

Datum
2024-11-19

Ert referensnummer
U2024/01169
Vår referens
GR

Utbildningsdepartementet
Gymnasie- och
vuxenutbildningsenheten

Remissyttrande

Almega Utbildning (nedan kallat förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på **Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet**

Förbundet vill därför framföra följande.

Sammanfattning

Förbundet **tillstyrker**

- Den offentlighetsreform som insynslagen med tillhörande lista på handlingar öppna för insyn innebär.
Förbundet ser dock ett behov av förtydliganden av både handlingslistan och vägransgrunderna, för en bättre tillämpning av insynslagen. Förbundet föreslår också att insynslagen kompletteras med att begäran om utlämnande av handlingar kompletteras med specifikation på vilken handling som avses.

Förbundet **avstyrker**

- Införande av offentlighetsprincipen i fristående förskolor och skolor, då den medför en kostnadsdrivande administration och byråkrati, där resurser måste tas från eleverna och undervisningen.
- Införande av offentlighetsprincipen i fristående förskolor och skolor med lättnader för mindre huvudmän, då den innebär samma problematik som ovan. Därtill är det olämpligt med olika lagstiftning beroende på storlek hos de fristående huvudmännen, vilket skulle riskera att nödvändiga organisationsförändringar inte genomförs.

Allmänna synpunkter

Insyn är viktigt!

Förbundet anser att det är av största vikt att allmänheten kan känna sig trygg med att skolor har en transparent och öppen verksamhet och tydligt redovisar både resultat och förutsättningar för förskolan och skolan. Föräldrar och elever ska kunna fatta välgrundade beslut inför val av förskola och skola. Det är också rimligt att föräldrar och elever får insyn i verksamhetens ekonomi och kunna se att förskolan och skolan i övrigt drivs på ett sätt med god kvalitet och höga ambitioner.

Vi välkomnar därför en offentlighetsreform som ytterligare tydliggör att skolverksamheten ska vara transparent. Samtidigt måste bestämmelser om sådan öppenhet också anpassas till skolans verksamhet och framför allt inte kräva en omfördelning av resurser på barnens, elevernas och undervisningens bekostnad. Barnens och elevernas sociala och kunskapsmässiga utveckling är förskolors och skolors huvuduppgift. Därför bör grundregeln vara öppenhet, men inte byråkrati och ökad administration. Därför tillstyrker vi förslaget om att införa en insynslag där det tydligt framgår vad som ska vara offentligt och förbundet anser också att det bör utredas om det går att införa motsvarande insynslag av den skolverksamhet som bedrivs i offentlig regi. Förslaget om insynslag måste dock få en tydlig finansiering för att kunna införas.

Den huvudsakliga anledningen till att vi avstyrker införande av en offentlighetsprincip i fristående skolor är att:

- Ett införande av offentlighetsprincipen kommer driva omfattande kostnader. Utan finansiering innebär det att resurser måste omfördelas från elevhälsa och undervisning och därmed drabba eleverna. Det är därmed en överhängande risk att det kommer att bli omöjligt att driva en liten eller medelstor fristående verksamhet.
- Ett införande av offentlighetsprincipen kommer öka byråkratin och administrationen i fristående förskolor och skolor och därmed minska fokus på skolans kärnuppgift, dvs kunskapsuppgiften.
- Rent principiellt är syftet med offentlighetsprincipen att allmänheten ska kunna utöva konstitutionell kontroll över de folkvaldas beslut och på det sättet minska risken för korruption. Den är inte tänkt för och passar inte i enskild verksamhet. Det finns inte heller någon praxis av att genomföra offentlighetsprincipen i sådan omfattning i privat verksamhet som det skulle innebära.
- Offentlighets- och sekretesslagen är svår att tillämpa med sina olika sekretessbestämmelser - den innebär även för jurister en mycket svår genomtränglig lagstiftning. Fristående förskolor har inte de centrala resurser som en kommun har, bland annat i form av kommunjurister.
- Ett införande av offentlighetsprincipen enligt utredningens förslag innebär att rättssäkerheten för fristående verksamheter försvinner. De undantag i offentlighets- och sekretesslagen som utredningen föreslagit specifikt för friskolor, får till följd att den sekretess som normalt gäller för exempelvis affärs- och driftsförhållanden för enskilda företag enligt offentlighetsprincipen, därmed inte gäller för fristående förskolor och skolor.

Dagens krav på öppenhet

Vi kan konstatera att det redan idag finns ett stort mått av öppenhet och redovisning av de fristående förskolornas och skolornas ekonomi och verksamhet. Idag finns en lagstadgad skyldighet för fristående förskolor och skolor att lämna uppgifter och information som behövs för att skolmyndigheterna och allmänheten ska kunna följa varje skolas förutsättningar och resultat.

Genom det undantag i Offentlighets- och sekretesslagen rörande statistiksekretess för utbildningsväsendet möjliggjordes att alla sådana uppgifter om skolverksamheten kan samlas in hos skolmyndigheterna och garantera allmänheten sådan information. Vi anser att det undantaget är väl avvägt och lämpligt och därför borde permanentas.

