

Handläggare: Jonas Engardt

Till
Kulturnämnden

Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62). Svar på remiss från kommunstyrelsen.

Stadsarkivets förslag till beslut

- 1) Att Kulturnämnden godkänner Stadsarkivets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
- 2) Att kulturnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Lennart Ploom
stadsarkivarie, förvaltningschef

Sammanfattning

Utredningen *Ökad insyn i välfärden* föreslår genom nya paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen att offentlighetsprincipen införs hos aktörer inom välfärdssektorn som finansieras av det allmänna. Arkivlagen görs tillämplig för dessa aktörer. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet för de aktörer som bedriver verksamhet inom kommunen.

Stadsarkivet stöder förslaget att offentlighetsprincipen ska införas hos dessa aktörer och att arkivlagen görs tillämplig.

Förslagets genomförande innebär emellertid kraftigt ökade kostnader hos kommunerna. Antalet tillsynsobjekt för Stockholms stadsarkiv och många andra kommunala arkivmyndigheter kommer öka väsentligt, aktörernas mognadsgrad på området kommer troligen att vara låg vilket innebär ett väsentligt utökat åtagande för arkivmyndigheterna. Finansiering för detta måste säkerställas.

Förslaget innebär en problematisk avgränsning av arkivmyndigheternas ansvar gällande aktörer som har verksamhet i flera kommuner. Samma aktör kommer då att vara underkastad tillsyn från olika arkivmyndigheter utifrån olika regelverk. Vid leverans av ett sammanhållet arkiv till arkivmyndigheten ska det

delas upp efter var i landet verksamhetsställena geografiskt varit placerade, vilket vi bedömer olämpligt och försvårande för användandet av arkiven.

Stadsarkivet anser att beskrivningen av arbetsuppgifter för aktörer gällande arkivering är för begränsad och att kostnadsuppskattningarna är för låga.

Om tillsynsavgift ska finansiera arkivmyndighetens tillsynsåtaganden är det viktigt att det är arkivmyndigheten som fastställer avgift (utifrån självkostnadsprincip) och att även informationsinsatser inkluderas i tillsynsavgiften.

Det är angeläget att arkivmyndigheten erhåller kostnadstäckning för omhändertagande och förvaring av arkiv efter aktörer som upphört.

Bakgrund

Stockholms stadsarkiv har fått tillfälle att yttra sig över betänkandet från utredningen Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62). Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i offentligt finansierad, privat utförd välfärd. Regeringen beslutade i september 2015 att uppdraga åt en särskild utredare att lämna förslag för detta. Uppdraget redovisades i september 2016. I november 2016 remitterade Socialdepartementet betänkandet till bl a Stockholms stad.

En närliggande utredning lämnade i oktober 2015 förslag på hur offentlighetsprincipen kan införas i fristående skolor (SOU 2015:82).

Ärendet

Utredningen föreslår genom tre nya paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL att offentlighetsprincipen ska införas i privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem, samt vuxenutbildning och vissa andra utbildningsformer. Enskilda juridiska personer som driver sådan verksamhet ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget medför att enskilda juridiska personer ska följa reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hantering av allmänna handlingar.

Anställda och uppdragstagare i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter ska omfattas av meddelarskydd.

Reformen för med sig ett antal nya krav på aktuella privata aktörer. De ska bl.a. vara skyldiga att registrera sina handlingar och att skyndsamt handlägga framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter.

Arkivlagen görs tillämplig på arkiven hos dessa aktörer. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet för aktörerna. Det blir möjligt för kommuner och landsting att meddela föreskrifter om arkivvård. Kommuner och landsting ges också rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelning Informationsförsörjning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stadsarkivet lämnar följande synpunkter:

Övergripande synpunkter

Stadsarkivet stöder förslaget att offentlighetsprincipen införs i offentligt finansierad, privat utförd välfärd. Förutom att en sådan förändring innebär ökad transparens så kommer den att innebära ett utökat bevarande av skriftlig information från dessa verksamheter. Stadsarkivet har idag få arkiv bevarade från den typ av aktörer som förslaget omfattar. Ett utökat bevarande möjliggör forskning både på individnivå och inom berörda sektorer vilket enligt Stadsarkivets uppfattning innebär en samhällsvinst.

