

Handläggare: Jonas Engardt

Till
Stadsbyggnads- och
kulturroteln**Remiss rörande betänkandet Ökad insyn i
fristående skolor (SOU 2015:82)**

- Stadsarkivet överlämnar detta tjänsteutlåtande till Stadsbyggnads- och kulturroteln som svar på remiss från Utbildningsdepartementet

Lennart Ploom
stadsarkivarie, förvaltningschef**Sammanfattning**

Stockholms stadsarkiv har fått tillfälle att yttra sig över betänkande av utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (SOU 2015:82). Utredningens förslag innebär att handlingsoffentligheten ska införas i fristående skolor, samt att arkivlagen ska tillämpas av dessa skolor. Förslaget innebär att Kulturnämnden som arkivmyndighet med dess förvaltning Stadsarkivet ska utöva tillsyn gentemot stadens ca 200 friskolor, samt ta emot arkivleveranser för bevarande från dem.

Stadsarkivet stöder förslaget att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor, och att arkivlagen görs tillämplig.

En friskolehuvudman med verksamhet i flera kommuner kommer enligt förslaget att ha flera arkivmyndigheter. Detta förhållande är problematiskt och det behöver enligt Stadsarkivets uppfattning förtydligas hur detta ska hanteras både när det gäller tillsyn och leveranser av arkiv.

Enligt Stadsarkivets uppfattning är den beräknade kostnaden för huvudmännen för arkivering för översiktligt beskriven och underskattad i betänkandet.

Kommuner och dess arkivmyndigheter måste ges en långsiktig kostnadstäckning för levererade arkiv som finns kvar även då en huvudman upphört. Vi förordar att den ges via ökade statliga bidrag till kommunerna. Även kommunernas kostnad för tillsyn bör finansieras på detta sätt. Storleken på de statliga bidragen för att nå kostnadstäckning behöver närmare utredas, möjligen inom ramen för Skolkostnadsutredningen.

Bakgrund

Stockholms stadsarkiv har fått tillfälle att yttra sig över betänkande av utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor. Bakgrunden till utredningen är den sexpartiöverenskommelse inom ramen för Friskolekommittén som presenterades i maj 2013. Kommittén föreslog att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen och att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna i praktiken ska gå till. Regeringen beslutade i juni 2014 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag för detta. Uppdraget redovisades i oktober 2015. I november 2015 remitterade Utbildningsdepartementet betänkandet till bl a Stockholms stad.

Ärendet

Utredningens förslag innebär att handlingsoffentligheten ska införas i fristående skolor. Huvudmännen för de fristående skolorna ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Det medför att dessa huvudmän ska iakta reglerna i OSL om hantering av allmänna handlingar och att framställningar om utlämnande av allmänna handlingar ska behandlas skyndsamt. Vidare ska tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) bestämmelser om meddelarskydd gälla. Några undantag föreslås inte. Samtliga huvudmän för fristående skolor omfattas av utredningens förslag.

Arkivlagen görs tillämplig på arkiven hos huvudmännen för fristående skolor. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet. Detta innebär för Stockholms stads del att Kulturnämnden som arkivmyndighet med dess förvaltning Stadsarkivet ska utöva tillsyn gentemot friskolor i kommunen, samt ta emot arkivleveranser för bevarande från dem. Detta omfattar ca 200 friskolor inom Stockholms kommuns gränser.

Ärendets beredning

Remissen kom till Stockholms stadsarkiv den 27 november 2015. Med tanke på remisstiden medgavs inte behandling i Kulturnämnden. Remissen besvaras därför som en tjänstemannaremiss.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stadsarkivet lämnar följande synpunkter:

Övergripande synpunkter

Stadsarkivet stöder förslaget att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor. Enligt vår bedömning är det en lämplig och effektiv lagteknisk lösning för detta som föreslås. Vi stöder att arkivlagen ska tillämpas av friskolor.

Vi stöder förslaget att den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet och att kommuner ges rätt att meddela föreskrifter om arkivvård. Vi välkomnar utgångspunkten att kommuner måste ges full kostnadstäckning för tillkommande åtaganden, vi har dock en del synpunkter på utformningen av lösning som redovisas nedan. Våra övriga synpunkter och förslag redovisas också i följande avsnitt.

Huvudman med verksamhet i flera kommuner

I betänkandet föreslås att huvudmän för friskolor ska jämföras med myndighet. Vi delar bedömningen att huvudmän är den lämpliga nivån att jämföras med myndighet. Denna lösning kommer ur den kommunala arkivmyndighetens synpunkt också att vara logisk och genomförbar så länge en huvudman har hela sin verksamhet förlagd i en kommun. Vi ser dock svårigheter i de fall en huvudman har verksamhet, dvs skolenheter, i fler kommuner än en. Vi kan inte se att något resonemang kring detta förs i betänkandet och vi befärar att det därmed finns en risk att detta scenario därmed saknar en genomtänkt lösning. Vi har inte kunskap om hur ofta det inträffar att en huvudman bedriver verksamhet i fler kommuner än en, men med tanke på antalet mellanstora och stora huvudmän så är det rimligt att anta att det förekommer.