Uppgifterna finns bland annat i statistik för varje skolenhet i det så kallade skolenhetsregistret samt Skolverkets andra statistikdatabaser. Där går att se uppgifter på

skolnivå om exempelvis:

- Betyg
- Resultat på nationella prov
- Meritvärden
- Kostnader för respektive skola uppdelade på olika kostnadsslag
- Antal elever
- Andel legitimerade lärare
- Antal elever per lärare

Där finns också många fler uppgifter för varje skola. Öppenheten är därför redan omfattande. Flertalet förskolor och skolor redovisar också sin ekonomi och verksamhet genom årsredovisningar som går att få tillgång till. Alla skolor ska ha ett systematiskt skriftligt dokumenterat kvalitetsarbete som vanligtvis finns på hemsidan. Alla föräldrar kan också få del av de uppgifter som gäller deras egna barn i både förskola och skola. Beslut som fattas gällande enskilda elever och som avser myndighetsutövning, om exempelvis disciplinära åtgärder, särskilt stöd, kränkande behandling och liknande, går att överklaga i domstol eller hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Öppenheten gäller också alla uppgifter och beslut som finns om enskilda skolor hos Skolinspektionen, liksom resultaten av de tematiska kvalitetsgranskningarna som Skolinspektionen genomför, mer om detta nedan. Allmänheten kan enkelt ta del av alla granskningar som Skolinspektionen genomför och resultaten av dessa för enskilda skolor.

Däremot gäller idag tystnadsplikt för framför allt uppgifter om enskilda barn i förskolan och för uppgifter om enskilda elever i skolan när det gäller elevhälsan, exempelvis för elever i behov av särskilt stöd eller för elever som inte mår bra. Det tror vi att flertalet människor tycker är bra och att det ska fortsätta gälla.

Kommunernas och Skolinspektionens godkännande och tillsyn – granskning

Godkännande och tillsyn

Öppenhet och möjlighet för allmänheten att ta del av uppgifter om en viss skolas förutsättningar och resultat är en sak. Men det krävs också en noggrann granskning av verksamheten för att föräldrar och barn och elever ska känna sig trygga i sitt val av förskola eller skola och också veta att verksamheten håller god kvalitet. Därför finns skarpa bestämmelser i skollagen om både tillståndsplikt där ägare, ledning, ekonomi och kvalitet på verksamheten granskas innan ett godkännande ges. Därefter granskas alla dessa faktorer löpande i tillsynen från kommunernas (förskolan) och Skolinspektionens (förskoleklass och skolor) sida. Granskningen är omfattande och sker både tematiskt och på förekommen anledning, samt genom regelbunden tillsyn. Granskningen omfattar all verksamhet i förskola och skola och resulterar i rapporter och beslut som allmänheten kan ta del av.

Den fortlöpande ekonomiska granskningen sker vanligen genom att tillståndsmyndigheten har en uppkoppling mot kreditupplysningsföretag och därför omedelbart får information om uppgifter om försenade betalningar, skatteskulder och liknande, vilket kan utgöra tecken på bristande ekonomisk stabilitet och signalerar behov av ytterligare granskning från tillsynsmyndigheten.

Vidare gör Skolinspektionen en regelbunden skolenkät som alla elever, lärare och vårdnadshavare svarar på vartannat år. Skolinspektionen sammanställer enkäten och använder den som underlag i sin granskning och urval av inspektioner. Alla enkäter går att ta del av på Skolinspektionens hemsida för varje enskild skola. I enkäten finns svar från elever, lärare och vårdnadshavare som gäller studiero, trygghet, pedagogiskt ledarskap, möjlighet att få/ge stöd, hur det pedagogiska ledarskapet fungerar och många

andra frågor anpassade till varje svarsgrupp. Enkätsvaren ger en tydlig bild av hur skolan uppfattas av dem som deltar i utbildningen.

Ägar- och ledningsprövning

2019 infördes bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning i skollagen. Som ovan nämnts granskas ägare och ledning av varje fristående förskola och skola innan godkännande ges, men också fortlöpande. Det handlar om att varje ägare med inflytande över verksamheten samt alla styrelseledamöter och eventuell VD granskas. Prövningen utgår från personlig kompetens som kunskap om skoljuridik, arbetsrätt, ekonomi, arbetsmiljö med mera, samt granskning av varje persons ekonomiska bakgrund och utdrag ur belastningsregister, där alla eventuella brott finns angivna. Det är en noggrann granskning som sker för att förhindra ekonomisk eller annan brottslighet i verksamheten. Även en granskning av bakgrunden på ägare och ledning utifrån ett demokratiperspektiv görs för att förhindra exempelvis extremism och annat beteende som inte stämmer överens med värdegrunden. Varje gång en person byts ut i ägar- och ledningskretsen ska det omedelbart anmälas till respektive tillsynsmyndighet för ny granskning.

Sammanfattningsvis sker en skarp och noggrann granskning av fristående förskolor och skolor genom våra tillsynsmyndigheter. Granskningen sker av både skolornas verksamhet och av ägare och ledning. Den görs både inför tillståndsgivning men också fortlöpande under verksamhetens gång. Det innebär alltså en granskning av kvalificerad och särskilt utbildad personal som är tränade i att upptäcka missförhållanden. Det innebär att behovet av insyn i form av granskande verksamhet av förskolans och skolans kvalitet och ledning samt ekonomiska förhållanden redan tillgodoses på ett bra sätt.

