



Datum

2024-11-12

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2024-1178

Yttrande

Till

Utbildningsdepartementet

**Remiss Utbildningsdepartementet -
Offentlighetsprincipen eller insynslag (SOU 2024:28)
och Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för
mindre enskilda huvudmän i skolväsende
(U2024/01169)**

Sammanfattning

Kommunstyrelsen tillstyrker ett införande av offentlighetsprincipen för fristående verksamheter. Det är en viktig demokratisk princip att allmänheten har lika insyn och möjlighet att granska verksamheter som finansieras av offentliga medel.

Offentlighetsprincipen, genom bland annat tryckfrihetsförordningen och offentlighet- och sekretesslagen (OSL), är en väl beprövad lagstiftning som idag gäller för de kommunala skolorna och det saknas tillräckliga skäl för att skapa en parallell lagstiftning för de fristående verksamheterna som på andra områden omfattas av samma lagstiftning som de kommunala verksamheterna.

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till att de fristående verksamheterna också ska omfattas av arkivlagen men förutsätter att kommunerna i form av arkivmyndighet får full kostnadstäckning härför och att finansieringsprincipen upprätthålls. Utredningens förslag och analys avseende hantering och finansieringen av arkiv och arkivtillsyn behöver här fördjupas då ansvaret som arkivmyndighet medför utmaningar både organisatoriskt och kostnadsmässigt.

Kommunstyrelsen vill även i sammanhanget lyfta behovet av en medborgarnära samlad statlig tjänst för betyg som utgår från uppgifterna som årligen samlas in av UHR.

Yttrande



Allmänt

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till att lika villkor för offentligt finansierad verksamhet ska gälla samt att allmänheten ska ges möjlighet till insyn i verksamheten hos olika typer av huvudmän, inte enbart de offentligt ägda. Det är en viktig demokratisk princip att allmänheten bör ha lika insyn och möjlighet att granska den verksamhet som finansieras av offentliga medel.

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till att öka insynen i de privata aktörernas verksamhet genom att de privata aktörerna ska omfattas av offentlighetsprincipen. Det är en lösning som inte innebär parallella juridiska strukturer för de offentligt ägda verksamheterna och de privata aktörerna. Offentlighetsprincipen, genom bland annat tryckfrihetsförordningen och offentlighet- och sekretesslagen, är en väl beprövad lagstiftning som idag gäller för de kommunala verksamheterna och det saknas tillräckliga skäl för att skapa en parallell lagstiftning för de fristående verksamheterna som på andra områden omfattas av samma lagstiftning som de kommunala verksamheterna.

Kommunens verksamhet skulle på flera sätt gynnas av en utökad insyn i de fristående verksamheterna, bland annat genom bättre möjlighet att ta fram kvalitativa underlag, effektivisera skolpliktsbevakningen och betala ut bidrag på lika villkor. Dessutom skulle en utökad insyn i de fristående skolorna förhindra att elever ”dubbelplaceras”, dvs. placeras i både fristående och kommunal skola i samband med skolval. Det händer i dagsläget att elever ”dubbelplaceras” i de fall fristående skolor inte ger kommunen insyn i vilka elever de antagit, vilket resulterar i att barn som önskar placering vid en specifik kommunal skola nekats plats trots att den elev som fått platsen i verkligheten kommer börja på en fristående skola. Dubbelplaceringen påverkar också de kommunala skolornas ekonomi och planeringsförmåga negativt, och belastar kommunens verksamhet.

En ökad insyn skulle också ge vårdnadshavare och elever större möjligheter att ta del av handlingar och jämföra kvalitet på samma villkor för kommunens verksamheter och fristående verksamheter och kraven på arkivhållning skulle säkerställa att handlingar bevaras för forskning och framtida behov.

Förenklade regler för de fristående aktörerna genom insynslag och s.k. lättnadsregler skulle medföra en begränsad insyn hos fristående verksamheter jämfört med de kommunala verksamheterna när det snarare behövs mer och lika insyn och möjligheter till granskning. Kommunstyrelsen ställer sig vidare frågande till om undantag ska göras för mindre huvudmän då behovet av insyn är lika viktigt hos mindre huvudmän som hos större och då mindre huvudmän rimligen har en mindre administrativ börda till följd av en mindre verksamhet.



