



Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 21 november 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarråden Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Sammanfattning av ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre huvudmän i skolväsendet till bland annat Stockholms stad för yttrande.

I betänkandet föreslår utredaren att offentlighetsprincipen införs hos enskilda aktörer på skolområdet för att lösa tillgången till skolinformation. Betänkandet redovisar även hur en ny lag om insyn kan utformas för vissa enskilda skolaktörer. I promemorian föreslår Utbildningsdepartementet att offentlighetsprincipen införs hos enskilda aktörer på skolområdet men med vissa lättnadsregler för mindre huvudmän.

Förslaget att offentlighetsprincipen införs innebär att kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvar för de enskilda huvudmännens och privata utbildningsanordnarnas hantering av arkiven. Kommunerna ska få bestämma avgifter för arkivtillsyn och ta ut avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen. Förslaget med en ny insynslag innebär att kommunerna kommer utöva tillsyn över de enskilda huvudmännens efterlevnad av insynslagen för de skolaktörer som kommunerna har godkänt som huvudman.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, förskolenämnden, utbildningsnämnden, och kulturnämndens arkivutskott.

Stadsarkivet har besvarat remissen till kulturnämndens arkivutskott med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till utredningens förslag som bedöms säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet. Likt de övriga remissinstanserna inom staden, förordar stadsledningskontoret förslaget om offentlighetsprincipen vilket innebär att enskilda skolaktörer jämställs med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Stadsledningskontoret delar inte utredningens bedömning att kommuner endast kommer få marginellt ökade kostnader utan ser ett behov av kompletterande beräkningar av tillkommande kostnader.

Arbetsmarknadsnämnden konstaterar att Skolinformationsutredningens förslag som innebär att enskilda utbildningsanordnare inom komvux omfattas av offentlighetsprincipen ger mest likvärdig insyn för allmänheten, vilket är positivt. Det är viktigt att myndigheter och allmänhet försäkras en god insyn i utbildningsverksamhet, oavsett om det är en offentlig eller enskild aktör som bedriver verksamheten.

Förskolenämnden ställer sig positiv till förslagen om ökad insyn och att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän med de lättnader som framgår av förslaget.

Utbildningsnämnden är positiv till utredningens olika förslag då det är av yttersta vikt att en långsiktig lösning för att tillgängliggöra skolinformation säkerställs. Nämnden bedömer att förslaget med offentlighetsprincipen medför de bästa möjligheterna för elever och vårdnadshavare att göra välgrundade val av skola och ökar möjligheterna att analysera barns levnadsvillkor samt att tillvarata barns rättigheter.

Stadsarkivet ser positivt på förslaget om att stärka allmänhetens insyn hos enskilda aktörer. Samtidigt vill Stadsarkivet belysa ett antal konsekvenser som kommer uppkomma hos kommuner och/eller kommunernas arkivmyndigheter, samt hos de enskilda aktörerna vilka bör tydliggöras och utredas bättre. Dessutom ser Stadsarkivet svårigheter för inblandade parter med en ny insynslag istället för att befintliga lagrum utökas med skrivelser kring dessa enskilda aktörer.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Sverige har ett av världens mest marknadsstyrda skolsystem. Ett av de mest flagranta exemplen på detta är att skolkoncernernas rätt till affärshemligheter i dag prioriteras framför elever och vårdnadshavares rätt till saklig skolinformation. Att skolinformationsutredningen nu lägger fram förslag som ska stärka allmänhetens insyn hos enskilda aktörer är därför mycket välkommet. Vi förordar liksom övriga remissinstanser i staden att offentlighetsprincipen införs så att enskilda skolaktörer jämställs med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Detta förslag medför de bästa möjligheterna för elever och vårdnadshavare att göra välgrundade val av skola och förskola och ökar möjligheterna att analysera barns levnadsvillkor samt att tillvarata barns rättigheter. Enskilda och kommunala aktörer inom skola och förskola lyder under samma skollagstiftning och bör därför också ha samma skyldighet att tillhandahålla rättvisande information till vårdnadshavare, elever, journalister, forskare och intresserad allmänhet. Vi vill särskilt belysa de svårigheter Stadsarkivet ser kan uppkomma om en ny insynslag införs, istället för att befintliga lagrum utökas med skrivelser kring enskilda aktörer.