Stadsarkivet stöder förslaget att den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet även om förslaget såsom det är utformat innebär otydlighet kring arkivmyndighetens uppdrag vilket vi återkommer till nedan. Vi stöder också förslaget att kommuner ges rätt att meddela föreskrifter om arkivvård. Detta är helt avgörande för att arkivmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn och rådgivning.

Stadsarkivet välkomnar utgångspunkten att kommuner måste ges full kostnadstäckning för tillkommande åtaganden, vi har en del synpunkter i samband med utformningen av lösningen för detta som redovisas nedan. Stadsarkivets övriga synpunkter och förslag redovisas också i följande avsnitt.

Förslagets omfattning

Förslaget omfattar ett brett område med många olika aktörer. I betänkandet används i huvudsak begreppet privata aktörer för att

beskriva de som ska omfattas av den nya regleringen. Utredningen beskriver stora svårigheter med identifiera vilka de aktuella aktörerna är. Av den befintliga om än bristfälliga statistik som finns på området framträder enligt utredningen en bild av de privata aktörerna som är väldigt divergerande. De driver sin verksamhet i alla tänkbara driftsformer, t.ex. som ideell förening, ekonomisk förening, handelsbolag, stiftelse, aktiebolag, s.k. fåmansaktiebolag och stora koncerner. Ågarbilden är splittrad och omfattningen på verksamheterna varierar stort, från verksamheter med en eller ett fåtal anställda till stora koncerner med tusentals anställda och en omsättning i mångmiljardklass. I betänkandet görs ett försök att uppskatta antalet berörda aktörer, för kommuner är uppskattningen att antalet unika aktörer är knappt 10 000. Störst andel köpt verksamhet i landet har Stockholms län med ca 25 % av bruttokostnaden som köp av verksamhet 2014.

Stadsarkivet har idag ca 240 tillsynsobjekt. Mot bakgrund av ovanstående uppskattningar kan vi konstatera att om föreliggande förslag realiserar kommer antalet tillsynsobjekt att öka högst väsentligt för Stadsarkivet. För de flesta aktörer är de krav offentlighetsprincipen ställer nya. Vår bedömning är att de flesta av dessa aktörer kommer att vara i behov av mycket informationsinsatser och långsiktiga tillsynsinsatser för att kunna leva upp till gällande regelverk på området.

Varje arkivmyndighet kommer inledningsvis behöva göra en kartläggning av vilka aktörer som blir dess tillsynsobjekt. I betänkandet beskrivs att det utifrån tillgänglig statistik från SCB varit svårt och i vissa fall mycket tidskrävande att i detalj kartlägga privata aktörer. Som tillsynsmyndighet som enligt förslaget dessutom ska ta ut avgift från aktörerna kommer dock en mycket noggrann och detaljerad kartläggning av de privata aktörerna vara nödvändig, en kartläggning som sedan ständigt ska hållas uppdaterad. Arkivmyndigheterna kommer att kunna använda underlag från den egna kommunen i form av avtal etc med aktörerna men den uppgift som åläggs arkivmyndigheter att kartlägga de aktörer som kommer att utgöra tillsynsobjekt blir sannolikt tämligen tidskrävande.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att utifrån betänkandets beskrivningar kommer antalet tillsynsobjekt för Stockholms stadsarkiv och många andra kommunala arkivmyndigheter att öka högst väsentligt, aktörernas mognadsgrad på området kommer troligen att vara låg vilket kräver mycket åtgärder i form av rådgivning och tillsyn, samt att arbetet med att skapa en godtagbar

kartläggning av vilka aktörerna är kommer att vara tidskrävande. Därtill kommer att hantera leveranser och e-arkivanslutningar av alla dessa aktörer. Sammantaget innebär förslaget ett väsentligt utökat åtagande för arkivmyndigheter, något som innebär att finansiering för detta måste säkerställas. Enligt förslaget ska detta ske genom avgiftsfinansiering. Enligt vår uppfattning kommer i vart fall för Stockholms stadsarkivs del den finansiering som krävs för att kunna hantera tillsyn och rådgivning för dessa tillkommande aktörer/tillsynsobjekt vara relativt omfattande och innebära en väsentlig utökning gentemot den dimensionering Stadsarkivet har idag för att hantera dessa frågor.