Syftet med offentlighetsprincipen

Skälen som angetts för att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor och skolor är flera. Men de vanligaste argumenten för offentlighetsprincipen är att skolverksamheten innefattar myndighetsutövning mot enskilda, den är offentligfinansierad och att syftet med friskolereformen var att elever och vårdnadshavare skulle ha möjlighet att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor, vilket bara blir möjligt om verksamheten även i praktiken blir öppen för insyn. Det har också framgått att ytterligare ett skäl för införandet av offentlighetsprincipen är att det är rimligt att fristående och kommunala verksamheter på utbildningsområdet så långt möjligt ska lyda under samma regelverk.

Förbundet är självklart också av den mening att likabehandlingsprincipen ska råda. Men det innebär också att förutsättningarna måste vara likartade, vilket vi anser inte är fallet. Några av förutsättningarna kommer vi att återkomma till under andra rubriker i yttrandet, exempelvis avseende tillgång till resurser och kompetens. Men det är också väsentligt att titta närmare på vad offentlighetsprincipen faktiskt innebär, syftet med den och varför vi i Sverige har haft en lång tradition av öppenhet och offentlighet i vår statsmakt.

Ett bärande skäl till att offentlighetsprincipen införts i Sverige och tillämpats i flera hundra år, är att allmänheten ska kunna ha insyn i och vara trygg med hur våra folkvalda representanter och myndigheternas tjänstemän fattar beslut och utövar makt. Ytterligare ett syfte med offentlighetsprincipen är att minska korruption, genom öppenheten. Det handlar om att allmänheten ska kunna delta i den konstitutionella kontrollen.

Ett införande av en offentlighetsprincip i privat verksamhet rimmar alltså illa med det egentliga och bärande syftet med principen, nämligen i första hand att kunna granska den makt som utövas av offentliga organ. Fristående skolor är finansierade genom offentliga medel, men är självständiga, privata rättssubjekt. Huvudmän för fristående förskolor eller skolor består varken av folkvalda representanter eller utgör en myndighet, även om verksamheten har inslag av myndighetsutövning som exempelvis betygsättning. Det är viktigt att värna offentlighetsprincipens betydelse och inte urvattna den genom att applicera den på privat verksamhet. I det här avseendet skiljer sig förutsättningarna för

verksamheterna avsevärt åt, där den konstitutionella makten behöver granskas ur ett allmänt perspektiv i den kommunala verksamheten, medan det i stället är den myndighetsutövning som utförs i den fristående, privata, skolan som bör granskas. En sådan prövning av myndighetsutövningen sker till stor del redan idag genom de förvaltningsrättsliga bestämmelserna om handläggning som gäller även för fristående skolor enligt förvaltningslagen, samt den möjlighet till överprövning som kan ske av flertalet beslut som fattas genom myndighetsutövning av en fristående skolhuvudman, exempelvis placering i särskild undervisningsgrupp eller avstängning.

Förbundet ser också svårigheter i tillämpningen av offentlighetsprincipen på det sättet att Offentlighets- och sekretesslagen så tydligt är inriktad på myndigheters och offentliga organs verksamhet. Det finns bestämmelser här som krockar med att privata förskole- och skolföretag verkar inom en konkurrensutsatt marknad och att många uppgifter behöver skyddas i konkurrenssyfte. I de förslag som läggs om offentlighetsprincipens införande finns inte ett tillräckligt sådant skydd. Det gäller i ännu högre utsträckning med de förslag som lagts rörande undantag från 19 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Inte i något avseende förs i utredningens betänkande en principiell diskussion om var gränserna går vid införande av offentlighetsprincipen i privat verksamhet. Utredningen hänvisar till att vissa privata rättssubjekt redan omfattas av offentlighetsprincipen. Men dessa utför tydligt uppgifter där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Så är inte fallet för fristående förskolor och skolor, som ju utgörs av självständiga privata rättssubjekt.

Sammanfattningsvis menar vi alltså att fristående och kommunala skolhuvudmän har olika förutsättningar i den del som avser handlingsoffentlighet m m. Offentlighetsprincipens grund är att myndigheters verksamhet ska vara öppen och granskas ur ett konstitutionellt perspektiv, för att garantera att de folkvaldas makt utövas under lagarna. För fristående skolors del borde rätteligen endast den del som avser myndighetsutövning granskas på ett liknande sätt. Det är därför inte rimligt att hänvisa till likabehandlingsprincipen för ett införande av offentlighetsprincipen i fristående verksamhet. Fristående förskolor och skolor, precis som andra privata, enskilda företag, utövar inte sådan makt att offentlighetsprincipen är tillämplig på verksamheten.

Proportionalitetsprincipen

Ytterligare en bärande rättsprincip i svenskt rättsväsende är den så kallade proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen är inom juridiken en princip som säger att åtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Enligt denna princip vägs olika intressen mot varandra, där det ska råda balans mellan mål och medel. Nyttan och det lagstiftaren vill åstadkomma med införande av ny lagstiftning ska alltså vägas mot de eventuellt negativa konsekvenser som lagstiftningen får.

