde. Med avstamp i observationen att kommunal verksamhet inom vatten och avlopp (VA) är ett vanligt förekommande verksamhetsområde som ombesörjs av både förvaltningar och bolag, beslutade vi

oss för att jämföra kommunala verksamheter inom just det verksamhetsområdet. I de fall ansvaret för VA ligger på förvaltningar är det vanligast att det är organiserat under "tekniska förvaltningen" eller "sambhallsbyggnadsförvaltningen". Dessa förvaltningar har, till skillnad från de flesta bolag inom VA, i regel ett brett fokus där de utöver VA till exempel även ansvarar för områden som sophantering samt gator och trafik. Sambhallsbyggnadsförvaltningar brukar ha huvudfokus på stadsplanering, GIS och andra byggrelaterade frågor. Tekniska förvaltningar är i regel något smalare än sambhallsbyggnadsförvaltningar. I vissa kommuner ligger VA även under kommunledningskontoret eller serviceförvaltningen.

Till skillnad från de förvaltningar som har verksamhet inom VA, är de kommunala VA-bolagen oftast mer nischade. I många fall är sådana bolag endast aktiva inom VA. Det är förvisso relativt vanligt att kommunala bolag inom VA även har verksamheter inom renhållning eller energiförsörjning, men i det stora hela karaktäriseras bolagen inom VA av högre grad av specialisering än "tekniska förvaltningar" eller "sambhallsbyggnadsförvaltningar".

"Stresstest 2" innebar med andra ord att bolag inom VA jämförs med en förhållandevis heterogen skara av förvaltningar, som i regel har betydligt bredare verksamhet jämfört med bolagen. Denna jämförelse skulle kunna kritiserats utifrån att två inte fullständigt jämförbara organisationer jämförs eller att de enskilda kontoren inom förvaltningsorganisationen kan dra fördel av samordningen inom kommunen. Vi vill emellertid mena att en sådan eventuell kritik litet grand missar poängen med undersökningen. Vi har kartlagt all VA-verksamhet i landets kommuner och vi kommer inte undan att verkligheten är sådan att VA-verksamhet antingen drivs i mer nischade bolag eller som en del i bredare förvaltningar. När fler VA-verksamheter eventuellt avknoppas framöver så flyttas VA troligen från en bredare förvaltning till ett mer specialiserat bolag. Omvänt om alla VA-bolag skulle läggas ner så skulle kommunernas VA högst sannolikt integreras inom befintliga förvaltningar. Alltså har vi jämfört de som är de egentliga alternativen, avseende driftsform. Undersökningen är utformad så att den visar huruvida olikheterna mellan organisationerna föranleder skillnader i deras vilja/förmåga att hantera begäran om allmänna handlingar och det är precis det som den här undersökningen avser att kontrollera.

Liksom för vårt första, bredare "stresstest 1", inleddes detta test med att vi begärde ut lön och förmåner, ansökningshandling för tillsatt chef eller vd, samt namnet på de personer som sökte de aktuella tjänsterna när nuvarande chef eller vd tillsattes. Från förvaltningar som ansvarar för verksamhet inom vatten och avlopp begärde vi ut handlingar (lön, cv, övriga sökande vid tillsättning) som relaterar till den chef som är direkt ansvarig för vatten och avlopp. En anledning till detta är att ett fåtal kommuner organiserar sin VA-verksamhet direkt under kommunledningsförvaltningen. Att som i "stresstest 1" strikt begära handlingar relaterade till förvaltningschefen skulle i dessa

fall innebära att vi begär ut handlingar som relaterar till kommundirektören. Detta betraktade vi inte som ändamålsenligt, eftersom det skulle leda bort från den verksamhet som var vårt fokusområde.

I ”stresstest 2” var huvudregeln att vi använde allmänna (opersonliga) e-postadresser som fanns angivna på kommunernas respektive bolagens hemsida. Då vi riktade oss till förvaltningar så valde vi i första hand e-postadresser som var riktade till den aktuella förvaltningen (till exempel ”sammhallsbyggnad@tjorn.se”). I andra hand skrev vi e-post till förvaltningschefen på den aktuella förvaltningen. Enstaka kommuner tillhandahöll endast en e-postadress till alla kommunens verksamheter; i dessa fall använde vi oss av dessa. Vid kontakten med bolagen använde vi oss i första hand av allmänna (opersonliga) e-postadresser (i stil med ”info@helsingevatten.se”). Vissa mindre bolag tillhandhöll endast kontaktuppgifter till ansvarig vd, och i dessa fall skickade vi e-post till dessa. I enstaka fall saknades kontaktuppgifter eller hemsida överhuvudtaget. Då kontaktade vi kommunen med förfrågan om kontaktuppgifter.

I förarbetet till ”stresstest 2” gjordes en kartläggning av samtliga kommunala verksamheter som arbetar med vatten och avlopp i landets 290 kommuner. Resultatet visas i tabell 3 nedan. Tabellen visar att de allra flesta kommuner har sin VA-verksamhet i traditionell förvaltningsform men även bolag är vanligt förekommande. Gällande delägda bolag som samägs mellan kommuner så är det många kommuner som har den lösningen, även om de samägda bolagen inte är speciellt många i antal. Detta beror på att vissa bolag ägs av många kommuner. Exempelvis samägs Sydvatten AB av 16 kommuner medan Nordvästra Skånes Vatten och Avfall samägs av 6 kommuner.

Tabell 3. Kommunala VA-verksamheter uppdelat på organisationsform

Organisationstyp	Antal	Andel (procent)
Förvaltningar	149	66
Kommunalförbund	6	3
Gemensamma nämnder/förvaltningar	2	1
Helägda bolag	52	23
Delägda bolag (mellan kommuner)	16	7
Delägda bolag (övriga)	1	0
Totalt	226	100

Kommentar: Alla sätt som kommunal VA-verksamhet kan organiseras på, byggt på egen granskning av kommunernas hemsidor.

Givet att vårt syfte var att jämföra förvaltnings- respektive bolagsformens inverkan på åtföljandet av offentlighetsprincipen, har vårt huvudsakliga

fokus varit på att jämföra förvaltningar och helägda bolag. Förvaltningsgruppen visade sig vara nästan tre gånger större, men 52 helägda bolag är fortfarande ett skapligt stort urval för att kunna utföra jämförelsen. I detta andra test valde vi att avlägsna förvaltningar som är med i ”stresstest 1”, eftersom dessa annars skulle fått dubbla utskick gällande både förvaltningschefen och VA-chefen. I slutänden fick det till konsekvens att nio förvaltningar plockades bort från urvalet; och att det slutgiltiga urvalet till ”stresstest 2” utgjordes av 140 förvaltningar samt 52 helägda bolag ingick i undersökningen (se tabell 4 nedan).¹⁰

Tabell 4. Slutgiltigt urval ”stresstest 2”

Organisationstyp	Antal
Förvaltningar	140
Helägda bolag	52
Totalt	192

Kommentar: Slutgiltigt urval av organisationsformer för ”stresstest 2”, där vi uteslutande granskar verksamheter som ansvarar för VA-området, antingen i förvaltningsform eller i ett helägt kommunalt bolag. Inga av de andra organisationsformerna har undersökts.

Vår måttstock - när har man klarat sig?

Vi har alltså begärt ut allmänna handlingar på det sätt som beskrivits i metoddiskussionen ovan. Men då återstår en viktig bedömningsfråga: när ska ett bolag eller en förvaltning ansetts ha ”klarat sig”, i bemärkelsen ”följt offentlighetsprincipen”, i vårt fall? Låt oss först påminna om hur tidigare studier redovisat sina resultat.

Dagens Nyheter och OFUKI-utredningen avsåg att redovisa sina resultat utifrån hur många som uppfyllde offentlighetsprincipens exakta krav. Båda använde tre arbetsdagar som primär tidsgräns, men på litet olika sätt. Medan DN mätte *gångna* arbetsdagar redovisade OFUKI-utredningen vilka som lämnade ut handlingarna *inom* tre arbetsdagar.¹¹ I praktiken innebär detta att OFUKI-utredningen underkände de som svarade efter tre arbetsdagar medan DN underkände de som svarade efter fyra arbetsdagar. Till skillnad från detta var Hyltner & Velasco (2009), liksom *Sveriges Radio*, mer generösa när de utgick från hur många som lämnat ut handlingar inom en vecka. Detta ska förvisso inte tolkas som att vederbörande bedömde att deras tidsgränser efterliknade offentlighetsprincipens krav – de var tydliga med att lagen egentligen är hårdare än deras egen redovisning. Det var snarare så att Hyltner & Velasco och SR ville vara på den säkra sidan eftersom offentlighetsprincipens verkliga

¹⁰ Organisationerna som inkluderades i stresstest 2 återges i appendix 2.