Aktörer med verksamhet i flera kommuner

I betänkandet föreslås att arkivmyndigheten i den kommun där verksamheten bedrivs ska vara arkivmyndighet. Denna lösning fungerar så länge en aktör entydigt har hela sin verksamhet förlagd i en kommun. Stadsarkivet ser dock svårigheter i de fall en aktör har verksamhet i fler kommuner än en. Betänkandet tar upp denna problematik utan att egentligen presentera en lösning. Som vi ser det kommer förslaget som det nu är formulerat innebära en problematisk avgränsning av arkivmyndigheternas ansvar. Det innebär också otydlighet för aktörerna i förhållande till arkivmyndigheten.

Komplikationerna med en aktör (likställd med en myndighet) som har verksamhet i flera kommuner beror på att en sådan aktör då kommer att lyda under flera arkivmyndigheter. En aktör ska då stå under tillsyn av olika arkivmyndigheter och leverera arkivhandlingar till olika 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.

När det gäller tillsynen skulle en aktör 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 aktör behöver veta vilka krav som ställs på hela dennes verksamhet avseende arkivvård för att kunna utveckla samlade och effektiva rutiner inom hela verksamheten. Risk finns att olika arkivmyndigheter skulle inspektera samma områden hos aktören 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 aktör 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 hela aktörens verksamhet, både på central och lokal nivå. Ibland kan ett större självständigt delarkiv av praktiska skäl avdelas men i formell mening hör arkivbildningen samman. En av de grundläggande utgångspunkterna inom arkivteori och för arkivlagen är proveniensprincipen. Den slår fast arkiv ska hållas ihop arkiv som en helhet eftersom arkivbildningen hänger ihop som en helhet och helheten i sig är meningsskapande och ofta en förutsättning för att i efterhand kunna förstå handlingarnas betydelse utifrån dess sammanhang. Att splittra upp ett sammanhållet arkiv mellan olika kommuner då arkivet ska levereras till arkivmyndigheten låter sig svårligen göras och är inte lämpligt. Dels av praktiska skäl och för att det försvårar användandet av arkivet, men även av formella skäl då ett arkiv enligt arkivlagen utgör en enhet. Av samma skäl ser vi att en tillsyn som avgränsas utifrån var en verksamhet geografiskt råkar befinna sig är problematisk. Som beskrivits ovan utgör ett arkiv från en aktör en helhet där det ofta finns behov av att inspektera både central nivå och lokal nivå därför att de är integrerade och hör samman. Om dessa skulle befinna sig i olika kommuner går inte detta som vi förstår förslaget och tillsynen riskerar därmed att bli fragmentiserad och inte effektiv.

Konsekvenser för privata aktörer

Enligt Stadsarkivets uppfattning är beskrivningen av konsekvenserna för aktörer gällande arkivering för kortfattad och delvis felaktig då den utelämnar flera krav som följer direkt av arkivlagen. Vi anser följaktligen att de kostnadsuppskattningar som beskrivs för aktören på detta område är för låga. Kostnader rörande arkivering beskrivs vara initiala kostnader för att iordningsställa arkivlokal. Därefter kommer kostnaden för arkivering enligt betänkandet att bestå av en årlig kostnad för underhåll av arkivlokalen. Vi delar inte denna uppfattning. Vi anser att det finns en rad ytterligare kostnader att beakta i sammanhanget:

- 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.

- Aktören måste löpande fastställa vilka handlingar som hör till den offentligt finansierade delen och vilka av dessa som utgör allmän handling och därmed omfattas av regelverket och hör till arkivet.
- Aktören ska inrätta en arkivlokal som i vart fall inom Stockholms stad ska uppfylla de tekniska krav som Riksarkivet utfärdar.
- Aktören ska förbereda för digital arkivering genom att kravställa IT-stöd för detta och bl a välja lämpliga metadatum och format.
- Aktören ska genomföra gallringsutredningar i syfte att fastställa vilka allmänna handlingar som ska bevaras och vilka som kan gallras och med vilken gallringsfrist.
- Aktören är skyldig att i vart fall inom Stockholms stad att upprätta hanteringsanvisningar (dokumenthanteringsplan) som styrdokument för hantering, arkivering och gallring av allmänna handlingar.
- Aktören ska upprätta arkivbeskrivning.
- Aktören ska upprätta och fortlöpande föra en arkivförteckning.
- Aktören ska genomföra föreskriven gallring.