Förbundet anser att det är tydligt att de negativa konsekvenserna för de fristående verksamheterna vid ett införande av offentlighetsprincipen vida överstiger det mål som ska uppnås. Som vi beskriver i det här yttrandet finns redan idag en betydande öppenhet och granskning av fristående förskolor och skolor. Införandet av offentlighetsprincipen skulle innebära en omfattande administration och byråkrati, med betydande kostnader för fristående förskolor och skolor. Många av våra medlemmar, det gäller inte enbart de minsta huvudmännen, har inte anställd administrativ personal. Lärare och rektor utför de administrativa uppgifterna. Det skulle innebära svårigheter att ta fram resurser och kompetens på de enskilda skolorna för ärendehantering och komplicerade sekretessbedömningar, liksom för de investeringar som krävs för registreringsprogram och licenser. Det innebär att om det finns andra förslag som ger andra, mindre negativa, konsekvenser, men målet ändå uppnås bör ett sådant förslag väljas. För vår del anser vi att förslaget om insynslag ger likartad god öppenhet, samtidigt som konsekvenserna även för detta förslag förvisso kommer att kosta i resurser och kompetens, men ändå står i bättre balans med syftet.

Förslag som inte finansieras

Regeringen presenterar i sina förslag olika alternativ, med olika ingripande nivå vid införande av offentlighetsprincipen och insynslagen. I konsekvensanalyserna finns kostnader beräknade, vilka kostnadsuppskattningar vi befarar är i underkant. Oavsett detta kan konstateras att alla förslagen innebär nya kostnader för att uppfylla kommande lagkrav. Däremot saknas för alla de olika alternativen en diskussion om hur förslagen ska finansieras.

Idag ersätts fristående förskolor och skolor enligt en modell där beräkningen av bidraget grundar sig på kommunens kostnader för motsvarande verksamhet, med två undantag. Det ena handlar om ersättning för momskostnader som bygger på en schablonersättning, det andra undantaget handlar om ersättning för kommunens motsvarande administrativa kostnader, även den utifrån en schablon. Schablonersättningen utgörs av tre procent av skolpengsbeloppet, innan momsschablonen lagts på ersättningen. De tre procenten är förhållandevis godtyckligt uträknade av tidigare särskilde utredaren i utredningen om Offentliga bidrag på lika villkor. Kommuner hade tidigare inte gjort beräkningar av administrationskostnaden på ett sådant sätt och hade svårt att uppge en total kostnad. Svårigheterna handlade också om att särskilja kostnader för ex. just offentlighetsprincipen eller nämndadministration, som inte skulle ingå i skolpengsberäkningen då friskolor inte hade de kostnaderna. Med en grov beräkning landade utredaren och så småningom lagstiftaren i de tre procenten. Den ersättningen ska alltså täcka all administration i form av elevadministration som mottagande, elevregistrering, betygshantering, personaladministration med lönehantering, ekonomi och redovisning osv. osv.

Samtidigt kan vi konstatera att det i olika tidigare beräkningar i utredningar av kostnader för offentlighetsprincipen kostar ca drygt två procent av budgeten enbart för att upprätthålla den i kommunal skolverksamhet.

Det här innebär att det utan en statlig eller kommunal finansiering av tillkommande kostnader för något av de förslag regeringen lämnat, så kommer resurserna för att införa offentlighetsprincipen eller insynslagen att tas från eleverna och undervisningen. Den så kallade finansieringsprincipen gäller framför allt mellan stat och kommun och innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och regioner. Eftersom de fristående förskolorna och skolorna idag inte får någon finansiering för tillämpningen av offentlighetsprincipen i sitt bidrag från kommunerna, måste finansieringsprincipen också gälla för att de fristående verksamheterna ska kunna ta sitt ansvar.

Sammanfattningsvis anser förbundet att det är orimligt att resurser måste omfördelas från elever och undervisning för att kunna följa ny lagstiftning. En tydlig finansiering för de olika alternativen måste därför presenteras. Det är i grunden omöjligt att ta ställning för och förorda något av förslagen så länge en sådan finansiering inte visats.

Synpunkter på de olika förslagen i den ordning de presenterats i betänkande och departementspromemoria

11 Överväganden och förslag om införande av offentlighetsprincipen

<p>Förslag: Endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten ska omfattas av offentlighetsprincipen.</p>

Förbundet avstyrker förslaget.

Förbundet anser att det i grunden är ett feltänk att offentlighetsprincipen ska omfatta alla handlingar som hör till den *offentligt finansierade delen av verksamheten*. Det finns ett stort antal verksamheter som är offentligt finansierade, men där det aldrig varit diskussion om att införa offentlighetsprincipen, exempelvis upphandlade verksamheter av byggnationer av vägar, byggnader, vattenledningar m m. Enskilda huvudmän inom skolområdet är förvisso finansierade av offentliga medel, men i förhållande till det offentliga utgör de *självständiga privata* rättssubjekt.

Däremot är det rimligt att handlingar som hanteras inom ramen för *myndighetsutövning* omfattas av någon form av offentlighet med därtill eventuella behov av sekretess. Det följer offentlighetsprincipens principiella syfte, där annan användning för privaträttsliga subjekt riskerar att urvattna en mycket viktig rättsprincip.

Förslag: Ett undantag ska införas från 19 kap. 2 § OSL. Undantaget ska utformas så att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL inte överförs för uppgifter som en juridisk person som avses i 2 kap. 3 a § OSL lämnar till SCB, Skolverket eller någon annan myndighet för att fullgöra uppgiftsskyldigheter som avser verksamhet som regleras i skollagen. Undantaget ska vara generellt utformat.

Förbundet avstyrker förslaget.