Komplikationerna med en huvudman som har verksamhet i flera kommuner hänger ihop med att en sådan huvudman då, som vi förstår förslaget, kommer att ha flera arkivmyndigheter. Enligt arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna

från dess verksamhet. Enligt samma lag ska en arkivmyndighet dels svara för tillsynen över myndighetens arkivvård, dels ta emot myndighetens arkiv efter överenskommelse, ensidigt beslut från arkivmyndigheten, eller då myndigheten upphör. Som vi förstår betänkandet är det lägeskommunens arkivmyndighet som ska vara arkivmyndighet för en huvudman. Om en huvudman har verksamhet i flera kommuner blir det följaktligen flera arkivmyndigheter för samma myndighet. Detta medför flera komplikationer och förekommer såvitt vi vet inte på något annat håll. Det är inte heller vad vi kan bedöma avsikten eller utgångspunkt för konstruktionen av arkivmyndighetsbegreppet i arkivlagen.

När det gäller tillsynen skulle en huvudman (likställd med en myndighet) med verksamhet i flera kommuner utsättas för tillsyn från flera olika arkivmyndigheter utifrån olika regelverk, eftersom varje kommun utfärdar sina egna föreskrifter om arkivvården. Detta förefaller varken rimligt eller ändamålsenligt. Varje huvudman behöver veta vilka krav som ställs på hela dennes verksamhet avseende arkivvård för att kunna utveckla samlade och effektiva rutiner inom hela verksamheten. Arkivmyndigheten å sin sida behöver en tydlig avgränsning för vad som utgör tillsynsobjekt för att kunna planera och genomföra en effektiv tillsyn. Risk finns att olika arkivmyndigheter skulle inspektera samma områden hos huvudmannen med olika utgångspunkter och utfall vilket skulle innebära oreda.

När det gäller leveranser till arkivmyndigheten stöter man också på avgränsningsproblem om flera arkivmyndigheter delar på en huvudman med verksamhet i flera kommuner. Som nämnts ovan bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från dess verksamhet. I detta förslag bildas alltså ett sammanhållet arkiv av handlingar från både huvudmannanivå och skolenhetsnivå. Ibland kan ett större självständigt skolarkiv av praktiska skäl avdelas som ett eget arkiv men i formell mening hör arkivbildningen samman. När det gäller friskolor är det troligen också ofta lämpligt att hålla ihop handlingar från huvudmannanivå och skolenhetsnivå som ett arkiv då arkivbildningen hänger ihop som en helhet. Detta beror på att arkivbildningen i många delar sannolikt är gemensam mellan huvudmannanivå med ekonomisk redovisning, hantering av viss administration etc, och skolenhetsnivån med lokala handlingar som t ex betyg. Att splittra upp ett sådant sammanhållet arkiv mellan olika kommuner då arkivet ska levereras till arkivmyndigheten låter sig svårtligen göras och är inte lämpligt. Dels av praktiska skäl men även av formella skäl då ett arkiv enligt arkivlagen utgör en enhet.

Hur man ska förfara med scenariot med huvudman med verksamhet i flera kommuner är en viktig fråga som det måste finnas tydlighet i. Enligt vår bedömning råder det otydlighet i denna fråga i betänkandet. Enligt vår uppfattning måste detta klargöras.

Vad som är den bästa lösningen har vi inget färdigt förslag för, detta måste utredas och förankras med berörda parter. Vi kan se några tänkbara vägar att gå, möjligen i kombination men inget framstår som självklart lämpligt.

Ett sätt är att föreskriva att endast en kommun ska utgöra arkivmyndighet för en huvudman i dess helhet i det fall huvudmannen har verksamhet i flera kommuner. Den kommun som pekas ut skulle t ex kunna vara den där huvudmannen har sitt säte eller motsvarande. Ett annat sätt är att bestämma att de kommuner som har skoleenheter som hör till en huvudman med verksamhet i flera kommuner ska komma överens om vilken kommun som ska vara arkivmyndighet för huvudmannen i sin helhet. Det sistnämnda alternativet har den nackdelen att ett förfarande där kommuner ska träffa sådana överenskommelser blir administrativt tungt i en föränderlig friskolevärld. Båda dessa alternativ har även de stora nackdelarna att kommuner skulle bedriva tillsyn i andra kommuner och att skolarkiv vid leverans till arkivmyndigheten ska föras från sin geografiska hemvist till en annan kommun. Detta strider mot praxis och principen om att en kommun svarar för skolverksamhet inom sitt geografiska område. Vi bedömer därför dessa alternativ som olämpliga.