Stockholm den 30 oktober 2024

Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Bilaga

Remiss Betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler, dnr KS 2024/888-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarråden Dennis Wedin och Andréa Hedin (båda M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis avslå förvaltningens förslag till beslut.
2. Att därutöver anföra följande:

Vi menar att enskilda skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen, men att huvudmän som bara äger en eller två skolor inte ska avkrävas samma snabba service. Den som vill sätta sig in i skolans verksamhet ska få ta del av information inom en vecka i stället för en dag. Mindre huvudmän ska också omfattas av mildare krav vad gäller arkivering och på vilket sätt allmänheten ska kunna ta del av handlingar. Att offentlighetsprincipen ska gälla alla skolor är det enklaste sättet att säkra framtida tillgång till statistik om skolor. Det måste dock bli en hanterbar situation för små verksamheter, utan tillgång till egna jurister, och som kan ha svårt att snabbt avgöra vad som ska lämnas ut eller inte.

Kommunstyrelsen

Reservation av Christofer Fjellner, Jonas Nilsson och Kristina Lutz (alla M), Jan Jönsson (L) och Jonas Naddebo (C) som är likalydande med Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersätтарыttrande av Nike Örbrink (KD) som är likalydande med Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Regeringen gav i oktober 2021 en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag till lösning för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Utredaren skulle bland annat identifiera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor. I mars 2022 och 2023 utökades uppdraget till att även identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen samt utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas för enskilda huvudmän som bedriver, i tilläggsdirektiven särskilt uppräknade, utbildning.

Bakgrunden till uppdraget var att Statistiska centralbyrån under år 2020 ändrade rättstillämpningen av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), gällande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Ändringen innebar att uppgifter om bland annat skolor, barn och elever, personal och betyg behandlades som uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden. Följden blev att dessa uppgifter omfattades av absolut sekretess och att möjligheten till skolinformation starkt begränsades.

I slutbetänkandet föreslår utredaren att offentlighetsprincipen införs hos enskilda aktörer på skolområdet för att lösa tillgången till skolinformation. Utredaren redovisar även två lösningar, men endast ett författningsförslag, på hur en insynsprincip kan utformas för fristående skolor, förskolor och fritidshem samt sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad.

I Utbildningsdepartementets promemoria föreslås ett fjärde förslag som innebär att offentlighetsprincipen införs hos enskilda aktörer på skolområdet men med vissa lätttnadsregler för mindre huvudmän.

Syftet med förslagen är att säkerställa allmänhetens tillgång till skolinformation, att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att vårdnadshavare och elever ska ha god tillgång till information inför skolval.

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda ikraft den 1 juli 2026. Promemorian föreslår att författningsändringarna börjar gälla den 1 januari 2027. Under år 2027 ska även lätttnadsreglerna tillämpas på andra enskilda huvudmän.

Offentlighetsprincipen hos enskilda skolaktörer

Förslaget om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda aktörer på skolområdet bygger på tidigare offentliga utredningar. Genom en ny bestämmelse i 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen ska enskilda skolaktörer jämföras med myndigheter vid tillämpningen av lagen. Det innebär att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, i tillämpliga delar ska gälla handlingar hos huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem, privat anordnad komvux samt utbildning i folkhögskolor som motsvarar komvux i sfi. Det medför att arkivlagen (1990:782) även ska gälla för

allmänna handlingar hos skolaktörerna. Endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten ska omfattas av offentlighetsprincipen. Skolaktörerna ska få ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar.

Kommunerna ska vidare vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvar för de enskilda huvudmännens och privata utbildningsanordnarnas hantering av arkiven. Kommunerna ska få bestämma avgifter för arkivtillsyn och ta ut en avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen. Kommunerna utövar redan idag tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt. Förslaget innebär att kommunerna även har tillsyn över de enskilda huvudmännens efterlevnad av handlingsoffentligheten.