¹¹ OFUKI som endast testade kommunala bolag erbjöd möjligheten att även skicka ut handlingar via vanlig post. I dessa fall lades två extra arbetsdagar till på tidsgränsen.

tidsgräns är litet öppen för tolkning då den är situationsbaserad och därför något flytande. Eftersom begärens omfattning och behovet av sekretessprövningar kan vara skäl för att låta utlämnandet av handlingar ta längre tid i enskilda fall så bjuder snäva tidsgränser in till juridiska diskussioner som är snåriga. Vi ser här något skilda måttstockar, där en del varit tämligen generösa, sett till hur regelverket är formulerat.

Vilken är då vår måttstock när de undersökta organisationerna uppfyllt skyndsamhetskravet, och vad bygger vi den argumentationen på? För våra vidkommanden är det viktigt att påpeka att det i Tryckfrihetsförordningen (TF 2 kap 12 §) föreskrivs att allmänna handlingar på begäran ska tillhandahållas ”genast” eller ”så snart som möjligt”. Vad detta i praktiken innebär blir förstås, i typfallet, något subjektivt och föremål för bedömning, varför det förstås kan variera. Men, noterbart är att Justitieombudsmannen (JO) i ett flertal beslut har uttryckt att handlingar normalt borde utlämnas *samma dag*, men att en fördröjning på några dagar kan godtas utifrån sekretessprövning eller om det begärda materialet är omfattande (till exempel JO 4209-09 och JO 5308-11). Noterbart är att JO, i ett ärende, kritiserade regeringskansliet för att de dröjde fyra dagar med att lämna ut begärda handlingar (JO 5308-11).

TF:s bestämmelser och JO:s beslut ligger till grund för vårt eget beslut att sätta vår måttstock till att vi godkänner svar inom fyra arbetsdagar med e-post eller sex arbetsdagar med vanlig post (motsvarande *efter* tre arbetsdagar med e-post eller *efter* fem arbetsdagar med vanlig post).¹² Med detta har tanken varit att balansera mellan å ena sidan principen att hellre fria än fälla, å andra sidan har vi inte velat använda en onödigt generös tidsgräns som hamnar långt ifrån offentlighetsprincipens verkliga krav. Genom vår valda tidsgräns har vi varit generösa i jämförelse med lagstiftningen och rättslig praxis men samtidigt valt en måttstock som inte ligger onödigt långt ifrån lagstiftningen. Praxis har visat att handlingar normalt ska lämnas ut genast och att tre dagars dröjsmål av utlämnande endast kan godkännas i undantagsfall. En tidsgräns omkring tre dagar har alltså lämnat utrymme för undantagsfall och trots principen att hellre fria än fälla finns ingen anledning att ha en mer generös måttstock än så.

12 I uträkningen av de kommunala verksamheternas svarstid har vi dragit av eventuellt dröjsmål som tillkommit på grund av dröjsmål i vår egen korrespondens. I de fall som vi till exempel fick kompletterande frågor, och vi besvarade detta mejl dagen efter, drogs en dag av från svarstiden. Redovisade resultat är alltså den nettotid som uppkommer om man drar av vår egen interaktionstid.

Resultat

”Stresstest 1”

Tabell 5 nedan visar resultatet från ”stresstest 1”, den bredare och mer allmänna undersökningen som inkluderade 168 förvaltningar och 107 helägda kommunala bolag.¹³ De förvaltningar respektive bolag som behandlade samtliga delar av vår begäran inom fyra dagar via mejl (eller sex via post) har vi kategoriserat som godkända, enligt den måttstock vi beskrev i metoddiskussionen ovan.

Huruvida man klarat, eller inte klarat, vår måttstock, har i vissa fall varit en grannliga bedömningsfråga. Emellertid har kvalitetsbedömningen haft en relativ liten påverkan på resultatet som helhet, eftersom det i första hand är utlämningsstiden som varit avgörande för de allra flesta organisationers resultat. Det vi har funnit är tämligen överraskande, sett till hur problemområdet traditionellt diskuteras: 1) teorin förutsäger att bolag, av lite olika skäl, ska ha sämre insyn än förvaltning; och 2) merparten av tidigare forskning har indikerat att bolagens transparens är lägre. Tabell 5 visar emellertid att bolagen, något oväntat, klarade sig *bättre* än förvaltningarna: 51 procent av bolagen i urvalskommunerna klarade våra kriterier, medan motsvarande siffra för förvaltningarna var 44 procent. Skillnaden är dock inte statistiskt säkerställd vilket innebär att de uppmätta skillnaderna mellan verksamhetsformerna bör tolkas med en viss försiktighet.¹⁴ Istället indikerar resultatet att förvaltningar och bolag är ungefär lika dåliga på att lämna ut handlingar i tid.

Tabell 5. Kommunala bolag vs. förvaltning: Hur många klarade vårt tidsmått?

Organisationstyp	Totalt antal	Antal godkända	Andel godkända (procent)
Förvaltningar	168	74	44
Bolag	107	55	51

Kommentar: Tabellen visar antal och andel av förvaltningar respektive bolag som klarade kravet på skyndsamt att lämna ut de begärda handlingarna.

Bedömning utifrån vår måttstock är emellertid bara ett sätt att redovisa resultatet på. Ett annat är att inte vara alltför hängivna paragrafryttare och hänga upp oss vid den tidsgräns vi satt för när vi ansett att man agerat skyndsamt nog, utan se närmare på median- och medelvärdestid, liksom kvalitet på utlämnandet av materialet vi bad om. Överlag ändras inte vårt övergripande intryck, att bolagen klarar sig överraskande bra jämfört med förvaltningarna, när dessa alternativa mått används. Betraktar vi tabell 6 här nedanför, ser vi nämligen att bolagen i vår första undersökning, ”stresstest 1”, klarade sig bättre

¹³ Våra urvalskommuner till stresstest 1 finns angivna i appendix 1.

¹⁴ P-värde= 0,234.

gällande både avseende median- och medelvärde - skillnaden i medelvärden är statistiskt säkerställd på en procents signifikansnivå.¹⁵ Däremot var det signifikant fler förvaltningar som i slutändan svarade på vår begäran.¹⁶ Sammantaget innebär det här på att förvaltningarna i vårt inledande test hade problem med att lämna ut handlingarna i tid, men däremot var mer benägna att alls lämna ut svar i jämförelse med bolagen. Det var alltså fler förvaltningar än bolag som i *slutänden* gav oss den information vi ville ha, fastän förvaltningarna initialt alltså var något svagare på att få iväg materialet skyndsamt inom den gräns på fyra (eller sex) dagar vi satt. På ett sätt är det förstås så att det är ett allvarigare problem att inte alls lämna ut de begärda handlingarna, och här var det alltså var femte bolag som negligerade vår begäran, att jämföra med drygt var tionde förvaltning. Den duellen förlorade bolagen tydligt. Men, som till exempel ledarskribenten Karl Sigfrid (2017) konstaterar, är skyndsamtfrågan ingalunda trivial. För en privatperson kan en fördröjning på ett par dagar kanske vara av mindre vikt, men för en granskande journalist kan en utdragen utlämningsprocess innebära att deadline missas och ett viktigt grävande reportage får grus i maskineriet och eventuellt helt uteblir.

Tabell 6. Kommunal bolag vs. förvaltning: dagar att få ut plus felaktiga svar

Organisationsform	Median (antal dagar)	Medelvärde (antaldagar)	Andel kvalitetsgodkända (procent)	Andel inga svar alls (procent)
Förvaltningar	5	6,40	89	11
Bolag	3	4,39	79	20

Kommentar: Tabellen visar snittvärden för hur lång tid det tog för granskningsobjekten att lämna ut de begärda handlingarna, liksom hur stor andel av de respektive driftsformerna över huvud taget inte reagerade på vår begäran.

När resultaten tolkas, krävs viss försiktighet. Förvaltningarnas resultat drogs nämligen mycket ned av att samtliga förvaltningar i storkommunerna Uppsala och Halmstad misslyckades med att klara den tidsgräns vi satte för godkänt resultat. Förvaltningarna i Halmstad och Uppsala utgjorde tillsammans 22 av totalt 94 underkända förvaltningar. Detta hade förstås rejäl påverkan på förvaltningsgruppens resultat som helhet. Om man exkluderar Halmstad och Uppsala från förvaltningarnas resultat, stiger andelen godkända förvaltningar till 51 procent, vilket då alltså är i paritet med de kommunala bolagens resultat. Fallen med Uppsala och Halmstad får sägas utgöra tämligen extrema exempel på ett fenomen som var vanligt förekommande i ”stresstest 1”. Vanligen han-

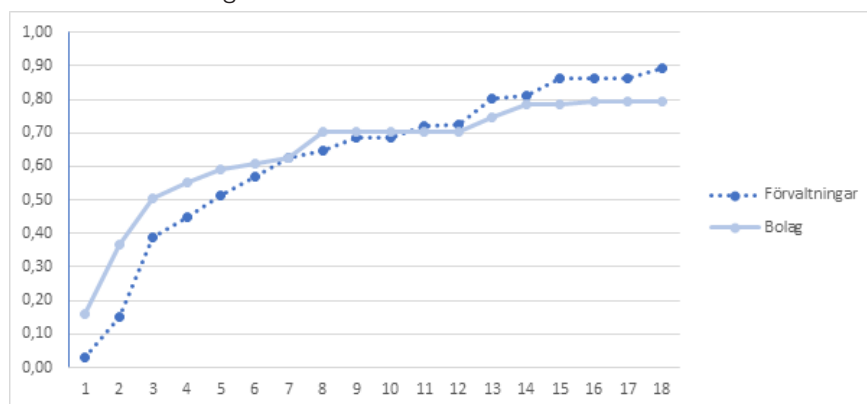
15 Observera att de organisationer som inte lämnade ut handlingar följaktligen inte heller finns representerade i beräkningen av median och medelvärde. Således är median och medelvärde variabler som har klara begränsningar i en sådan här undersökning. Vi bedömer trots detta att variablerna ger kompletterande information av värde.