Ett annat angreppssätt som mer möjliggör att varje kommun tar ansvar för de friskolor som ligger inom sitt geografiska område är att en nationellt samlande aktör t ex Skolverket eller Sveriges kommuner och landsting (SKL) eller Riksarkivet ges i uppdrag att ta fram ett normalförslag till föreskrifter om arkivvården hos friskolor som varje kommun sedan beslutar att tillämpa. På sådant sätt skulle åtminstone ett enhetligt regelverk att bedriva tillsyn utifrån uppnås. Varje arkivmyndighet skulle sedan bedriva tillsyn mot de objekt (huvudmannanivåns kontor resp. skolenheter) som fysiskt befinner sig inom sitt geografiska område. Betydande svårigheter kopplade till att olika arkivmyndigheter med all sannolikhet skulle bedriva tillsyn på olika sätt och att arkiv som utgör en sammanhållen helhet ska styckas upp vid leverans kvarstår. Möjligen skulle det sista hindret kunna hanteras om det ges en möjlighet att en huvudmans arkiv kan delas upp vid leverans till arkivmyndigheten efter överenskommelse mellan inblandade

arkivmyndigheter. I praktiken skulle det handla om att vissa skolenheters arkiv vid leverans förs till arkivmyndigheten i lägeskommunen. Ett sådant förfarande skulle kunna motiveras om en skolenhets arkiv är självständigt och det finns en stark geografisk anknytning som motiverar uppdelning av arkivet. Dock kvarstår problemet med en administrativt tung hantering då flera kommuner ska komma överens om hur arkivet ska delas upp varje gång en friskola med verksamhet i flera kommuner upphör eller vill leverera till arkivmyndighet.

Konsekvenser för friskolor

I konsekvensbeskrivningen beskrivs och kostnadsberäknas utförligt de åtaganden som huvudmannen kommer att åläggas rörande registrering av handlingar och utlämnande av dessa. Enligt vår uppfattning är dock kostnaden för arkivering för översiktligt beskriven och underskattad.

Kostnader rörande arkivering beskrivs vara initiala kostnader för att främst utarbeta rutiner, samt iordningsställa arkivlokal eller inköp av dokumentskåp. Enligt vår bedömning kommer initiala kostnader att överskrida de belopp som anges i betänkandet. För att kunna bedriva en arkivvård som lever upp till arkivlagens krav ställs krav på kompetensutveckling och utarbetande av rutiner med styrdokument som vi menar är mer kostnadsdrivande än vad som anges i betänkandet. Till detta kommer att inrätta en arkivlokal som i vart fall inom Stockholms stad ska uppfylla de tekniska krav som Riksarkivet utfärdar. Alternativt kan man köpa dokumentskåp men för lite större skolor med mer omfattande arkiv räcker inte dessa. Till detta kommer även att förbereda för digital arkivering av digitala handlingar till kommunens e-arkiv.

Enligt vår bedömning är de initiala kostnaderna högre än vad som beräknats i betänkandet, även de löpande kostnaderna bedömer vi vara högre än vad som anges i beräkningarna.

Konsekvenser för arkivmyndighet

I betänkandet föreslås att den kommunala arkivmyndighetens tillsyn finansieras genom avgifter. Vi förordar att tillsynen finansieras genom ökade statliga bidrag till kommunen som sedan kommer till arkivmyndigheten som utökad budgetram. Skälet till detta är dels att hålla nere den administrativa bördan som fakturering av friskolor i ständig förändring skulle innebära. Ett ytterligare skäl är att vi bedömer att det skulle ges bättre förutsättningar att bedriva en långsiktigt ändamålsenligt tillsyn i samklang med övrig tillsyn med en sådan mer robust och förutsägbär finansiering.

I betänkandet anges att den kommunala arkivmyndigheten har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn vilket innebär att det kan uppkomma kostnader hos arkivmyndigheten för det övertagna materialet. Detta stämmer förvisso men vi vill påpeka att arkivmyndighetens uppdrag även innebär att ta emot arkiv efter överenskommelse eller då en myndighet upphör. Detta innebär att det med fullständig säkerhet kommer, förr eller senare, uppstå kostnader hos arkivmyndigheten för att ta emot arkiv från friskolor, förvara och vårda dem, samt lämna ut handlingar från dem. Så länge det finns kvar en huvudman att debitera dessa kostnader kan arkivmyndigheten få kostnadstäckning för detta. I de fall huvudmannen upphört finns det dock inte möjlighet för arkivmyndigheten att få ersättning från huvudmannen för detta och en ofinansierad kostandsövertäring på arkivmyndigheten sker då. Med tanke på att arkiven som levereras till arkivmyndigheten ska bevaras utan borte tidsgräns är det helt avgörande att arkivmyndigheten ges en långsiktig kostnadstäckning för levererade arkiv. Vi förordar att den ges via ökade statliga bidrag till kommunen som sedan kommer till arkivmyndigheten som utökad budgetram på samma sätt som för arkivmyndighetens kostnader för tillsyn. Hur stora de ökade statliga bidragen för att nå kostnadstäckning ska vara behöver närmare utredas, möjligen inom ramen för Skolkostnadsutredningen.

SLUT