Utredningen bedömer att kommunerna inte få mer än marginellt ökade kostnader för arbetet med tillsynen av fristående förskolor och fritidshems tillämpning av handlingsoffentligheten. Kommunerna får också full ersättning för kostnader som följer av att kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynansvaret för de privata aktörernas hantering av arkiven.

Ny lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet

I slutbetänkandet presenteras vidare två olika lösningar för hur en insynslag kan utformas. Den ena lösningen är att insynslagen ansluter till systemet för handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen och sekretessreglering enligt offentlighets- och sekretesslagen samt att den administrativa bördan minskas genom enklare förfaranderegler. Något författningsförslag lämnas dock inte till den lösningen.

Den andra lösningen är ett förslag till ny lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Insynslagen innebär att enskilda och myndigheter ges rätt till insyn i vissa angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän. Lagen medför därför en skyldighet för huvudmännen att ge den insyn som följer av lagen. Enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem ska omfattas av insynslagen. De handlingstyper som kan bli föremål för insyn är angivna i insynslagen och är indelade i kategorier hänförliga till elever, personal, räkenskapshandlingar och verksamhetsanknutna handlingar. I insynslagen finns vägransgrunder som innebär att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift. Vägransgrundernas skydd motsvarar det skydd som finns i offentlighets- och sekretesslagen för uppgifter hos myndigheter som är verksamma på samma område. Insynslagen innehåller också enklare regler för handläggningen av en begäran om insyn.

Komvux på entreprenad ska inte omfattas av insynslagen. Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen har dock kommunerna en skyldighet att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över när de sluter avtal med en privat utförare. Den skyldigheten preciseras för komvux på entreprenad genom en ny bestämmelse i 23 kap. skollagen som hänvisar till

insynslagen och handlingar som listas där. Kommunerna utövar redan idag tillsyn över fristående förskolor och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt. Förslaget innebär att kommunerna även har tillsyn över de enskilda huvudmännens efterlevnad av insynslagen.

Utredningen bedömer att kommunerna får marginellt ökade kostnader för arbetet med att granska fristående förskolors och fritidshems tillämpning av insynslagen och för förberedande arbete innan förslaget att tydliggöra kommunernas skyldighet att ge allmänheten rätt till insyn i komvux på entreprenad börjar gälla.

Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

I Utbildningsdepartementets promemoria presenteras ett fjärde förslag. Offentlighetsprincipen ska införas i fristående förskolor, skolor och fritidshem i enlighet med betänkandets förslag men med lättnadsregler för mindre huvudmän i förhållande till tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Med mindre huvudmän avses huvudmän som har högst två enheter eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter ska vissa lättnader gälla. Skälet till förslaget om lättnadsregler är för att mindre huvudmän har begränsade administrativa resurser. Lättnadsreglerna motsvarar de regler om handläggning som framgår i betänkandets förslag till insynslag, bland annat ska de mindre huvudmännen få fråga vem den som begär ut en allmän handling är.

Rätten att ta del av allmänna handlingar bör däremot enligt promemorian inte gälla enskilda utbildningsanordnare inom komvux. Istället ska det införas mer detaljerade bestämmelser i skollagen om insyn vid entreprenad inom komvux än vad som följer av kommunallagen. Förslaget motsvarar betänkandets förslag om precisering i skollagen med skillnaden att promemorian föreslår att handlingstyperna ska finnas uppräknade i bestämmelsen.

Enligt promemorian bedöms kommunerna få marginella kostnader med anledning av förslaget.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, förskolenämnden, utbildningsnämnden, och kulturnämndens arkivutskott. Stadsarkivet har besvarat remissen till kulturnämndens arkivutskott med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 oktober 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till utredningens förslag som bedöms säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet. Förutom säkerställandet av allmänhetens insyn och elever och vårdnadshavares tillgång till information, stärks även möjligheten att få underlag och relevant information för den resursfördelningen som åligger kommuner att göra.