16 P-värde för dubbelsidigt z-test = 0,0384

terades samtliga förfrågningar i en given kommun centralt av antingen diariet eller personavdelningen, vilka i sin tur oftast gav ett samlat svar relaterat till flera eller samtliga förvaltningar. Resultaten från enskilda förvaltningar i en given kommun kan därmed inte betraktas som oberoende från varandra och detta märktes i resultatens fördelning. Nio av 30 kommuner misslyckades med att uppfylla kriterierna för samtliga förvaltningar. Fem av dessa kommuner lämnade ut handlingar för samtliga förvaltningar, men för sent.

Om vi betraktar de kumulativa fördelningsfunktionerna för förvaltningarnas respektive bolagens resultat, bekräftar det bilden av att förvaltningarna tycks ha haft initiala problem. Endast 15 procent av förvaltningarna besvarade vår förfrågan inom två dagar medan motsvarande siffra för bolagsgruppen var 36 procent. Därefter gjorde förvaltningarna en upphämtning som resulterade i att en lika stor andel förvaltningar och bolag hade lämnat in handlingar när sju arbetsdagar hade passerat. Därefter gick förvaltningsgruppen om bolagen och i slutändan hade 89 procent av förvaltningarna besvarat vår förfrågan medan motsvarande siffra för bolagen endast var 79 procent.

Figur 1. Kumulativ fördelning "stresstest 1": hur många svarade efter x antal dagar?



Kommentar: Den vertikala axeln (y-axeln) indikerar hur många procent av undersökningsobjekten som svarat efter x antal dagar (den horisontella axeln utgör antal dagar efter begäran). Svar som inkommit med post har räknats om genom att två dagar dragits av från svarstiden.

En tolkning är att förvaltningarnas sämre resultat under första veckan kan förklaras av att undersökningsformen missgynnade centraliserade organisationer, och resulterade i hög arbetsbelastning för enskilda personer. Samtidigt kan resultatet i stresstest 1 inte helt viftas bort utifrån utformningens inverkan. Självständighet och decentralisering är bolagsformens särdrag med medföljande för- och nackdelar; och man kan till exempel anta att bolag inte alls har samma kapacitet att bygga upp administrativa stödfunktioner för att lösa den här typen av uppgifter som förvaltningar har. Dessutom är det vanligt, i kri-

tiken mot kommunala bolag, att framhålla att bolagsformen försämrar insynen i offentlig verksamhet. En möjlig tolkning av resultaten från vår undersökning är att bolagsformens decentralisering faktiskt skulle kunna vara en liten fördel i just detta sammanhang.

”Stresstest 2”

Detta om ”stresstest 1”, som avsåg alla typer av verksamhetsområden för samtliga förvaltningar och bolag i våra 30 urvalskommuner. Låt oss nu hålla verksamhetsområdet konstant, för att försöka isolera effekten av driftsformen (bolag kontra förvaltning), på benägenheten att följa offentlighetsprincipen. Tabell 9 nedan visar resultatet från ”stresstest 2”, som inkluderar 140 förvaltningar och 52 helägda bolag som ombesörjer VA i kommunerna. De förvaltningar respektive bolag som behandlade samtliga delar av vår begäran inom fyra dagar via mejl eller sex via post har kategoriserats som godkända. Utöver tidskriteriet, har organisationernas hantering bedömts utifrån ifall alla handlingar lämnats ut eller om vi fått någon rimlig förklaring i de fall då handlingarna inte lämnats ut. Jämfört med resultatet i ”stresstest 1”, var resultatet i ”stresstest 2” det omvända med ett helt klart bättre resultat för förvaltningarna. Bland förvaltningarna klarade 54 procent våra kriterier medan motsvarande siffra för bolagen var 38 procent.

Tabell 7. Kommunala bolag vs. förvaltning: Hur många klarade vår måttstock?

Organisationstyp	Totalt antal	Antal godkända	Andel godkända (procent)
Förvaltningar	140	75	54
Helägda bolag	52	20	38

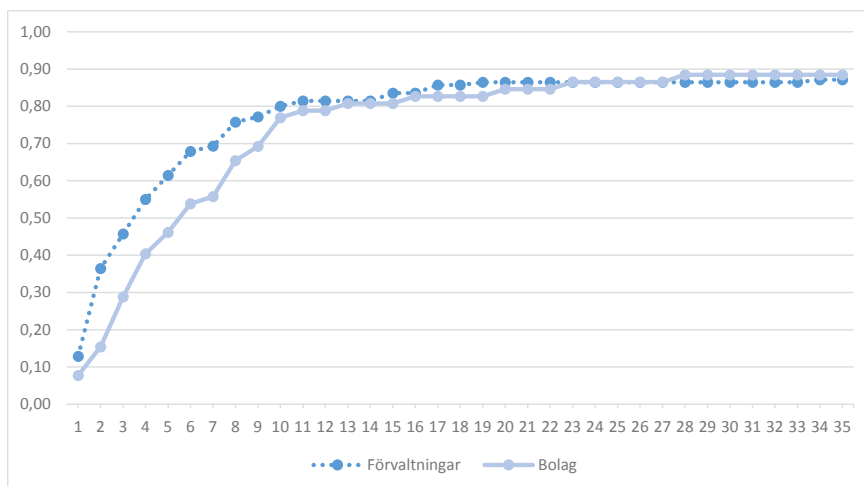
Förvaltningarnas bättre resultat i ”stresstest 2” var intressant och något överraskande mot bakgrund av att bolagen klarade sig bättre i ”stresstest 1”. Innebär detta att förvaltningarna klarar sig bättre under mer jämförbara förhållanden och då begäran av handlingar blir mindre koncentrerad? Den bilden förstärks om man betraktar tabell 8 nedan vilken visar att fanns stora skillnader mellan bolagen och förvaltningarna i ”stresstest 2”, både gällande median och medelvärde av svarstiden.

Tabell 8. Kommunala bolag vs. förvaltning: dagar att få ut (plus felaktiga svar)

Organisations-typ	Median (dagar)	Medelvärde (dagar)	Andel kvalitets-godkända (procent)	Andel ej svar (procent)
Förvaltningar	3	4,83	87	13
Bolag	5	6,78	88	12

I motsats till skillnaden i andel godkända och de stora skillnaderna i medelvärden visar tabell 8 samtidigt att förvaltningarna och bolagen var likvärdiga gällande de andelar som i slutändan blev kvalitetsgodkända (eller som alls inte svarade på vår begäran). Sammantaget innebär detta att förvaltningarna i "stresstest 2" generellt sätt var snabbare med att lämna ut handlingar, medan de respektive populationernas benägenhet att svara på begäran var ungefär lika stor. Denna slutsats bekräftas även om man betraktar figur 2 som visar den kumulativa fördelningen för "stresstest 2". Diagrammet visar tydligt att förvaltningarna var betydligt snabbare med att lämna ut handlingar jämfört med bolagen. Efter två arbetsdagar hade 36 procent av förvaltningarna och 15 procent av bolagen gett godkända svar på vår förfrågan. Som tidigare nämnts, planades dock skillnaderna ut efterhand och i slutändan var det 87 procent respektive 88 procent som lämnat ut handlingar. I diagrammet nedan ser man att det var en ungefär lika stor andel förvaltningar och bolag som lämnat ut handlingar efter tio dagar och därefter fortsatte grupperna att ligga jämnt avseende andel utlämningar fram tills tidpunkten då testet avbröts.

Figur 2. Kumulativ fördelning "stresstest 2": hur många svarade efter x-antal dagar?



Kommentar: Den vertikala axeln (y-axeln) indikerar hur många procent av undersökningsobjekten svarat efter x antal dagar (den horisontella axeln utgör antal dagar efter begäran). Svar som inkommit med post har räknats om genom att två dagar dragits av från svarstiden.