I avsnittet beskrivs det som normalt anses gälla för sekretess för affärs- och driftförhållanden i affärsverksamhet. Så här anges i avsnittet:

”I avsnitt 10.1.3 finns en beskrivning och genomgång av begreppet ”affärs- och driftförhållande”. Begreppet inkluderar bl.a. förvärv och överlåtelser, affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer och prissättningskalkyler, information som kan hänföras till den pågående driften samt administrativa förhållanden. Uppgifter som rör de enskilda huvudmännens och övriga privata aktörers ekonomi och drift bör utgöra affärs- och driftförhållanden. Exempel på sådana uppgifter är budget, priskalkyler, resultatrapporter, avtal, och strategiska beslut om verksamheten. Även uppgifter om lön och andra förmåner utgör affärs- och driftförhållanden.”

”Även om enskilda ekonomiska förhållanden enligt 24 kap. 8 § OSL inte är detsamma som en myndighets affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL framgår av avgörandena att de angivna uppgifterna är sådana som kan påverka skolföretagens ekonomi. De kan därmed enligt vår mening också hänföras till den pågående driften av företaget och utgör således affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL. Även praxis hänförlig till 19 kap. 1 § OSL talar i denna riktning. Uppgifter om kunder och presumtiva kunder har typiskt sett ansetts utgöra företagshemligheter (RÅ 2016 ref. 17 och Kammarrätten i Stockholms dom den 20 september 2018, mål nr 6727-18). I skollagsreglerad verksamhet skulle kunder respektive presumtiva kunder motsvara barnen/eleverna och vårdnadshavare.”

Trots vad som beskrivs ovan, föreslås undantag från bestämmelserna i 19 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär exempelvis att uppgifter som lämnas in till Skolinspektionen eller andra tillsynsmyndigheter just i dessa ärenden, blir offentlig handling hos tillsynsmyndigheterna för vem som helst att ta del av. Det är en helt orimlig följd av bestämmelserna. Normalt gäller en så kallad överförd sekretess, dvs. omfattas uppgifterna av sekretess hos den första aktören, ska även nästa, i det här fallet tillsynsmyndigheterna, sekretessbelägga uppgifterna. Men genom undantaget frångås den bestämmelsen. Det får till följd att just fristående förskolor och skolor inte ens får det skydd som normalt gäller för affärs- och driftförhållanden enligt OSL. Det är oerhört bekymmersamt för fristående förskolor och skolor som verkar på en konkurrensutsatt marknad.

Det innebär också ytterligare omfattande komplikationer att tolka och tillämpa OSL och visar därtill tydligt att OSL **inte** är anpassad för privata rättssubjekt.

Avsnitt 12 För- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen

I avsnittet visas tabeller samt beskrivs i text de olika för- och nackdelarna som utredningen funnit med att införa offentlighetsprincipen.

Förbundet vill peka på några områden som vi anser är extra viktiga i diskussionen.

- I beskrivningen av fördelarna med offentlighetsprincipen menar utredningen att insamling och tillgängliggörande av skolinformation kommer i huvudsak fortsatt kunna ske som tidigare. Men samma nytta uppnås genom att permanenta det undantag som delbetänkandet framförde och som riksdagen fattade beslut om i ett undantag i OSL för statistiksekretess. *Det innebär att den angivna fördelen kan uppnås med enklare medel, dvs. att permanenta undantaget.*
- Vidare beskrivs att införande av offentlighetsprincipen är en lagtekniskt enkel och beprövad lösning som redan tillämpas i kommunalt ägda bolag och vissa privaträttsliga subjekt (se 2 kap. 3 och 4 §§ OSL). Detta är inte sant. Det är definitivt *inte en lagtekniskt enkel lösning*, då offentlighets- och sekretesslagen tydligt är anpassad för offentlighetsrättsliga objekt. Den passar illa för privata, självständiga rättssubjekt som verkar på en konkurrensutsatt marknad.
- Utredningen pekar på den risk för missbruk av offentlighetsprincipen som kan ske i fristående förskola och skola genom att "rättshaverister" eller andra skulle begära ut mängder av handlingar, liksom att det även i övrigt skulle komma att bli betungande att lämna ut handlingar eftersom intresset för fristående verksamhet är betydligt större än för den kommunala. Förbundet anser dock att utredningen förminskat problemen något. Med tanke på att fristående förskolor och skolor är betydligt mer sårbara än kommuner kan missbruk av offentlighetsprincipen som satts i system bli helt förödande för en enskild verksamhet.
- Utifrån den tabell som utredningen själva tar upp, bedömer vi att det blir tydligt att kommunala och fristående skolor inte skulle verka under lika villkor om offentlighetsprincipen införs. Det handlar framför allt om tillgången till centrala resurser och kompetens som är mycket svår att uppnå i mindre och mellanstora fristående verksamheter.

Avsnitt 13 Konsekvensanalys offentlighetsprincipen

Syftet med förslaget är enligt utredningens direktiv att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Genom en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. 8 a § OSL har tillgången till viss nödvändig skolinformation redan säkerställts. Det finns alternativa lösningar till att införa offentlighetsprincipen. En sådan lösning skulle kunna vara en permanent sekretessbrytande bestämmelse i anslutning till 24 kap. 8 § OSL. Det skulle möjliggöra att informationsspridningen skulle kunna fortsätta på samma sätt som tidigare. Utredningen och andra har tidigare invänt att det är ingripande att göra undantag i statistiksekretessen. Men vi anser att det utifrån proportionalitetsprincipen är betydligt mer ingripande att införa offentlighetsprincipen, när det finns andra enklare och redan beprövade åtgärder såsom den sekretessbrytande bestämmelsen i OSL. Förbundet anser därför att den bör permanentas.

