

PM 2016:12 RIV (Dnr 110-1740/2015)

Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 5 februari 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Olle Burell anför följande.

Ärendet

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor har överlämnat betänkandet ”Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)”. Betänkandet har remitterats av Utbildningsdepartementet till Stockholms stad. Utredningens uppdrag är att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Förslagen innebär sammanfattningsvis att all skolverksamhet hos alla huvudmän ska omfattas av handlingsoffentligheten och att skolor med enskilda huvudmän i detta avseende ska likställas med myndighet.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till statsledningskontoret, utbildningsnämnden och Stockholms Stadsarkiv. Ärendet har också remitterats till Lärarnas riksförbund och lärarförbundet i Stockholm, som inte har inkommit med ett remissvar.

Statsledningskontoret välkomnar förslaget om att offentlighetsprincipen ska införas även på skolor med enskild huvudman. En synpunkt från statsledningskontoret är att tydliga riktlinjer och rutiner bör tas fram för de nya arbetssätt och den administration som blir konsekvenser av förslagen. Vidare vill kontoret lyfta fram vikten av att låta även fristående förskolor och fritidshem omfattas av offentlighetsprincipen.

Utbildningsnämnden samtycker med utredarens samtliga förslag och bedömningar med undantag av ”Ikraftträdandet” där nämnden avstår att yttra sig eftersom nämnden inte kan bedöma relevansen i förslaget.

Stockholms Stadsarkiv stöder förslaget om att offentlighetsprincipen ska införas även på skolor med enskild huvudman och menar att det är bra att arkivlagen ska tillämpas på dessa huvudmän samt att den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet.

Mina synpunkter

Jag ställer mig positiv till betänkandets förslag.

Det är otillfredsställande att allmänhetens rätt till insyn i en skola är beroende av huvudmannskapet. Idag är huvudmännen för de fristående skolorna, till skillnad från de kommunala huvudmännen, inte skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Jag ställer mig därför positiv till att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor. Jag tycker också att det är riktigt att samtliga huvudmän för fristående skolor ska omfattas. En av utgångspunkterna för friskolereformen var att elever och vårdnadshavare skulle ha möjlighet att bedöma kvaliteten och villkoren i olika skolor. Att offentlighetsprincipen enligt utredarens förslag nu omfattar alla skolor underlättar en sådan bedömning.

Det är också viktigt att meddelarskydd för anställda och uppdragstagare ska gälla även i fristående skolor såsom nu föreslås.

Jag tillstyrker utredarens förslag att den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet för dessa huvudmän. Dock bör frågan kring eventuella komplikationer när huvudmän har verksamhet i flera kommuner, och därmed enligt förslaget kommer att lyda under fler än en arkivmyndighet, närmare belysas. Utredarens förslag innebär att en huvudman kan omfattas av lokala arkivföreskrifter från flera olika kommuner och att huvudman som upphör med sin verksamhet ska överlämna sitt arkiv till flera olika arkivmyndigheter. Även frågan om kostnader för kommunernas ansvar som arkivmyndighet bör belysas närmare för att säkerställa att kommunerna får full kostnadstäckning även då huvudman helt upphör med sin verksamhet.

Avslutningsvis vill jag påpeka vikten av att låta även fristående förskolor och fritidshem omfattas av offentlighetsprincipen.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 21 januari 2016

OLLE BURELL

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Betänkandet ”Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)”, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarråds förslag till beslut avslås.
2. Som svar på remissen från utbildningsdepartementet anføres följande.

Vi anser att det är viktigt att det finns god insyn i offentligt finansierade verksamheter för att säkra upp att skattebetalarnas pengar går till det som de är ämnade för. Samtidigt är det viktigt att de skattepengar som vi avsätter till utbildning också är till gagn för eleverna och deras utbildning och att detta prioriteras framför att ålägga skolor och lärare en högre administrativ börda. Vår utgångspunkt är att elevernas bästa ska vara utgångspunkten för alla beslut som rör skolan. Att implementera offentlighetsprincipen fullt ut inom de fristående skolorna är inte helt oproblematiskt, särskilt inte för de mindre friskolorna, eftersom det kräver omfattande administration på ett sätt som inte alla gånger står i paritet till utfallet av åtgärden.

20 procent av alla friskolor i Sverige har idag färre än 50 elever, 40 procent har färre än 100 elever. För dessa skolor skulle de nu presenterade förslagen få konsekvenser för kvaliteten i skolorna eftersom skolorna, istället för att anställa pedagogisk personal, tvingas prioritera att anställa administratörer för att klara de krav som offentlighetsprincipen medför.