Till detta kommer att genomföra leverans av bevarandehandlingar till kommunens e-arkiv (digitala handlingar) och till kommunens centralarkiv för pappershandlingar. Alla dessa åtgärder innebär utredningsarbete och arbetstid för genomförande, i många fall med behov av extern kompetens. Många större aktörer kommer att ha behov av att anställa egen arkivarietkompetens. Dessa åtgärder innebär nytta för aktörerna men de är likväl åtminstone inledningsvis kostnadsdrivande.

Konsekvenser för arkivmyndighet

Som vi beskrivit ovan anser vi att förslaget innebär ett väsentligt utökat åtagande för arkivmyndigheter, något som innebär att finansiering för detta måste säkerställas. I betänkandet föreslås att den kommunala arkivmyndighetens tillsyn finansieras genom avgifter utifrån faktisk kostnad. I betänkandet anges att avgiften då ska täcka som exempel arkivmyndigheternas granskning av privata

aktörers rapporter, regelbundna inspektioner och uppdatering av registret över aktörer som omfattas av arkivlagen. I betänkandet anges också att tillsynsavgiften bör inrymma informationsinsatser som arkivmyndigheten genomför. Vi stöder detta och vill poängtera att om tillsynsavgift ska finansiera arkivmyndighetens tillsynsåtaganden är det av yttersta vikt att det är arkivmyndigheten som fastställer avgift (utifrån självkostnadsprincip) och att även informationsinsatser, rådgivning och liknande insatser ska inkluderas i tillsynsavgiften.

Ett alternativ till avgiftsfinansiering att överväga är att finansiering sker genom ökade statliga bidrag till kommunen som sedan kommer till arkivmyndigheten som utökad budgetram. Med detta kan man begränsa den administrativa bördan som fakturering av 10 000 aktörer i ständig förändring bara inom kommunal sektor skulle innebära. En sådan mer robust och förutsägbar finansiering kan även antas ge bättre förutsättningar för arkivmyndigheten att bedriva en långsiktigt ändamålsenlig tillsyn i samklang med övrig tillsyn. Den tillsyn och rådgivning som bedrivs i dag inom Stockholms stadsarkiv finansieras på detta sätt.

För aktörerna innebär föreslagen reform att vissa handlingar från dess verksamhet ska bevaras utan bortre tidsgräns. Dessa bevarandehandlingar ska förr eller senare överföras till arkivmyndighet. Om aktören då fortfarande är verksam kommer den att bära kostnad för förvaring, vård och utlämnade hos arkivmyndigheten. I de fall aktören upphört finns dock inte möjlighet för arkivmyndigheten att få ersättning för detta. I betänkandet berörs detta endast genom ett konstaterande att det är rimligt att denna kostnad belastar det allmänna. Stadsarkivet vill påpeka att det är av yttersta vikt att denna kostnad inte övervältras på arkivmyndigheten utan att arkivmyndigheten ges en långsiktig kostnadstäckning för levererade arkiv från upphörda aktörer. I detta sammanhang är det även viktigt att påpeka att arkiv efter upphörda aktörer ska tas omhand oavsett skick, ev konkurssituation etc. Flera arkiv efter upphörda aktörer kommer helt säkert att vara i behov av vård och ordningsinsatser, transport och annat omhändertagande vilket genererar kostnader till arkivmyndigheten som inte kan belasta aktören utan kommer att belasta det allmänna och där arkivmyndigheten måste ges kostnadstäckning.

Samordning

Avslutningsvis vill vi framföra att vi ser ett behov av en samordnande aktör som kan arbeta utvecklande med förslag på lösningar, vägledningar och andra styrdokument för arkiv- och dokumenthantering för aktuella aktörer. Ett sådant gemensamt standardiserande arbete tror vi skulle vara samhällsekonomiskt

lönsamt för ett effektivt genomförande av föreslagen reform. En sådan aktör skulle kunna vara t ex Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

SLUT