Som vi tidigare redogjorde för i metodkapitlet ovan, avsåg vi i första hand att kontakta kommunernas verksamheter på förvaltningsnivå då vi anser att detta ger den mest rättvisande jämförelsen med kommunala bolag. I "stresstest 2" saknades dock tillgängliga e-postadresser till vissa förvaltningar som

ansvarar för VA och i dessa fall använde vi istället kommunernas allmänna adresser som var riktade till kommunledningskontoret eller liknande. Med tanke på att det finns teoretiska skäl till att förvänta sig att kommunledningskontoret och övriga förvaltningar har olika förmåga till att hantera begäran av handlingar är det relevant att kontrollera om resultatet skiljer sig beroende på vilken typ av e-post som användes. Tabell 11 nedan visar att vi kontaktade förvaltningsnivån i 84 procent av fallen och att 53 procent av förvaltningarna i den gruppen blev godkända. Att använda kommunernas allmänna adress gav ett något sämre resultat med 48 procent godkända.

Tabell 9. Förvaltningar i "stresstest 2" uppdelade efter kontaktväg

Tillvägagångsätt	Totalt Antal	Total andel (procent)	Antal godkända	Andel godkända (procent)
Kontaktade förvaltningsnivå	117	84	62	53
Kontaktade kommunnivå	23	16	11	48

Att kommunens allmänna e-post inte gav ett bättre resultat är något överraskande, eftersom kommunledningskontoren i typfallet inrymmer personalkontor och diaries som är ansvariga för att hantera förfrågningar enligt offentlighetsprincipen i hela kommunen. Samtidigt kan vi inte utesluta att avståndet mellan kommunens centrala kontor och den förvaltning som ansvarade för VA haft betydelse eftersom de som ansvarar centralt kan förväntas ha sämre kunskap om rådande förhållanden i andra förvaltningar. I vilket fall verkar inte användningen av kommunernas allmänna e-postadresser ha påverkat undersökningens resultat i särskilt stor utsträckning. Dels eftersom vi bara använde kommunernas allmänna e-post till 23 kommuner och dels eftersom skillnaden i resultat var liten beroende på vilken nivå som kontaktades.

Några ord om avvikande resultat

De resultat som presenterats hittills har visat att de kommunala verksamheterna generellt sett har svårt att leva upp till offentlighetsprincipens krav på skyndsamhet. Samtidigt var det närmare 90 procent av verksamheterna (dock endast 80 procent av bolagen i "stresstest 1") som i slutänden svarade på vår begäran, vilket trots allt antyder att finns en skaplig respekt för offentlighetsprincipen sett till benägenheten att *till slut* överlämna begärt material. Intrycket förstärks av att vi generellt sett blev korrekt bemötta – det var exempelvis sällan vi blev bemötta på ett otrevligt sätt eller som vår förfrågan blev ifrågasatt. Likväl finns det en del anmärkningsvärda undantag. I våra undersökningar stötte vi på en del oväntade svar och reaktioner som förtjänar att nämnas. Av presentationstekniska skäl, samlar vi de litet avvikande resultaten här.

I ett fall, då vi skickade vår begäran till en e-postadress som innehöll personnamnet till vd:n i ett bolag, så råkade vi ut för en vd som uppenbarligen var

trött på allt vad offentlighetsprincipen innebär:

Vi tar fram uppgifterna åt dig, men helt allvarligt... Vet du hur många som frågar efter detta? Det kan väl knappast finnas något kvar att forska om på det här området? Tur att man har något roligare att göra!

Det är inte omöjligt att tro att det aktuella bolaget också ingick i *Sveriges Radios* undersökning från tidigare i år som presenterades under vårt avsnitt om tidigare forskning; och att två förfrågningar inom ett år var en förfrågan för mycket för den aktuella vd:n. Till det aktuella bolagets försvar ska dock rapporteras att de lämnade ut alla handlingar inom tre dagar (vilket är ett godkänt resultat). Några handlingar fick vi däremot inte när vi mejlade förvaltningschef som stod som kontaktperson till en socialförvaltning; chefen i fråga meddelade att vederbörande inte kunde hjälpa oss eftersom det var vederbörande förfrågan avsåg; och vi blev varken vidarebeordrade eller hänvisade någon annan som kunde svara på våra frågor.

I övrigt fanns det även andra exempel på vad som måste beskrivas som bristfällig service. Ett bolag hänvisade oss till att *fysiskt* komma till en adress i en kommun som ligger långt från där vi har vår bas för att hämta upp handlingarna. När vi undrade huruvida de kunde tänka sig att skicka handlingarna i ett frankerat kuvert som vi erbjöd oss att skicka till dem, fick vi inget svar. I andra fall förekom även att vi blev tillfrågade om vad vi ska ha handlingarna till samt att vi blev tillfrågade om huruvida det var okej att vi väntade på handlingarna utifrån arbetsbelastning eller att en enskild person var frånvarande. Givet detta är det på sin plats att påpeka att lagar och praxis är tydliga med att handlingar ska lämnas ut genast, att enskilda personers frånvaro inte är ett giltigt skäl för ökad utlämningsstid samt att det generellt sett inte är tillåtet att fråga vad begärda handlingar ska användas till (undantaget när detta är befogat utifrån sekretess).

I flera fall avslogs våra förfrågningar med hänvisning till sekretess, men i regel fick vi ingen juridisk motivering till varför så var fallet. Avslagen som vi fick inkluderar allt från då en vd i ett kommunalt bolag personligen tyckte att "anställningsavtal inte är en offentlig handling", till fall då handlingar sades vara sekretessbelagda eftersom externa rekryteringsföretag hade använts. Detta bedömer vi likväl inte tillräckligt som motiveringar. TF anger att vad som är sekretessbelagt ska framgå noga i särskild lag och att sekretessbedömningar måste motiveras utifrån något skäl som står angivet i TF 2 kap. 2 §. Myndighetspersoner får alltså inte avslå begäran av allmän handling genom att hänvisa till sekretess utan vidare.

Bekymmersamt för testet var att användning av externa konsulter är ett vanligt fenomen i rekryteringsprocesser, vilket i många fall skapade förvirring kring tillämpandet av offentlighetsprincipen. Förvirringen var emellertid särskilt stor hos ett av de kommunala bolag som var verksamma inom VA. Bolaget hänvisade oss till ett rekryteringsföretag gällande vår förfrågan om vilka som sökt tjänsten som vd. När vi kontaktade det nämnda rekryterings-

företaget fick vi dock ett bestämt besked om att rekryteringsföretaget som vi hänvisats till inte hade ansvarat för den aktuella rekryteringsprocessen. Hade bolaget måhända använt lite för många olika bemanningsföretag? Det fallet väcker vissa frågor om kvaliteten på arkivering och diarieföring i vissa av verksamheterna.

Bemanningsföretag - försvärande omständighet?

Mer allmänt var det alltså en klart besvärande omständighet för våra analyser att vi i många fall fick avslag på vissa delar av vår begäran med hänvisning till att man antingen internrekryterat (då fanns sålunda ingen lista på sökande till tjänsten att skicka till oss) eller att man använt sig av bemanningsföretag, och att man därefter hävdade att man inte hade tillgång till den information vi eftersökte. Förekomsten av detta illustreras i tabell 10 nedan.

Tabell 10. Kommunala bolag vs. förvaltning: externa rekryterare och internrekryteringar

Organisationsform	Angivna externa rekryterare (procent)	Avslag med hänv. till externa rekryterare (procent)	Internrekrytering, omorganisation mm (procent)
Förvaltningar	27	17	14
Bolag	27	18	19

Kommentar: Tabellen visar att nästan var tredje förvaltning och bolag hänvisade till att de använt externa firmor för att rekrytera person till chefs- eller vd-position; och att drygt hälften av förvaltning liksom bolag som använt externa rekryteringsfirmor avslag vår begäran att få ut namn på dem som sökt nämnda anställningar.

Avslagen som berodde på internrekryteringar ska vi inte orda så mycket om. Organisationerna i undersökningen kan inte lämna ut handlingar som inte finns och därmed har vi givit med godkänt ifall ett motiverat avslag lämnades inom tidsgränsen. Man kan förstås ha en diskussion om i vilken mån högt uppsatta tjänster i offentliga verksamheter bör eller får internrekryteras¹⁷, men en sådan diskussion ligger utanför syftet för den här rapporten.

Gällande externa rekryteringar genom bemanningsföretag förtjänar detta fenomen en diskussion. Som tabell 10 ovan visar så angav 27 procent av förvaltningar samt bolagen i ”stresstest 1” att de använt bemanningsföretag i samband med aktuella rekryteringar av chef respektive vd. I drygt två tredjedelar av dessa fall så användes det faktum att bemanningsföretag var inblandade som motivering till att vissa handlingar inte lämnades ut. Förekomsten av avslag med hänvisning till användning av bemanningsföretag var ungefär

¹⁷ Generellt gäller i offentlig sektor att tjänster som ska tillsättas också ska utlysas öppet (åtminstone via anslagstavlor och till arbetsförmedlingen), och att detta dessutom ska göras i rimlig tid innan sista ansökningsdatum så att de som är intresserade under viss tid ska kunna söka.

lika vanligt i de två urvalsgrupperna om man tar hänsyn till urvalsgruppernas storlek. Andelen kring 17 procent är dock ett anmärkningsvärt resultat i sig, i och med att det finns viss juridisk tveksamhet om huruvida användning av externt bemanningsföretag är ett giltigt skäl för att sakna vissa handlingar eller avslå vår begäran. Vi diskuterar detta utförligare längre fram.