Likt de övriga remissinstanserna inom staden, förordar stadsledningskontoret förslaget om offentlighetsprincipen vilket innebär att enskilda skolaktörer jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Stadsledningskontoret ställer sig även positivt till promemorians förslag som innebär att offentlighetsprincipen blir tillämplig för enskilda skolaktörer med lättnadsregler för mindre huvudmän. Förslagen om offentlighetsprincipen innebär att enskilda skolaktörer omfattas av befintlig och beprövad lagstiftning och att samtliga utbildningsanordnare likställs.

Enligt förslagen föreslås kommunerna bli arkivmyndighet för de enskilda skolaktörerna och kommer således att ha tillsyn över dem. Stadsledningskontoret delar inte utredningens bedömning att kommuner endast kommer få marginellt ökade kostnader. Likt stadsarkivet ser stadsledningskontoret att antalet tillsynsobjekt skulle kunna fördubblas och att detta därför medför ökade kostnader för bland annat tillsyn och administration. Det tillkommer även ökade kostnader för arkivmyndigheten avseende mottagande av arkivhandlingar och arkivvård och gäller särskilt för de kommuner som har eller är på väg att införa e-arkiv. Stadsledningskontoret ser därför ett behov av kompletterande beräkningar av tillkommande kostnader. Det är särskilt viktigt eftersom kostnaderna i slutändan kommer att belasta de enskilda skolaktörerna.

Även förhållandet mellan det som beskrivs som arkivbildare och enskilda huvudmän behöver klargöras. Utredningen föreslår att information antingen kan hanteras i den kommun där en enskild verksamhet bedrivs eller i den kommun den enskilda verksamhetens arkiv finns. Om skolaktörernas huvudmän betraktas som arkivbildare finner stadsledningskontoret, likt stadsarkivet, att detta kan innebära stora konsekvenser för storstadskommunerna där flertalet skolföretag har sina säten trots att verksamheter bedrivs i andra kommuner. Det har inte beaktats i utredningen.

I utredningen beskrivs vidare dataskyddsförordningen i förhållande till förslagen om offentlighetsprincipen och insynslagen. I utredningen framgår att tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning är en uppgift av allmänt intresse, avseende såväl förskola, skola som fritidshem. Handlingar som mot denna bakgrund förvaras hos enskilda huvudmän i egenskap av personuppgiftsansvariga, utgör behandling av personuppgifter för utförande av uppgift av allmänt intresse. Vilken ansvarsroll kommunerna innehar utifrån dataskyddsförordningen med anledning av att de föreslås bli arkivmyndighet och ha tillsynsansvar framgår inte. Det behöver därför förtydligas.

Vidare framgår inte vad ansvarsrollerna innebär i förhållande till utlämningsansvaret i de fall den allmänna handlingen finns förvarad hos såväl den enskilda huvudmannen

som arkivmyndigheten. Enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen är personuppgiftsansvarig den som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandling av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms i nationell rätt kan även den personuppgiftsansvarige utpekas i den nationella rätten. Förslagen i utredningen innebär att kommunerna ska kunna meddela föreskrifter rörande arkiven. De ska även kunna meddela föreskrifter om avgift för tillsyn av arkiven och för förvaring och övertagning av arkiv. Stadsledningskontoret bedömer därför att kommunerna i viss utsträckning bestämmer medlen för ett ändamål som föreslås framgå av nationell rätt. Frågan om kommunerna bedöms vara självständigt personuppgiftsansvariga eller gemensamt personuppgiftsansvariga tillsammans med enskilda skolaktörer återstår. Utredningen behöver därför kompletteras i denna del för att skapa tydlighet och förutsägbarhet i ansvaret mellan kommunerna och de enskilda skolaktörerna.