I konsekvensanalysen tas också konkurrensförhållandena upp. Vi har tidigare i detta yttrande påtalat den negativa betydelsen av att uppgifter som normalt hör till drifts- och affärsförhållanden nu riskerar bli offentliga, trots att de fristående förskolorna och skolorna verkar på en konkurrensutsatt marknad.

Vidare tar utredningen upp frågan om huruvida ett införande av offentlighetsprincipen kan riskera så kallade insideraffärer i börsnoterade företag. Denna utredning, såväl som tidigare intern utredning på utbildningsdepartementet, kommer fram till att marknadsmissbruksförordningen inte sätter hinder för ett införande av offentlighetsprincip i börsnoterade bolag. Det är dock inte prövat i domstol och i tidigare yttrande i frågan anger Advokatfirman Vinge viktiga invändningar mot en sådan uppfattning. Förbundet vill

i den här frågan hänvisa till både Svenskt Näringslivs och AcadeMedias yttranden i nuvarande remiss på Offentlighetsprincipen eller insynslag.

Avsnitt 14 Administrativ börda vid införande av offentlighetsprincipen

Utredningen har gjort ett antal olika kostnadsmodeller och tabeller för att visa på kostnader och olika utfall vid införande av offentlighetsprincipen på små respektive större skolhuvudmän. Beräkningarna ligger för typfallet mellan ca 1 och 4,2 procent av omsättningen. Förbundet anser att utredningen underskattat omfattningen av utlämnande av handlingar i fristående förskolor och skolor och anser att en mer korrekt bedömning ligger i det högre spannet som utredningen räknat med, dvs. mellan 1,2 procent och upp till drygt 7 procent.

Utredningen konstaterar att enskilda huvudmän redan får bidrag för administrativa kostnader. De kostnader som föranleds av offentlighetsprincipens införande får anses ingå i den delen av bidraget, menar utredningen. Den delen utgör alltså 3 procent av den totala skolpengen, dvs. innan moms-kompensationen räknats in. Dessa 3 procent ska ersätta all den kostnad som en kommun har för de administrativa uppgifterna, dvs. löne- och personalhantering, elev- och betygshantering, ekonomi osv. Enligt uppgifter finns det en beräkning av att endast hanteringen av offentlighetsprincipen i kommunal skolverksamhet uppgår till ca 2,5 procent kostnaderna. Utan att kunna verifiera denna uppgift, innebär det trots allt att det blir ytterst lite ersättning över till all annan administration och att beräkningen av de 3 procenten ligger alldeles för lågt i förhållande till de verkliga kostnaderna.

Om vi ändå utgår från utredningens beräkningar innebär det konkret att mindre enskilda huvudmän kan påföras kostnader för ökade administrativa uppgifter som överstiger administrationsersättningen med 143 procent (vilket är fallet då kostnaden blir 7,3 procent och ersättningen är 3 procent). I och med att övriga administrativa uppgifter samtidigt kvarstår säger det sig självt att huvudmannen inte får adekvat finansiering inom ramen för den befintliga administrationsschablonen. Men även ett mer försiktigt kostnadsantagande, såsom i utredningens typfall för mindre enskilda huvudmän, medför kostnader som överstiger administrationsersättningen med 40 procent (kostnaden blir 4,2 procent och ersättningen är 3 procent). Det står alltså helt klart att resurser måste omfördelas från andra delar av verksamheten för att kunna hantera offentlighetsprincipen. Det finns i princip ingen annan lösning än att omfördela från elevhälsa eller undervisning. I en redan underfinansierad skolverksamhet vore detta dessvärre inget mindre än katastrof för eleverna. Återigen överstiger de negativa konsekvenserna nyttan med att införa en offentlighetsprincip i fristående förskolor och skolor, utifrån perspektivet av proportionalitetsprincipen.

Om lagstiftaren riksdagen trots det önskar införa offentlighetsprincipen, måste alltså en finansiering lösas för att inte drabba eleverna.

Avsnitt 17 Överväganden och förslag om insynslag

Utredningens förslag om införande av en ny insynslag innehåller en lista med handlingar som finns hos de fristående aktörerna och som ska omfattas av insyn. Den administrativa lättnaden med en sådan insynslag består främst i att det inte behövs något diarium. I stället anger lagen vilka handlingar som allmänheten har rätt till insyn i. Utredningen menar att en lista kan utformas på ett sådant sätt att den inte innehåller handlingstyper som i hög utsträckning innehåller uppgifter som inte bör spridas. Utredningen bedömer att därmed minskar behovet av en prövning som motsvarar sekretessprövningen vilket i sin tur minskar den administrativa bördan när insyn ges.

Förbundet ser att det, även om vi välkomnar en offentlighetsreform som en insynslag med tillhörande lista, kommer att ställa stora krav på de fristående förskolorna och

skolorna. Det kommer innebära en dokumenthantering som flertalet inte haft tidigare och fortfarande ställa stora krav på kompetens gällande bedömningar utifrån både handlingsbegreppet och vägransgrunderna.