Liksom i ”stresstest 1” var det vissa fall i ”stresstest 2” där vi fick vi avslag på vissa delar av vår begäran med hänvisning till internrekrytering eller användning av bemanningsföretag. Frekvensen av detta illustreras i tabell 8 nedan.

Tabell 11. Kommunala bolag vs. förvaltning: externa rekryterare och internrekryteringar

Organisationstyp	Angivna externa rekryteringar (procent)	Avslag m hänv till externa rekryterare (procent)	Avslag m hänv till internrekrytering (procent)
Förvaltningar	8	4	20
Helägda bolag	38	23	17

Som tabell 11 ovan visar, angav 8 procent av förvaltningarna och 38 procent av bolagen i ”stresstest 2” att de använt bemanningsföretag i samband med aktuella rekryteringar av chef respektive vd. I över hälften av dessa fall användes det faktum att bemanningsföretag var inblandade som motivering till att vissa handlingar inte lämnades ut. Bolagen var kraftigt överrepresenterade gällande användning av bemanningsföretag, och följaktligen blev de även överrepresenterade gällande avslag med hänvisning till bemanningsföretag. Med hänsyn till populationernas storlek så var avslag som motiverades med extern rekrytering mer än *fem gånger* så vanligt bland kommunala VA-bolag i jämförelse med förvaltningar ansvariga för samma verksamhetsområde. Det är således rimligt att dra slutsatsen att bolagen i ”stresstest 2” skulle klarat sig förhållandevis ännu sämre om vi varit strängare och underkänt motiveringar om extern rekrytering.

Sammanfattningsvis har vi alltså sett att det är frekvent förekommande att såväl bolag som förvaltningar tar hjälp av bemanningsföretag i deras rekryteringsprocesser. I över hälften av de fall där användning av bemanningsföretag kunnat dokumenteras har utlokalisering av rekryteringsprocessen använts som motivering till att begärda handlingar *inte* lämnats ut. Detta förfarande är högst tveksamt ur juridisk synpunkt. I en rätt så färsk dom i högsta förvaltningsdomstolen beslutades att rekryteringshandlingar som förvarades hos bemanningsföretag, på uppdrag av en kommunal nämnd, var att betrakta som allmänna (Högsta förvaltningsdomstolen mål nr 874-16).

Om en myndighet anlitar ett fristående konsultföretag, utan att

företaget kan sägas delta i myndighetens verksamhet, är utgångspunkten att handlingar som kommer in till eller upprättas av konsultföretaget inte blir allmänna eftersom de förvaras hos en utomstående. Om myndigheten emellertid är involverad i eller har rätt till insyn i företagets arbete kan dock en tillämpning av de principer som kommit till uttryck i flera avgöranden av Högsta förvaltningsdomstolen leda till att sådana handlingar anses förvarade för myndighetens räkning och därmed blir allmänna... AV det aktuella ramavtalet med bilagor framgår bl.a. att de personer som utför rekryteringsarbetet ska delta i möten som kommunen kallar till under arbetets gång och att de sökande kan komma att djupintervjuas under medverkan av personal från kommunen... Innehållet i avtalet innebär, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, att kommunen får anses ha haft både inflytande och insyn i rekryteringsföretagets arbete på ett sådant sätt att de aktuella handlingarna får anses ha mottagits och förvarats av företaget för kommunens räkning. Huruvida kommunen har tagit del av dem eller inte saknar härvidlag betydelse. De utgör därmed allmänna handlingar (vår fetstil, mål nr 874-16 s 4).

Enligt domen är handlingar som förvaras för "kommunens räkning" och där kommunen har insyn och inflytande att betraktas som allmänna. Detta talar för hög generaliserbarhet eftersom det är rimligt att tro att kommuner faktiskt har insyn och inflytande i sina egna rekryteringsprocesser. Samtidigt stödjer sig den aktuella domen på utformningen av ramavtalet mellan kommunen och bemanningsföretaget i det enskilda fallet och det gör det vanskligt att bortom tvivel överföra domens slutledning till att gälla *alla* samarbeten mellan kommunala verksamheter och bemanningsföretag.

I de fall som de kommunala verksamheterna hade använt sig av bemanningsföretag men inte gjorde avslag med hänvisning till detta, utan istället försökte få fram efterfrågade handlingar, användes i huvudsak två olika tillvägagångssätt. I vissa fall fick vi besked om att kommunerna själva skulle kontakta berörda bemanningsföretag och själva återkoppla till oss. En handfull gånger blev vi istället hänvisade till att själva kontakta berörda bemanningsföretag. Den första metoden är mer serviceinriktad och troligen mer i linje med kommunernas skyldigheter utifrån offentlighetsprincipen och kommunernas allmänna serviceskyldighet. Samtidigt innebar omvägen via bemanningsföretaget i regel att servicetiden förlängdes, och en rimlig fråga i sammanhanget är om inte kommunerna själva borde diarieföra de delar av en rekryteringsprocess som kan vara relevanta för överklagan av tillsättningar. Gällande direkthänvisning till bemanningsföretaget har detta vissa poänger i form av att reducera antalet mellanhänder, men sett till offentlighetsprincipen kan det nog vara tveksamt eftersom det innebär att proceduren att i slutänden få ut begärda handlingar blir krångligare och mer omfattande.

Även den som vill inta en diplomatisk ståndpunkt kan konstatera är att det

i nuläget finns stora frågetecken kring offentliga verksamheters nuvarande användning av bemanningsföretag. Det saknas uppenbarligen konsensus kring bemanningsföretagens skyldigheter vid samarbeten med offentliga verksamheter och ute i kommunala verksamheter finns det delade meningar om ifall rekryteringshandlingar hos bemanningsföretag är att betrakta som "allmänna". Utöver detta verkar det saknas en strategi för hur offentlighetsprincipen ska bevaras i samband med externa rekryteringssamarbeten. Det är lätt att få intrycket av att våra förfrågningar i vissa fall föll bortom utarbetade riktlinjer och istället hanterades genom rätt så improviserade lösningar.

Sammanfattning

Den tydligaste slutsatsen som kan dras av våra två undersökningar är att kommunala verksamheter i allmänhet har svårt att leva upp till offentlighetsprincipens krav på skyndsamhet. Märk att vår ambition inte är att *förklara* varför det är så eller vad som kännetecknar dem som klarade respektive missade de tidsgränser vi satte upp. Vår poäng här är den deskriptiva. Trots en generöst tilltagen måttstock, var inte mer än strax över hälften godkända i någon testgrupp. Således är en viktig slutsats, att det är fel att betrakta bristande följande av offentlighetsprincipen som problem enkom associerat med kommunala bolag. Resultaten från vår studie, som vi också sett i några tidigare journalistiska granskningar, säger minst lika mycket om det generella efterföljande offentlighetsprincipen i svensk offentlig sektor.

Jämfört med resultatet i "stresstest 1", var resultatet i "stresstest 2" det omvända, det vill säga med ett klart bättre resultat för förvaltningarna. Förvaltningarnas resultat med 54 procent godkända (utifrån generösa bedömningskriterier) är emellertid långt ifrån bra. Även om man betraktar "stresstest 2" som en isolerad företeelse, är det tydligaste resultatet att VA-organisationer har svårt att uppfylla offentlighetsprincipens krav på skyndsamhet.

Resultatet i "stresstest 2" är tankeväckande. Här har vi hållit verksamhetsområdet konstant och låtit driftsformen – förvaltning kontra bolag – variera. Det vi såg här öppnar upp för tolkningen att förvaltningarna trots allt kanske är litet bättre än kommunala bolag under så att säga normala omständigheter. Eftersom jämförelsen gjorts inom ett likvärdigt verksamhetsområde, är det möjligt att tolka resultatskillnaderna som ett utslag av organisationsformen (förvaltning kontra bolag). Givet en sådan tolkning, *skulle* resultatet i "stresstest 1" kunna betraktas i ljuset av många kommuner hanterade alla ärenden centralt vilket innebar en stor arbetsbörda för enskilda personer när samtliga förvaltningar vidarebefordrade vår begäran till samma ställe. Denna hypotes får visst stöd av att det var en större andel förvaltningar som besvarade begäran i "stresstest 1" jämfört med bolag. Emellertid får detta resultat ses som att vi härmed mejslat fram en arbetshypotes för fortsatt forskning att gräva djupare i. Det krävs fler och bredare jämförelser för att dra några slutsatser i frågan.