Enligt promemorians förslag om offentlighetsprincip med vissa lätttnadsregler för mindre huvudmän föreslås att huvudmännen ska ha möjlighet att fråga vem den som begär ut en allmän handling är. Lätttnadsregeln avseende frågeförbudet syftar enbart till att minska administrationen för mindre huvudmän. Stadsledningskontoret anser att promemorian inte beaktar att frågeförbudet är starkt förknippat med handlingsoffentligheten eller vilken påverkan följden får avseende allmänhetens insyn och tillgång till information. Stadsledningskontoret vill därför avslutningsvis framhålla vikten av att värna om frågeförbudet i tryckfrihetsförordningen och att det analyseras vidare i den fortsatta processen.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 1 oktober 2024 följande.

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutade att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutade att justera paragrafen omedelbart.

Reservation av Per Rosencrantz m.fl. (M) och Christina Tufvesson (L), se Reservationer m.m.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 18 september 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar i likhet med betänkandet att information om enskilda anordnare av komvux redan idag finns tillgänglig hos kommunerna, eftersom kommunen är huvudman för utbildningen. Både Skolinformationsutredningens och promemorians förslag bidrar dock till ökade möjligheter till insyn.

Synpunkter på Skolinformationsutredningens förslag om att införa offentlighetsprincipen

Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar att Skolinformationsutredningens förslag som innebär att enskilda utbildningsanordnare inom komvux omfattas av offentlighetsprincipen ger mest likvärdig insyn för allmänheten, vilket är positivt. Det är viktigt att myndigheter och allmänhet försäkras en god insyn i utbildningsverksamhet, oavsett om det är en offentlig eller enskild aktör som bedriver verksamheten.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att förslaget innebär en ökad administration för enskilda utbildningsanordnare, vilket i sin tur innebär ökade kostnader för kommunen som upphandlar utbildningen. Privata aktörer upplever redan att det finns svårigheter att bedriva komvux. Verksamheten bedrivs ofta genom tidsbegränsade avtal, med flera olika kommuner och med flera kursstarter per termin. En risk som förvaltningen identifierar är att mindre aktörer inom komvux ser de nya kraven på att kunna hantera och lämna ut allmänna handlingar som ytterligare ett hinder för att ingå avtal. Det kan därför bli ännu svårare än idag att sluta avtal med anordnare inom vissa bristyrken som exempelvis industriteknik, vvs och bygg, och anläggning.

Synpunkter på förslagen om att precisera bestämmelser i skollagen om krav på insyn i avtal för komvux på entreprenad

När det gäller komvux på entreprenad ger både Skolinformationsutredningen och Utbildningsdepartementets promemoria förslag på preciseringar i skollagen om att kommunen ska tillförsäkra sig insyn i avtal med utbildningsanordnare.

Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar att det ger viss ökad insyn och utgår från hur komvux styrs genom avtal med enskilda utbildningsanordnare.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser också fördelar med att båda förslagen preciserar vilka handlingar som ska omfattas av insyn i komvux på entreprenad. Det ger en tydlighet kring vilka handlingar som ska tillgängliggöras, vilket bidrar till en likvärdighet i hela landet och underlättar både för kommuner och enskilda utbildningsanordnare. Vidare bedömer arbetsmarknadsförvaltningen att det innebär en ökad administration och därmed ökade kostnader att begära in information och lämna ut fler handlingar till allmänheten om enskilda utbildningsanordnare.

Förslagen om ökade krav på insyn i avtalen kan förtydligas gällande när en kommun ska använda sig av sin möjlighet till insyn. Det finns annars en risk att kommuner hanterar och bedömer förfrågningar från allmänheten om uppgifter hos enskilda utbildningsanordnare olika. Om allmänheten efterfrågar information som finns hos en enskild utbildningsanordnare, och som kommunen kan få tillgång till genom avtalet, är kommunen då skyldig att begära in informationen från den enskilda utbildningsanordnaren? Detta kan förtydligas.