Trots det ser vi det som en betydligt mer proportionell och lämpligare väg att gå för att nå ytterligare öppenhet och insyn, eftersom flera av de betungande krav och bedömningar som följer av offentlighetsprincipen inte aktualiseras. **Förbundet förordar alltså en insynslag tillsammans med en lista med handlingar som ska omfattas av insyn.**

Avsnitt 19 Handlingstyper som omfattas av insynslagen

Förslaget om en insynslag med en lista omfattar fyra kategorier av handlingar;

- Handlingar hänförliga till elever.
- Handlingar hänförliga till personal.
- Räkenskapshandlingar.
- Verksamhetsanknutna handlingar.

Förbundet har i sig inte någon invändning mot uppdelningen i kategorier och inte heller mot graden av insyn i dessa, men mot bakgrund av vad utredningen själv anför; nämligen att en lista kan utformas på ett sådant sätt att den inte innehåller handlingstyper som i hög utsträckning innehåller uppgifter som inte bör spridas, har vi synpunkter på de olika dokumenttyperna och anser att det där bör rensas för att uppnå det målet.

Elevlösningar som inte avser nationella prov

Utredningen påtalar att det är vanligt att elevlösningar efterfrågas, men också att dessa gallras efter kort tid och att de också genom en vägransgrund inte alltid ska lämnas ut. Provet utgör en del av lärarens underlag för bedömning, men utformningen av proven är också en del av förarbetet för undervisningen. Därmed riskerar utlämning av elevlösningar att förhindra att proven kan användas igen. Förbundet föreslår därför, i enlighet med utredningens intention, att elevlösningar inte omfattas av insyn och därför ska undantas från listan.

Åtgärdsprogram respektive beslut att inte utarbeta åtgärdsprogram

Utredningen för en diskussion om insyn bör ske i själva åtgärdsprogrammet som i sig utgör ett beslut. Åtgärdsprogrammet är ett beslut som eleven/vårdnadshavaren kan överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd. Därigenom finns redan en uppnådd rättssäkerhetsnivå. Även om bakomliggande utredning och annan dokumentation om elevens svårigheter att nå målen inte är föremål för insyn, är det ändå risk att insynen i åtgärdsprogram kan uppfattas som integritetskränkande för eleverna. Det gäller självfallet även elever i kommunala skolor. Det är dock inte skäl att införa ett förslag som kan uppfattas som integritetskränkande, endast för att det lika villkor ska gälla. Här bedömer vi att elevens intresse måste gå före och anser att åtgärdsprogram ska undantas från listan. Det kan däremot vara av intresse att se hur många åtgärdsprogram som utarbetas på skolan, dvs. antalet på aggregerad nivå. Den uppgiften, liksom antalet beslut om att inte upprätta åtgärdsprogram bör vara tillgänglig för insyn.

Dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder

Förbundet anser att utredningens diskussion om insyn i dokumentation om disciplinära åtgärder är viktig, men vi kommer till en helt annan slutsats än utredningen. Förbundet vill, utifrån samma tankar som ovan när det gäller åtgärdsprogram, påtala problemen med integritetskänsliga uppgifter om eleverna. Förbundet anser därför att endast de viktigaste och skarpaste åtgärderna såsom beslut om avstängning och förflyttning till annan enhet bör vara öppna för insyn. Idag finns ett stort antal olika disciplinära åtgärder såsom beslag av mobiltelefoner, kvarsittning, utvisning med flera beslut som på olika sätt ska dokumenteras. Förbundet anser att dessa beslut inte ska vara öppna för insyn och därför tas bort från listan, då insynen både riskerar att vara integritetskränkande, men också medföra en stor arbetsbörda för den fristående skolan.

Verifikat i den ekonomiska redovisningen

Förbundet förstår att verifikat kan utgöra ett sätt att följa den ekonomiska redovisningen i en fristående förskola eller skola och av det skälet skulle kunna vara föremål för insyn. Antalet verifikat kan dock uppgå till stora mängder i en verksamhet och att ta fram alla dessa för insyn riskerar att generera ett stort merarbete för den fristående förskolan eller skolan. Förbundet anser därför att verifikat ska undantas från listan för insyn.

Avsnitt 20 Vägransgrunder

Vid införande av en insynslag jämföras inte enskilda huvudmän med myndigheter och omfattas därmed inte av OSL. För att skydda känsliga uppgifter i de handlingar som huvudmannen måste ge insyn i föreslår utredningen ett antal "vägransgrunder". En av de föreslagna vägransgrunderna gäller skydd för huvudmannens affärs- och driftsförhållanden (avsnitt 20.6). Men skyddet gäller bara uppgifter i handlingar hos huvudmannen och inte om handlingarna måste lämnas till tillsynsmyndigheterna inom ramen för dess tillsyn. Utredningen föreslår inte i insynslagen något skydd för känsliga uppgifter om affärs- och driftsförhållanden som enskilda huvudmän måste lämna till tillsynsmyndigheterna inom ramen för sin uppgiftsskyldighet. Förbundet har påpekat detta ovan när det gäller förslaget om att införa en offentlighetsprincip. Det är lika viktigt vid införande av en insynslag och bör tas omhand. Det är orimligt att uppgifter som omfattas av skydd genom en vägransgrund på samma sätt blir offentlig hos exempelvis Skolinspektionen. En sådan sekretessgrund måste införas hos framför allt Skolinspektionen (då kommunerna vanligen omfattas av bestämmelsen om överförd sekretess) snarast. Det är på många sätt meningslöst att diskutera skyddet för enskilda och/eller affärs- och driftsförhållanden hos huvudmannen, om det skyddet inte tas om hand hos tillsynsmyndigheten.