Sammanfattningsvis visar våra resultat att såväl kommunala förvalt-

ningar som kommunala bolag brister i efterföljandet av offentlighetsprincipen. Kommunala verksamheter är framför allt dåliga på att uppfylla det krav på skyndsamhet som lagen kräver. Däremot saknas det entydigt belägg för att den ena eller den andra organisationsformen medför sämre insyn. Medan bolagen klarade sig bättre i "stresstest 1" som fokuserade på urvalskommuner fick förvaltningarna ett bättre resultat i "stresstest 2" som undersökte organisationer inom VA.

Slutsatser och implikationer

Resultaten i korthet

Frågan om huruvida *New Public Management* i allmänhet, och bolagisering av kommunal verksamhet i synnerhet, inverkar på demokratins kvalitet har länge varit i hetluften inom forskarsamhället (till exempel Sands 2006; Box med flera 2001; Lundquist 1998). Men inte bara forskare har oroat sig. Diskussionen har även funnits i dagspolitisk debatt. Under 1990-talets mitt kunde vi exempelvis se hur den dåvarande folkpartistiske riksdagsmannen Torsten Gavelin (1996) hävdade att kommunala bolag suddar ut gränsen mellan privat företagande och offentlig förvaltning; där han drev argumentet att bolagens begränsade insyn och de allt snabbare beslutsprocesserna ökade risken för korruption. Gavelin ansåg härvid att bolagiseringarna hade ”kortslutit” den demokratiska beslutsprocessen. Nästan 20 år senare lever dessa resonemang. Bland annat har den före detta riksåklagaren för Riksenheten mot korruption, Christer van der Kwast, sagt att ”Riskerna frodas när man bolagiserar. Systemet blir mer och mer näringslivsinriktat”; och en av Statskontorets utredare yttrade i en intervju att ”I bolagen är riskmedvetenhet [om korruption] låg, insynen liten” (*Svenska Dagbladet* 2012). I en egen enkätstudie som vi genomförde under våren 2017 – riktad till samtliga fullmäktigeledamöter i 30 svenska kommuner – förefaller denna uppfattning också finnas; vi såg att 54 procent av dem ansåg att kommunala bolag försvårar insyn och granskning. I linje med antaganden om dålig insyn i bolagen har studier också funnit – exempelvis Hyltner och Velasco (2009) liksom OFUKI-utredningen (SOU 2011:43) – att kommunala bolag inte är något vidare på att följa offentlighetsprincipen.

Emellertid reser de sistnämnda studierna en del frågetecken. Visst, vi ifrågasätter förstås inte deras resultat, att bolagen överlag lämnar i övrigt att önska vad anbelangar benägenheten att lämna ut allmänna handlingar med den skyndsamhet lagen kräver. Men vi kan inte riktigt *veta* om detta beror på driftsformen förrän vi har jämfört med dem kommunernas förvaltningar. Denna kvardröjande fråga ligger till grund för vår undersökning och dess specifika utformning – det vill säga att vi haft ambitionen att ”stresstesta” 1) alla helägda kommunala bolag och förvaltningar i 30 slumpvist utvalda kommuner, samt 2) samtliga förvaltningar och helägda kommunala bolag i Sverige som ombesörjer lokala VA-verksamheter. Tabell 12 sammanfattar vad vi fann i ”stresstest 1”:

Tabell 12. Sammanfattning av "stresstest 1".

Organisa- tionstyp	Andel godkända (procent)	Median (dagar)	Medel- värde (dagar)	Andel kvali- tetsgodkända (procent)	Andel ej svar (procent)
Förvaltningar	44	5	6,40	89	11
Bolag	51	3	4,39	79	20

Vi menar att resultaten i "stresstest 1" bidrar med ny kunskap till forskningsfältet genom att det bekräftar vad vi såg i en journalistisk granskning utförd av *Sveriges Radio* (2017) tidigare i år. Igen, kommunala bolag imponerar verkligen inte när det kommer till benägenheten att lämna ut det begärda materialet i enlighet med regelverken. Men det gör inte förvaltningarna heller. Tvärtom var det *fler* förvaltningar som inte klarade vår (relativt generösa) tidsgräns för utlämnande av det material vi begärde ut. Även om förvaltningarna – trots att tidsgränsen ändå passerats – i slutänden presterade bättre än bolagen när det gäller att tillhandahålla oss den information vi ville ha, ändrar det inte på faktum: Våra resultat problematiserar det förgivettagna antagandet att kommunala bolag skulle vara sämre än förvaltningar på att följa offentlighetsprincipen tolkad som benägenheten att lämna ut allmän handling med den skyndsamhet lagen kräver. Emellertid gäller att när vårt test fått löpa ut hela undersökningsperioden, bland annat efter en påminnelse om våra förfrågningar, var förvaltningarna bättre än bolagen på att i slutänden få ut det begärda materialet till oss: endast 11 procent av förvaltningarna underlät att svara på vår begäran, medan motsvarande siffra för bolagen var 20 procent.

I "stresstest 2" hade vi för ambition att åtminstone *försöka* isolera betydelsen av driftsform på ett litet bättre sätt. Vi höll nu verksamhetsområdet konstant (vi undersökte verksamheter som ansvarar för VA-området i kommunerna), men lät driftsformen variera (ibland är det kommunens tekniska förvaltning eller samhällsbyggnadsförvaltning som ombesörjer området, ibland är det kommunala bolag). Vad vi fann, redovisas i tabell 13.

Tabell 13. Sammanfattning av "stresstest 2".

Organisa- tionstyp	Andel godkända (procent)	Median (dagar)	Medel- värde (dagar)	Andel kvali- tetsgodkända (procent)	Andel ej svar (procent)
Förvaltningar	54	3	4,83	87	13
Bolag	38	5	6,78	88	12

Så, när vi endast granskar VA-verksamheten, får vi det omvända resultatet jämfört med det mer generellt hållna "stresstest 1". Här presterar förvaltningarna rätt så mycket bättre när det kommer till att svara inom den tids-

gräns vi satt upp. Det är fortfarande inte alls särskilt bra – endast drygt hälften godkända – men förvaltningarna är 16 procentenheter bättre jämfört med bolagens resultat. Hur långtgående slutsatser man vågar dra av detta, låter vi vara osagt. Vi har bara studerat ett enda verksamhetsområde här (VA), och där tycks det som om förvaltningarna presterar bättre när det kommer till åtminstone skyndsamhet jämfört med bolagen. Det gör att vi i slutänden åtminstone inte fullt ut är beredda att kasta hypotesen i soptunnan, att bolag skulle kunna vara något sämre än förvaltning när det kommer till efterföljande av offentlighetsprincipen. Men, och detta är viktigt, det betyder ingalunda att förvaltningarna är särskilt bra på det heller.

Implikationer

Vilka generella lärdomar kan dras från de resultat som presenterats här? Vilka implikationer kan de sägas ha? I vilket sammanhang ska rapporten läsas? Här finns det skäl att påminna om den generella definitionen av offentlighetsprincipen, där utlämnande av allmän handling bara utgör en delmängd. Följande kan man till exempel läsa på regeringens hemsida:

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen. Den innebär att allmänheten, ofta enskilda individer och företrädare för media, har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlagar, exempelvis genom rätten till yttrandefrihet, meddelarfriheten för tjänstemän och genom allmänna handlingars offentlighet.

Inte sällan slår vi oss för bröstet när den svenska offentlighetsprincipen omtalas. Den sägs vara unik och en hörnsten för den svenska demokratin. Detta sagt, menar vi emellertid att det förefaller kunna finnas vissa bekymmersamma glapp mellan de vackra orden å ena sidan, och praxis å den andra; alltså hur tjänstemän och deras chefer beter sig i den vardagliga yrkesutövningen. Läger man våra resultat bredvid de studier och granskningar som refererats tidigare i denna rapport (*Dagens Nyheter*s granskning av myndigheter, *Sveriges Radios* av bolag och förvaltningar, liksom Hylltner och Velascos studie, samt OFUKI-utredningen) framträder en bild där det offentliga Sverige lämnar en del i övrigt att önska vad gäller utlämnande av allmänna handlingar, framför allt gäller det skyndsamhetskriteriet. Problemen gäller alltså inte enbart kommunala bolag. Sammantaget är intrycket att problemen också gäller statliga myndigheter och kommunala förvaltningar.

Bekymren med offentlighetsprincipens tillämpning stannar emellertid inte vid brister i utlämnande av allmänna handlingar. I definitionen av principen är också meddelarfriheten en viktig aspekt, och den regleras i tryckfrihetsförordningen (TF) liksom yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Detta är ingalunda trivialt. Flera har gått så långt som att mena att de svenska tjänstemännens kombination av yttrande-, informations- och meddelarfrihet,

samt deras meddelarskydd, historiskt bidragit till att motverka rättsröta i den offentliga förvaltningen (till exempel Premfors med flera 2003; Lundquist 1998). Men, en tystnad sägs ha spridit sig i offentlig sektor, vilket ska ha inneburit att tjänstemän blivit allt mer tveksamma till att använda sin grundlagsstadgade rätt att kritisera sina överordnade, det vill säga, att benägenheten att agera *whistle blower* har avtagit bland offentliga tjänstemän. Det påstås nämligen ha blivit vanligare att överordnade försöker hindra sina anställda att utnyttja sin grundlagsenliga yttrande- och meddelarfrihet; och helt nyligen har vi sett ett par uppseendeväckande exempel på brott mot det så kallade efterforskningsförbudet (*Aftonbladet* 2017; *Journalisten* 2016a, 2016b; 2016c).