Lika villkor för fristående och offentliga verksamheter var en tydlig utgångspunkt när den nya skollagen infördes år 2010 men trots det är villkoren olika för offentliga och för fristående verksamheter när det gäller insyn. Det förhållandet kommer inte att förändras om insynslagen eller promemorians förslag till lätttnadsregler införs varför förslaget till insynslag och promemorians förslag till lätttnadsregler avstyrks.

Arkivfrågor

Kommunstyrelsen konstaterar, vad gäller förslaget att kommunerna ska vara arkivmyndighet för de enskilda huvudmännen, att det finns såväl tradition som rutin för hantering av arkiv och för arkivtillsyn i den kommunala sektorn och att ett införande av ett sådant förfarande därför inte borde medföra några större svårigheter. Däremot ifrågasätter kommunstyrelsen att ett sådant uppdrag inte skulle innebära några större kostnader för kommunen. Uppdraget skulle innebära inte bara övertagande av arkiv och tillsynsbesök, utan också ökade administrativa och personalrelaterade kostnader för kommunerna.

Kostnaderna för arkivhantering ska kunna finansieras genom avgifter enligt förslaget men det är oklart hur detta ska gå till. Det är vidare osäkert om tidsfristen fram till år 2026 kommer att räcka. Till år 2026 kommer även så gott som alla allmänna handlingar som hanteras skapas och långtidsförvaras digitalt vilket kommer att innebära en annorlunda kostnadsbild för långtidslagring jämfört med analoga arkiv. Det kommer också finnas stor variation bland landets kommuner rörande förmåga, processer och hantering i stort. Det finns särskilt frågetecken runt finansiering av den långsiktiga administrationen och förvaringen.

Att huvudmän skulle införskaffa egna e-arkiv kan ifrågasättas då det bör vara mer kostnadseffektivt att leverera handlingarna till respektive kommuns e-arkiv direkt från verksamhetssystemet än att utveckla egna elektroniska mellanarkiv.

Vad gäller arkivtillsyn behöver det ytterligare fördjupas och utredas vilka förväntningar som ligger i tillsynsuppdraget. I utredningen framförs exempel på 24 timmars tillsyn per år. I jämförelse med kommunala förskolor och skolor ter sig detta som tämligen ambitiöst. Råd och tillsyn sker ofta fördjupat i olika projekt eller perioder. Ibland uppkommer tillsynen på grund av akuta händelser och behov från skolorna själva och ibland efter planerade insatser från kommunarkivet. En särskild aspekt gäller förhållande till koncernerna där det kan finnas lokala aspekter som behöver lyftas. För de stadsarkiv som har huvudkontor för större koncerner inom sina gränser bör det finnas utrymme för ytterligare resursförstärkningar då uppdraget utöver kontakten med koncernen bör innebära samordningsansvar rörande frågor som kommer från flera andra kommuner.



Kommunstyrelsen ställer sig sammanfattningsvis positiv till att de fristående skolorna också ska omfattas av arkivlagen eftersom arkiven utgör en del av det nationella kulturarvet men förutsätter att kommunerna i form av arkivmyndighet får full kostnadstäckning och att finansieringsprincipen upprätthålls. Förslaget om att avgiftsbelägga fristående skolor för arkivhållning och arkivtillsyn måste utredas vidare för att säkerställa detta.

Behov av ytterligare utredningar och analyser

Kommunstyrelsen anser att det finns ett behov av en analys kring tillämpningen av 30 kap. 27 § OSL i förhållande till de förslag som presenterats. Vissa av de handlingar som genom utredningens förslag kommer att omfattas av insyn är sådana handlingar som även samlas in och bearbetas inom ramen för kommunernas tillsyn av de fristående förskolorna. Uppgifter i dessa handlingar som rör enskilds affärs- och driftsförhållanden omfattas emellertid av sekretess hos tillsynsmyndigheten enligt 30 kap. 27 § OSL i den mån det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften skulle röjas för obehöriga. Kommunstyrelsen konstaterar att förslagen medför att uppgifter om den enskildes affärs- och driftsförhållanden i handlingar som begärs ut från den kommunala tillsynsmyndigheten kommer åtnjuta ett starkare skydd genom tillämpningen av 30 kap. 27 § OSL i jämförelse med om samma handling begärs direkt från den enskildes verksamhet. Det hade mot denna bakgrund varit önskvärt med en analys i utredningen kopplat till hur förslagen i utredningen förhåller sig till den kommunala tillsynsverksamhetens tillämpning av 30 kap. 27 § OSL.