Behovet av insyn, öppenhet och transparens i offentligt finansierade verksamheter ska vi aldrig kompromissa med, däremot är det viktigt att de beslut som fattas inte försämrar undervisningens kvalitet eller drar undan fötterna för verksamheterna. En mångfald av friskolor är positivt för alla. Därför anser vi att en avvägning mellan dessa två parametrar bör sökas.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Markus Nordström (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor har överlämnat betänkandet "Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)" vilken har remitterats av Utbildningsdepartementet till Stockholms stad. Utredningens uppdrag är att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Förslagen innebär sammanfattningsvis att all skolverksamhet hos alla huvudmän ska omfattas av handlingsoffentligheten och att skolor med enskilda huvudmän i detta avseende ska likställas med myndighet.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till statsledningskontoret, utbildningsnämnden och stadsarkivet. Ärendet har också remitterats till Lärarnas riksförbund och lärarförbundet i Stockholm, som inte har inkommit med ett remissvar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 december 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret menar att det är viktigt att allmänheten har samma möjligheter att ta del av skolors handlingar och att insynen i skolverksamheten ska vara lika god oavsett huvudman. Därför välkomnar kontoret förslaget om att offentlighetsprincipen ska införas även på skolor med enskild huvudman.

En synpunkt från stadsledningskontoret är att tydliga riktlinjer och rutiner bör tas fram för de nya arbetssätt och den administration som blir konsekvenser av förslagen. Vidare vill kontoret lyfta fram vikten av att låta även fristående förskolor och fritidshem omfattas av offentlighetsprincipen.

I övrigt har stadsledningskontoret inga invändningar mot förslagen i betänkandet.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 december 2015 följande.

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Reservation anfördes av Markus Nordström m.fl. (M) och Lotta Edholm m.fl. (L), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Johan Kåberg (C) och Christian Carlsson (KD) i enlighet med den gemensamma reservationen från Moderaterna och Liberalerna.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 november 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen samtycker med utredarens samtliga förslag och bedömningar med undantag av ”Ikraftträdandet” där förvaltningen avstår att yttra sig eftersom förvaltningen inte kan bedöma relevansen i förslaget.

I betänkandet anges att en utredning tillsatts den 3 september 2015 om Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer (dir. 2015:92).

Förvaltningen välkomnar denna utredning då den nuvarande utformningen av lagstiftningen som tillämpas vid tillsyns- och ansökningsärenden för fristående förskolor och pedagogisk omsorg är problematisk. I 30 kap. 27 § Offentlighets- och sekretesslagen (OSL), finns undantag gällande tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Något sådant undantag finns inte för den tillsyn som kommunen genomför av fristående förskolor, fristående fritidshem eller enskilt driven pedagogisk omsorg. Det finns därmed juridiska hinder utifrån OSL för en kommun att genomföra sitt uppdrag och samtidigt tillmötesgå det allmänna intresset. Allmänheten har ett stort intresse i att få ta del av tillsynsmyndighetens verksamhet i form av till exempel tillsynsbeslut.

Förvaltningen menar att ett undantag liknande det ovan beskrivna även ska införas för tillsynsverksamhet genomförd av utbildningsnämnden av fristående förskolor, fristående fritidshem och enskilt driven pedagogisk omsorg. Det allmänna intresset väger, enligt förvaltningens mening, tyngre än den enskilda huvudmannens ekonomiska intresse som i dagsläget skyddas av aktuell bestämmelse.

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att nämnden tillstyrker samtliga förslag i utredningen, med undantag av ett förslag, där förvaltningen föreslår att nämnden avstår att yttra sig.

Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Stockholms Stadsarkiv

Stockholms Stadsarkivs tjänsteutlåtande daterat den 15 december 2015 har i huvudsak följande lydelse.

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 befarar 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 skolorkiv 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 svårligen 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 pekats 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 skolenheter 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 förutsägbar 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 bortre 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.

Reservationer m.m.

Utbildningsnämnden

Reservation anfördes av Markus Nordström m.fl. (M) och Lotta Edholm m.fl. (L) enligt följande.

att som svar på remissen anför följande:

Att implementera offentlighetsprincipen fullt ut inom de fristående skolorna är inte helt oproblematiskt, särskilt inte för de mindre friskolorna, eftersom det kräver omfattande administration på ett sätt som inte alla gånger står i paritet till utfallet av åtgärden.

Vi anser att det är viktigt att det finns god insyn i offentligt finansierade verksamheter för att säkra upp att skattebetalarnas pengar går till det som de är ämnade för. Samtidigt är det också viktigt att de skattepengar som vi avsätter till utbildning också är till gagn för eleverna och deras utbildning och att detta prioriteras framför att ålägga skolor och lärare en högre administrativ börda. Vår utgångspunkt är att elevernas bästa ska vara utgångspunkten för alla beslut som rör skolan.

20 procent av alla friskolor i Sverige har idag färre än 50 elever, 40 procent har färre än 100 elever.

För dessa skolor skulle de nu presenterade förslagen få konsekvenser för kvaliteten i skolorna eftersom man, istället för att anställa pedagogisk personal, tvingas prioritera att anställa administratörer för att klara de krav som offentlighetsprincipen medför.

Behovet av insyn, öppenhet och transparens i offentligt finansierade verksamheter ska vi aldrig kompromissa på, däremot är det viktigt att de beslut som fattas inte försämrar undervisningens kvalitet eller drar undan fötterna för verksamheterna – en mångfald av friskolor är positivt för alla- därför anser vi att man bör se om det går att hitta en avvägning mellan dessa två parametrar.