För allmänheten kan det också uppfattas som att kommunen blir en mellanhand, i jämförelse med att direkt kunna vända sig till den enskilda utbildningsanordnaren med sin förfrågan. Möjligheten för kommunen att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i verksamheten som utförs på entreprenad finns också endast under avtalsperioden. På flera sätt ger därför Skolinformationsutredningens förslag om att offentlighetsprincipen ska gälla även enskilda utbildningsanordnare inom komvux mest likvärdig insyn i verksamheten för allmänheten både under och efter avtalsperioden.

Förskolenämnden

Förskolenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2024 följande.

1. Förskolenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart

Reservation av Åsa Nilsson Söderström (L), se Reservationer m.m.

Förskoleförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 augusti 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Förskoleförvaltningen ställer sig positivt till förslagen om ökad insyn. Det finns skäl för förvaltningen att ta del av ett så fullständigt statistiskt underlag som möjligt.

Införande av offentlighetsprincipen

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om införande av Offentlighetsprincipen såtillvida att det är en lagtekniskt enkel och beprövad lösning som redan tillämpas i kommunalt ägda bolag och vissa privaträttsliga subjekt.

Förslaget innebär också att kommunerna ska vara arkivmyndighet med tillsynsansvar för de enskilda huvudmännens och utbildningsanordnarnas hantering av arkiven, vilket är en ny uppgift för kommunerna. För detta föreslås kommunerna kunna ta ut en avgift för tillsynen och övertagande av arkiv från enskild huvudman t.ex. efter överenskommelse eller om verksamheten upphör. Genom att avgifterna bestäms av kommunerna enligt självkostnadsprinciper, beräknas kommunerna kunna ersättas fullt ut för sina kostnader. Kostnaderna för det förberedande arbetet innan författningarna träder i kraft bedöms kunna rymmas inom tillsynsavgiften till de kommunala arkivmyndigheterna. Utifrån detta resonemang har utredningen bedömt kostanden för kommunen som marginell.

Förskoleförvaltningen ser att förvaltningen kan komma att påverkas direkt av utredningens förslag i detta avseende. Förslaget innebär att Förskoleförvaltningen inom ramen för sin tillsyn också skulle tillse att huvudmannen följer skollagen samt föreskrifter som har meddelats som stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Om offentlighetsprincipen införs enligt det framlagda förslaget behövs det ett tydliggörande huruvida det är Förskoleförvaltningen inom ramen för sin tillsyn som ska tillse att huvudmannen följer lagkraven enligt tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Om så är fallet kommer kostnader att tillkomma för det förberedande arbetet innan författningarna träder i kraft, som för förvaltningens del bl.a. innebär utbildningsinsatser för utredare inom tillsyn.

Förvaltningen anser vidare att ett förtydligande behövs i frågan om vem som tar över arkiven för de huvudmän inom förskolan som avslutar sin verksamhet eller går i konkurs.

Offentlighetsprincipen med lättnadsregler

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om införande av Offentlighetsprincipen med lättnadsregler. Förvaltningen anser att det är rimligt att mindre huvudmän får lättnader på grund av den förväntade ökade administrativa kostnaden. Utredningen har bedömt att den kostnadsmässiga påverkan på kommunen bedöms vara marginell, bl.a. med hänvisning till kommunens möjlighet att ta ut en avgift för tillsynen.

Förvaltningens inställning är, liksom i det tidigare förslaget, att ett tydliggörande behövs huruvida kontrollen att lagkraven följs faller inom Förskoleförvaltningens befintliga tillsyn.

Förberedelserna motsvarar de som Skolinformationsutredningen beskriver för införande av insynslagen. Förvaltningen konstaterar att behovet av en utbildningsinsats för utredare inom förvaltningens tillsyn samt tid för omställning och förberedelse är aktuellt även i detta fall.