Kommunstyrelsen anser även att det behövs en mer omfattande analys gällande hur bestämmelserna i 19 kap. OSL ska förhålla sig till övriga regler i OSL, till exempel sekretessen för enskild i utbildningsverksamheten i 23 kap. OSL. Kommunstyrelsen ser en risk i att de privata aktörerna kommer ha svårigheter med att veta vilken bestämmelse som ska tillämpas för uppgifter som kan omfattas av sekretessreglerna i till exempel både 19 kap. och 23 kap. Det är av särskilt intresse för förskolor eftersom huvudregeln är sekretess i förskolesekretessen i 23 kap. 1 §. OSL.

Kommunstyrelsen vill lyfta att pedagogisk omsorg är en typ av verksamhet som till sin form inte medger någon större insyn eftersom den oftast bedrivs som ensamarbete i det privata hemma hos dagbarnvårdarna. Det är samtidigt en verksamhet som har begränsad reglering varför kommunstyrelsen ställer sig frågande till att pedagogisk omsorg inte omfattas av utredningens uppdrag.

I nuvarande reglering i 29 kap. 18 § skollagen saknas en explicit skyldighet för huvudmannen för fristående skolor att överföra betygskataloger och nödvändigt underlag till kommunen efter att huvudmannens tillstånd upphört. Med hänsyn till denna lucka i lagstiftningen ser kommunstyrelsen ett behov av att regleringen i 29 kap.



18 § skollagen kompletteras med en sådan skyldighet. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det vidare särskilt viktigt att betygshandlingar inte riskerar att gallras innan de är säkert överlämnade och bevarade i kommunens arkiv. Vad som framgår av nuvarande bestämmelser i denna del säkerställer inte att hantering och överlämning av betygskataloger sker ordnat under huvudmannens ansvar. En fristående huvudmans ansvar för detta bör därför förtydligas i aktuell bestämmelse.

Förslag om en medborgarnära statlig tjänst för betyg

De generellt allra viktigaste skolhandlingarna på lång sikt, både på ett individuellt och ett samhälleligt plan, är betygshandlingarna. Svenska kommunarkiv lägger sammanlagt ner runt 50 miljoner kronor årligen på att leta fram betygshandlingar för medborgare och skapa kommunala e-tjänster för denna verksamhet.

Som medborgare kan man behöva kontakta flera olika kommuner för att samla sina betygsdokument beroende på var man har bott och studerat. Störst problem gäller komvuxbetyg där medborgare ofta har svårt att minnas exakta år och namn för utbildningarna. Andelen personer som behöver komplettera studieresultat med utbildningar som vuxen bara växer.

I utredningen öppnas det upp för centrala lösningar rörande koncernarkiv och ett generellt pragmatiskt förhållningssätt. Detta förhållningssätt aktualiserar ett förslag från 2021 om en nationell portal för medborgare som blivit av med sina betyg. Nästan alla komvux- och gymnasieskolor i Sverige skickar årligen in digitala betygsuppgifter till en databas (Beda) som förvaltas av UHR. Dessa betygsuppgifter utgör sedan grunden för antagning på statliga universitet och högskolor. Det har dock tolkats som att betygsdokumenten som förts till UHR inte kan fungera som betygshandlingar för medborgarna själva utan endast för myndigheter.

I skrivelse från Malmö, Uppsala, Helsingborg med flera stadsarkiv från juni 2021 (KN-2021-2648) riktad till utbildningsdepartementet, föreslås att Sverige satsar på en samlad betygstjänst som utgår från uppgifterna som ändå årligen samlas in av UHR. Detta skulle effektivisera hanteringen avsevärt, skapa snabbare svarstider för den enskilda och öka likabehandling och rättssäkerhet i stort. Kommunstyrelsen vill i det nu aktuella sammanhanget lyfta möjligheten att inrätta en sådan medborgarnära statlig tjänst för betyg.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

[Förnamn Efternamn]



[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden.]