Trots att förbundet välkomnar en offentlighetsreform såsom insynslagen, går det inte att undvika att ändå påtala vissa svårigheter med vägransgrunderna. Utformningen både av handlingslistan liksom vägransgrunderna är svår genomtränglig. Därtill anges i en vägransgrund att vissa handlingar enligt just denna vägransgrund, exempelvis skyddet för affärs- och driftsförhållanden, ska vara offentliga, medan en annan vägransgrund, exempelvis för den enskilde personalens integritet, kan tillämpas på exakt samma handling. Det ställer stora krav på kunskap på den som ska göra prövningen om en handling ska eller ska vägras att lämnas ut.

Förbundet anser därför att både listan på handlingar som ska vara öppna för insyn, liksom vägransgrunderna bör gås igenom noga och så långt möjligt renodlas. För handlingar som i hög utsträckning kommer att vägras lämnas ut – rensa då dessa från listan. För vägransgrunder som går i varandra, förtydliga då hur vägransgrunderna förhåller sig till varandra och/eller rensa från handlingslistan.

Förbundet välkomnar alltså insynslagen, men föreslår en vidare bearbetning av både handlingslistan och vägransgrunderna för att dessa ska bli tydligare och lättare att tillämpa.

Avsnitt 21 Handläggning enligt insynslagen

Förbundet vill påtala en mycket viktig aspekt på frågan om handlingar som ska omfattas av insynslagen. Såsom tidigare angetts rörande offentlighetsprincipen gäller samma farhåga om missbruk av rätten till insyn vid ett införande av insynslagen. Förbundet tycker det är viktigt att lagstiftningen kompletteras med någon form av skydd mot missbruk eller då begäran om insyn skulle skapa en onödigt stor arbetsbörda för den fristående förskolan eller skolan. Det skulle kunna uppstå exempelvis om någon skulle begära ut "alla handlingar som finns på insynslistan". Även om kostnaderna för att ta del av handlingarna skulle ha en bromsande effekt, skulle förbundet gärna se en bestämmelse som tydliggör att den som önskar insyn måste specificera sitt önskemål till en viss handling. **Förbundet föreslår därför att ett sådant förtydligande införs i insynslagen.**

Avsnitt 28 Administrativ börda vid införande av insynslag

Förbundet har tagit del av utredningens beskrivningar av den administrativa bördan vid ett införande av insynslagen. Det medför svårigheter att beräkna merkostnaderna i jämförelse med dagens läge. Det står dock klart att handlingar som omfattas av insyn måste hållas ordnade på ett sådant sätt att de kan lämnas ut. Det är tveksamt om det är möjligt utan att ha någon form av diarium, dvs. ett registreringsprogram, även om registreringen inte skulle bli lika omfattande som vid införande av offentlighetsprincipen. Här är förmodligen storleken på enhet avgörande.

Däremot är det tydligt att en bedömning måste ske om handlingen är färdigställd hos huvudmannen, vilket för en lekman kan vara svårt. Det som ställer störst krav på huvudmannen, eller snarare personalen på den fristående förskolan och skolan, är självfallet bedömningen om uppgifterna i en handling träffas av vägransgrunderna. Det är en mycket grannliga uppgift med hänsyn framför allt till elevers och personals integritet och ställer krav på hög kompetens i frågan. Att göra en sådan bedömning korrekt kommer att vara kostnadsdrivande ifråga om utbildning eller inköpt kompetens.

Det får till följd att mycket av det som vi anfört när det gäller administrativ börda, resurser och kostnader avseende införande av offentlighetsprincipen också gäller vid införande av en insynslag.

Promemoria om Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

Förbundet avstyrker förslaget om att införa offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet.

Skälen för detta är att ett sådant förslag skulle innebära samma konsekvenser som vi ovan redogjort för, för en mycket stor del av de fristående förskolorna och skolorna. Förbundet har bedömt att införande av en insynslag med handlingslista i stället är en betydligt mer lämplig och proportionerlig väg att gå, jämfört med införande av offentlighetsprincipen. Det handlar framför allt om att inte införa en sådan administration och byråkrati att resurser måste tas från eleverna som elevhälsa och undervisning. Det skulle bli följden även om mindre huvudmän får lättnader motsvarande insynslagen.

Förbundet bedömer också att det vore olyckligt med olika regelverk för fristående förskolor och skolor enbart utifrån huvudmannens storlek. Det riskerar få till följd att skolhuvudmän som överväger att organisera om sig till en bättre lämpad organisationsstruktur skulle kunna avstå, trots att det vore bättre för verksamheten, eftersom steget mellan offentlighetsprincipen och insynslagen är så stort.

Förbundet ser därför inte promemorians förslag som en lämplig väg att gå.

För Almega Utbildning

X

Andreas Mörck
Förbundsdirektör

X

Gudrun Rendling
Förbundsjurist