Resultat från ett par enkätundersökningar ger stöd för att offentlighetsprincipen i bemärkelsen ”förutsättningar för *whistle blowers*” inte fungerar särskilt bra i dag. Till exempel vågar ungefär hälften av Arbetsförmedlingens anställda inte säga vad de tycker på jobbet, där orsaken är rädsla för repressalier (*Arbetet* 2012); och resultatet förefaller kunna gälla ett stort antal myndigheter i Sverige (se Börnfelt & Fransson 2010). Till exempel visade en undersökning som tidningen *Kollega* lät göra i september 2009 att enbart 23 procent av de tillfrågade uppgav att de skulle kunna tänka sig att bli en *whistle blower* om vederbörande upptäckte missförhållanden på arbetsplatsen; en anmärkningsvärt låg siffra i ljuset av att 64 procent av de tillfrågade i samma undersökning ansåg att visslare behövs och är viktiga (*Kollega* 2009). Nyligen såg vi liknande resultat i *Global Corruption Barometer* (2016); *whistle blowing* anses vara effektivt för att motverka korruption. Men svenskarna ger uttryck för rädsla för att avslöja korrupta beteenden på grund av risk för repressalier.

De oroande bilder som tecknas i sentida enkätstudier, stärker resultaten från äldre studier. Bland annat uppmärksammade SKTF (1999) att var fjärde kommunanställd sade sig ha verklig erfarenhet av att bestraffas när de framförde kritik på arbetsplatsen, och i en omfattande enkätstudie fann Aronsson och Gustavsson (1999: 189) att offentligt anställda – trots sitt starka lagstiftningsskydd – inte uppfattade sin yttrandefrihetssituation bättre än privatanställdas. Tendensen var snarare den motsatta. Dessa bekymmersamma drag i faktisk tillämpning av offentlighetsprincipen har inte gått lagstiftaren förbi. I syfte att stärka förutsättningar för att agera visselblåsare, tillsattes en utredning 2013 som lämnade ifrån sig ett betänkande 2014 (SOU 2014:31), som landade i en ny – men tämligen kritiserad – lagstiftning på området.¹⁸

I sammanhanget är det också viktigt att uppmärksamma att allt mer av den svenska offentligt finansierade verksamheten har lagts ut på privata utförare inom till exempel vård och omsorg, fristående förskolor, skolor och vuxenutbildning etc. Numer produceras omkring en sjundedel av de skattefinansierade välfärdstjänsterna av privata utförare; och till exempel ökade kommunernas kostnader för köp av vård och omsorgsverksamhet från privata utförare från 19 miljarder

18 Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Kritiken mot lagen handlar bland annat om att det är märkligt att man bara är skyddad om visslandet gäller ”allvarliga” missförhållanden; liksom att det finns en reservation om att man är skyddad först om man initialt (och resultatöst) slagit larm internt.

kronor (2006) till 35 miljarder (2013). En implikation av denna förändring i sättet att organisera välfärden är att möjligheterna till insyn i offentligt finansierade verksamheter begränsas, till den grad att flera ansett att offentlighetsprincipen kommit att urholkas (till exempel Dir 2015:92). Detta hänger samman med *både* att möjligheterna att agera *whistle blowers* i dessa verksamheter är kringskurna, liksom rätten att ta del av allmänna handlingar. Lagstiftaren är inte omedveten om problemet. 2015 tillsattes en utredning med uppdrag att finna lösningar så att offentlighetsprincipen i praktiken också kan införas i privat utförd, men offentligt finansierad verksamhet inom vård, omsorg, fristående förskolor samt vuxenutbildning. Utredningens slutbetänkande lämnades i september 2016 och redovisades i *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) där man lämnade förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i privat utförd, men offentligt finansierad, vård och omsorg.

Oron för offentlighetsprincipens presumtiva urholkning stannar inte här. För att ta ännu ett exempel har vi bland annat sett hur Tidningsutgivarna (TU) uttryckt kritik mot att regeringen, samt olika aktörer i det offentliga, förefaller jobba för att allt mer av den offentliga verksamheten ska kunna beläggas med sekretess. Företrädare för TU konkluderade härvid i ett debattinlägg att "det känns konstigt så här det 250:e året av tryckfrihet (1766–2016) att få en departementspromemoria i knät med förslag som uteslutande innebär en begränsning av medborgarnas insyn" (Gustafsdotter & Hultengård 2016). Här bör också uppmärksammas att en debatt utbröt kring det lagförslag som föreslog att personnummer på offentliganställda skulle bli hemliga, något som ett stort antal grävande journalister menade skulle få till följd att "många missförhållanden i framtiden inte kommer att kunna avslöjas" (Aschberg med flera 2016); samt diskussionen om att EU-medlemskapet inneburit att svensk offentlighetsprincipen sakta börjat "vittra sönder" (Funcke 2014).

De beskrivna resultaten, liksom de sentida utvecklingslinjerna och debatterna, pekar i en riktning inte allt för upplyftande. På papperet ser våra regelverk överlag fina ut när det kommer till offentlighetsprincipen. Men efterlevnaden och genomförandet lämnar en hel del i övrigt att önska; och flera av det senaste decenniets utvecklingslinjer har inneburit att området där offentlighetsprincipen gäller fullt ut har kringskurits. Kanske är det därför dags att kalibrera självbilden av den unika, transparenta svenska offentliga förvaltningen? Kanske sitter vi här med ett generellt problem med insyn och granskning, och därmed också ansvarsutkrävande från makthavare i det offentliga, som behöver diskuteras med ett bredare grepp? Om vi menar allvar med påståendet att offentlighetsprincipen är en förutsättning för ansvarsutkrävande, bidrar till rättssäkerhet samt håller korruptionsnivåer och resurslöseri nere, finns stor anledning att ta dessa frågor på allra största allvar.

Referenser

- Aftonbladet* (2017). "Domen en viktig signal i dessa tider" (krönika, Oisín Cantwell).
- Aronsson, Gunnar & Klas Gustavsson (1999). "Kritik eller tystnad: En studie av arbetsmarknads och anställningsförhållandens betydelse för arbetsmiljökritik", *Arbetsmarknad & arbetsliv* 5(3), 189–206.
- Aschberg, Richard (2016). "Lagförslag vill begränsa offentlighetsprincipen", *Dagens Nyheter*, 5 mars.
- Axberger, Hans-Gunnar (2002). "Processens offentlighet – värn eller hinder?", Det 36e nordiska juristmötet i Helsingfors, 87–112.
- Björkman, Ulla & Olle Lundin (2016). *Kommunerna och lagen: En introduktion*. Uppsala: Iustus.
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B.J. Reed & Christine M. Reed (2001). "New Public Management and Substantive Democracy", *Public Administration Review* 61(5), 608–619
- Bozec, Richard & Gaétan Breton (2003). "The Impact of the Corporatization Process on the Financial Performance of Canadian State-owned Enterprises", *The International Journal of Public Sector Management* 16, 27–47.
- Bozec, Richard, Daniel Zéghal & Ameer Boujenoui (2004). "The Effect of the Reform of Canadian State-owned Enterprises on Major Corporate Governance Mechanisms", *Australian Journal of Public Administration* 63, 79–94.
- Börnfeldt, P-O. & Susanne Fransson (2010). "Få törs slå larva om brister på jobbet", *Göteborgs-Posten*, 13 november.
- Dagens Nyheter* (2010-09-26). "Hälften slarvar med lagen om öppenhet".
- Dir. 2015:92. "Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer". Kommittédirektiv.
- Erlingsson, Gissur Ó, Anna Thomasson, Richard Öhrvall, Mattias Fogelgren & Fredrik Olsson (2015). "Att bolagisera kommunal verksamhet: Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(1), 255–286.
- Forsell, Anders (1999). "Offentlig reformation i marknadsreformernas spår", *Kommunal ekonomi och politik* 3(3), 7–23.
- Funcke, Nils (2014). "Offentlighetsprincipen är på väg att vittra sönder", *Dagens Nyheter*, 10 mars.
- Funcke, Nils (2014). *Offentlighetsprincipen i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Gavelin, Torsten (1996). "Rensa i bolagsdjungeln", *Västerbottens-Kuriren*, 9 december.