En ny tillsynslag

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om införande av en ny insynslag. Statistiksekretess upprätthålls och de enskildas integritet skyddas av bestämmelserna i vägransgrunderna. Utredningens förslag är att kommunerna granska fristående förskolors tillämpning av insynslagen, men bedömer inte att detta kommer att påverka kostnaderna för kommunernas tillsyn mer än marginellt. Förvaltningens inställning är, liksom i de tidigare förslagen, att ett tydliggörande behövs huruvida kontrollen att lagkraven följs faller inom Förskoleförvaltningens befintliga tillsyn. Förberedelserna motsvarar de som Skolinformationsutredningen beskriver för införande av insynslagen. Förvaltningen konstaterar att behovet av en utbildningsinsats om den nya lagstiftningen för de utredare som utövar tillsyn samt tid för omställning och förberedelse är aktuellt även i detta fall.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 september 2024 följande.

1. Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

2. Beslutet justeras omedelbart.

Reservation av Jan Jönsson (L), Andréa Hedin m.fl. (M) och Claes Nyberg (C), se Reservationer m.m.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 september 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen yttrar sig kring de förslag som berör fristående grund- och gymnasieskolor. Överlag är utbildningsförvaltningen positiv till utredningens olika förslag då det är av yttersta vikt att en långsiktig lösning för att tillgängliggöra skolinformation säkerställs. Nedan följer utbildningsförvaltningens bedömningar av de olika förslagen.

Offentlighetsprincipen

Utbildningsförvaltningen bedömer att förslaget med offentlighetsprincipen medför de bästa möjligheterna för elever att göra välgrundade val av skola och ökar möjligheterna att analysera barns levnadsvillkor samt att tillvarata barns rättigheter. Att utgå från offentlighetsprincipen är en fördel då det medför en lösning på problemet med informationsförsörjning och är en beprövad lagstiftningsmodell.

Förvaltningen gör samma bedömning som görs i utredningens förslag, alltså att förslagen om offentlighetsprincipens utvidgning till att gälla fristående skolor inte påverkar förvaltningens kostnader mer än marginellt. Om förvaltningen blir arkivmyndighet för fristående skolor ska detta finansieras med avgifter enligt självkostnadsprincipen.

Lagen om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet

Utbildningsförvaltningen bedömer att förslaget om insynslagen inte skulle ge eleverna möjligheter att göra det mest välgrundade valet av skola och ge allmänheten möjlighet till insyn i fristående skolverksamheter. De handlingar som innefattas, enligt det förslag som remitterats, är väldigt begränsat och behovet av insyn från allmänheten som finns kommer inte att tillgodoses, vilket ska vara syftet med lagstiftningen. Det finns ett större allmänintresse än enbart den skolinformation som insynslagen hanterar. Listorna av handlingar som går att begära ut, enligt förslaget om insynslagen, är begränsade till rena faktauppgifter eller handlingar som i regel inte innehåller sekretess eller skolans egna bedömningar. Om syftet med insynslagen är att ge elever och vårdnadshavare större möjlighet att göra informerade skolval och ge allmänheten möjlighet att granska fristående skolaktörer behöver mer handlingar tillgängliggöras.

Sådana handlingar kan vara exempelvis handlingar som rör skolors trygghetsarbete, anmälningar och utredningar av kränkande behandlingar, ordningsregler, utredningar om särskilt stöd o.s.v.

Dessa är centrala handlingar för en skola och centrala delar av verksamheten som allmänheten är intresserade av.

Utbildningsförvaltningen bedömer också att utredningens förslag om att skyndsamhetskravet inte ska gälla enskilda huvudmän utan att de ska tillhandahålla handlingar ”inom rimlig tid”, är anmärkningsvärt och kommer försvåra granskningsarbetet, vilket även lyfts i utredningen.

Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän

Utbildningsförvaltningen bedömer att förslaget om offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän inte skulle ge eleverna möjligheter att göra det mest välgrundade valet av skola och ge allmänheten möjlighet till insyn i fristående skolverksamheter.

Ett återkommande argument för att införa lättnader för de enskilda huvudmännen är att utredningen anser att den administrativa bördan kommer att vara betungande på ett sätt som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Utredningen anser att offentliga huvudmän har större resurser och möjligheter att få hjälp med exempelvis juridiska bedömningar inom organisationen.