- Grossi, Giuseppe & Christoph Reichard (2008). "Municipal Corporations in Germany and Italy", *Public Management Review* 10(5), 597-617.
- Grossi, Giuseppe & Anna Thomasson (2015). "Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port", *International Review of Administrative Science*, 1-17.
- Gustafsdotter, Jeanette & Per Hultengård (2016). "Vi måste stå upp för offentlighetsprincipen", *Dagens Samhälle*, 26 april.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration* 69 (1), 3– 19.
- Hyltner, Märten och Velasco Mischa. (2009). *Kommunala bolag - laglöst land?* Stockholm: Den nya välfärden.
- Högsta förvaltningsdomstolen mål nr: 874-16
- JO. "Vilka JO kan granska". (2015-03-17).
 JO 2000-3452;
 JO 4695-2014;
 JO 5308-11
- Journalisten* 2016a. "M-politiker dömd för grundlagsbrott."
- Journalisten* 2016b. "Böter för efterforskning av källa."
- Journalisten* 2016c. "Chef som efterforskat källa varnas."
- Kollega* (2009). "Vi ser oss inte som Whistle Blowers", 30 september.
- Kommunallagen (1991:900)
- Lundin Olle & Curt Riberdahl (1999). "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen", i *Maktdelning* SOU 1999:76. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig (1997). "New Public Management på svenska", *Politica*, 29(3), 262-278.
- Offentlighets- och sekretesslagen 2009:400 (OSL).
- Premfors, Rune med flera (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Sands, Valerie (2006). "Right to know and obligation to provide: Public private partnerships, public knowledge, public accountability, public disenfranchisement and prison cases", *UNSW Law Journal* 29(3), 334-341.
- Sigfrid, Karl (2017). "Svensk offentlighetsprincip långt ifrån perfekt", *Svenska Dagbladet*, 5 januari.
- SKTF (1999). *Tystnaden på jobbet: en undersökning om yttrandefriheten bland kommunalt anställda*. Rapport nr 2. Stockholm: SKTF.
- SOU 2016:62. *Ökad insyn i välfärden*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2014:31 *Visselblåsare: Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! Och några andra frågor. Stockholm: Fritzes.

- Stechina, Viviana (2013). "Svensk transparens under luppen",
Statsvetenskaplig tidskrift 115(3), 245.
- Svenska Dagbladet* (2012-06-11). "Svag beredskap mot kommunala mutor."
- Sveriges Radio*. (2017-01-03). "Ekot granskar: Kommuner följer inte
offentlighetsprincipen".
- Sveriges Radio*. (2017-01-03). " Kommunala bolag lämnar inte ut allmänna
handlingar".
- Thomasson, Anna. (2009). *Navigating in the landscape of ambiguity: a
stakeholder's approach to the governance of hybrid organizations*.
Lund: Lunds universitet, Företagsekonomiska institutionen
- Tryckfrihetsförordningen 1949:105 (TF).
- Yttrandefrihetsgrundlagen 1991:1469 (YGL).

Appendix 1: urvalskommuner för "stresstest 1"

Vi begärde handlingar från samtliga förvaltningar och samtliga helägda bolag som vi kunde identifiera som verksamma i kommunerna i tabellen nedan.

Askersunds kommun	Markaryds kommun
Burlövs kommun	Mora kommun
Enköpings kommun	Munkedals kommun
Finspång kommun	Mörbylånga kommun
Gävle kommun	Olofströms kommun
Halmstad kommun	Staffanstorps kommun
Heby kommun	Svalövs kommun
Huddinge kommun	Sävsjö kommun
Hörby kommun	Tidaholms kommun
Höör kommun	Tierps kommun
Jokkmokks kommun	Uppsala kommun
Kalmar kommun	Uppvidinge kommun
Karlskoga kommun	Vännäs kommun
Landskrona kommun	Örkelljunga kommun

Appendix 2: organisationer utvalda för "stresstest 2"

Kommuner som kontaktades för stresstest 2

Vi begärde handlingar för VA-chefen eller motsvarande i följande kommuner			
Ale	Haparanda	Mark	Säter
Alingsås	Hjo	Mellerud	Söderköping
Alvesta	Hudiksvall	Mjölby	Tanum
Arboga	Hylte	Motala	Tibro
Arjeplog	Håbo	Munkfors	Tingsryd
Arvidsjaur	Härjedalen	Mölnadal	Tjörn
Bengtsfors	Härryda	Mönsterås	Tomelilla
Berg	Höganäs	Nordmaling	Torsby
Bjurholm	Jönköping	Norsjö	Trelleborg
Boden	Kalix	Nyköping	Torsås
Bollebygd	Karlsborg	Nynäshamn	Tranemo
Botkyrka	Karlshamn	Orust	Tranås
Bräcke	Karlskrona	Oskarshamn	Trosa
Dals-Ed	Karlstad	Pajala	Tyresö
Degerfors	Kil	Partille	Vaggeryd
Dorotea	Kinda	Perstorp	Valdemarsvik
Eda	Klippan	Ragunda	Vara
Essunga	Kramfors	Robertsfors	Vellinge
Falköping	Kristianstad	Sala	Vilhelmina
Filipstad	Kristinehamn	Sandviken	Vårgårda
Forshaga	Krokom	Simrishamn	Vänersborg
Gislaved	Kumla	Sjöbo	Värmdö
Gnesta	Kungsbacka	Skellefteå	Värnamo
Gnosjö	Kungälv	Skinnskatteberg	Växjö
Gotland	Kävlinge	Skurup	Ydre
Grums	Köping	Skövde	Ystad
Grästorp	Lekeberg	Sorsele	Ånge
Gällivare	Lerum	Stenungsund	Åre
Göteborg	Lessebo	Storuman	Årjäng
Habo	Lidköping	Strömstad	Åsele
Hagfors	Lilla Edet	Strömsund	Älmhult
Hallsberg	Ljungby	Sunne	Öckerö
Hallstahammar	Lomma	Svedala	Örebro
Hammarö	Luleå	Svenljunga	Östersund
Haninge	Malå	Säffle	Övertorneå

VA-bolag som kontaktades med anledning av stresstest 2

Bolag i stresstest 2	
Aneby Miljö & Vatten AB	Vatten och Avfall i Malung-Sälén AB
Arvika Teknik AB	Mullsjö Miljö och Energi AB
Avesta Vatten och Avfall AB	Nacka vatten och avfall AB
Borlänge Energi AB	Norrköping Vatten och Avfall AB
Borås energi och miljö AB	Nybro Elnät AB
AB Boxholmsteknik	Nässjö Affärsverk AB
Bromölla Energi & Vatten AB	Oxelö Energi AB
Eksjö energi AB	Piteå Renhållning & Vatten AB
Emmaboda Energi och Miljö AB	Ronneby Miljö & Teknik AB
Eskilstuna Strängnäs Energi & Miljö AB	Skara Energi AB
Falu energi och vatten AB	Stockholm Vatten och avfall AB
Finspång Tekniska Verk	Surahammars Kommunalteknik AB
Götene Vatten & Värme AB	Söderhamn Nära AB
Hedemora Energi AB	Sölvesborg Energi AB
Herrljunga Vatten AB	Tierps Energi och Miljö AB
Härnösands energi och miljö AB	Trollhättan Energi AB
Hässleholms vatten AB	Ulricehamns Energi AB
Kalmar Vatten AB	Uppsala Vatten och Avfall AB
VA-bolaget i Karlskoga AB	Vimmerby Energi & Miljö AB
Tekniska Verken i Kiruna AB	Västervik Miljö & Energi AB
Kungsörs KommunTeknik AB	Mälarenergi AB
Laxå Vatten AB	Åtvidabergs Vatten AB
Tekniska verken AB	Älvsbyns Energi AB
Ljusdal Energi AB	Ödeshögsbostäder AB
Lycksele Avfall och Vatten AB	Miljö och Vatten i Örnköldsvik AB
LEVA i Lysekil AB	Överkalix Värmeverk AB

De kommunala bolagen och offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen beskrivs som en hörnsten i den svenska demokratin. Den innebär exempelvis att journalister och allmänhet har rätt till tillgång till information om den offentliga verksamheten i stat, kommuner och landsting. Principen tar sig bland annat uttryck i allmänna handlingars offentlighet. Möjligheten att granska makten på det sättet utgör en viktig förutsättning för ansvarsutkrävande och ansvarsutkrävande är i sin tur en förutsättning för en välfungerande demokrati.

I detta sammanhang är kommunala bolag särskilt intressanta. Flera studier har uppmärksammat hur besvärligt det kan vara för journalister och allmänhet att få ut allmänna handlingar från dem, trots att de kommunala bolagens verksamhet också omfattas av offentlighetsprincipen. Detta är otillfredsställande i ljuset av att de kommunala bolagen blivit allt fler under perioden 2003–2016 och därigenom fått ökande betydelse för kommunerna och deras invånare.

I den här rapporten undersöks regelefterlevnaden i kommunala bolag och hur den står sig jämfört med kommunal förvaltning. Vi har gjort ett omfattande "stresstest" där vi har begärt ut allmänna handlingar från både kommunala bolag och kommunala förvaltningar. Resultaten väcker frågor om hur väl offentlighetsprincipen generellt sett efterföljs i offentlig sektor.