Detta är ett generellt antagande som inte alltid stämmer för mindre kommuner. Många mindre kommuner har inte sådana resurser men omfattas likväl av skyldigheten att tillhandahålla handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen.

Utbildningsförvaltningen vill även betona att det är viktigt att de huvudmän som föreslås omfattas av lättnadsprinciper är de som också ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända för minst två enheter. Detta gör att bolag inte kan undantas från reglerna och kringgå dessa genom att omstrukturera sin organisation.

Utbildningsförvaltningen bedömer också att utredningens förslag om att skyndsamhetskravet inte ska gälla enskilda huvudmän utan att de ska tillhandahålla handlingar ”inom rimlig tid”, är anmärkningsvärt och kommer försvåra granskningsarbetet, vilket även lyfts av utredningen. Detta särskilt mot bakgrund av att utredningen föreslår att kravet på hur snabbt handlingar ska lämnas ut för att vara inom rimlig tid ska utsträckas under lov.

Utbildningsförvaltningen gör samma bedömning som görs i promemorians förslag, alltså att förslagen inte påverkar förvaltningens kostnader mer än marginellt. Fristående skolor får skolpeng i grundskola och anpassad grundskola samt programpeng i gymnasieskola och anpassad gymnasieskola, baserat på antalet inskrivna elever. I skol- och programpengen till de fristående skolorna ingår kompensation för administration. Förslagen innebär att kompensationen är oförändrad.

Utbildningsförvaltningen vill betona att fristående skolor årligen redovisar uppgifter om kostnader och intäkter på skolenhetsnivå till SCB, ”Skolkostnader Fristående

skolor”. Utbildningsförvaltningen anser att SCB:s redovisning av uppgifterna behöver utvecklas så att det går att följa fristående skolors ekonomi tydligare.

Stadsarkivet

Stadsarkivets tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Inledning

Stadsarkivet ser positivt på förslaget om att öka allmänhetens insyn hos enskilda aktörer då det för den enskilda individen inte ska spela någon roll om förskola/skola drivs i privat eller kommunal regi vad gäller insyn och åtkomst till information som genereras kring varje individs skolgång. Det är rimligt att insynen är likställd oavsett utbildningsanordnare och att den följer offentlighetsprincipen samt arkivlagen.

Samtidigt vill Stadsarkivet belysa ett antal konsekvenser som betänkandet inte tar upp alls eller inte behandlar tillräckligt utförligt och som kommer uppkomma hos kommuner och/eller kommunernas arkivmyndigheter, samt hos de enskilda aktörerna. Dessa konsekvenser bör tydliggöras och utredas bättre innan man går vidare. Dessutom ser Stadsarkivet svårigheter för inblandade parter med en ny insynslag istället för att befintliga lagrum utökas med skrivelser kring dessa enskilda aktörer.

Konsekvenser

Betänkandet bör kompletteras med bedömning av ökade kostnader för arkivmyndigheter

Förslaget medför ett antal konsekvenser för kommuner och kommunernas arkivmyndigheter som betänkandet inte tar upp men som måste redas ut. Stadsarkivet ser omfattande kostnadsökningar kopplade till att antalet tillsynsobjekt i Stockholms stad, dvs skolor, skulle kunna fördubblas från 180 till drygt 355 grund- och gymnasieskolor. Konkret handlar det om resurser för tillsyn, administration, utbildningar. I betänkandet är finansieringen mycket vagt kommenterad och utredd, bland annat föreslås att tillsynen ska finansieras genom en avgift. Till det kommer kostnader för arkivmyndigheten avseende mottagande av arkivhandlingar, analoga och digitala, för slutförvaring, arkivvård och utlämnande. Betänkandet måste därför kompletteras med noggranna beräkningar av de tillkommande kostnaderna för kommunerna och även beskriva hur kostnadsökningarna ska finansieras på lång sikt.

- tillsynsuppdraget; arbetstid
- administration, planering
- utbildning både internt och mot huvudmän
- ökad handläggning för tillsyn och rådgivning
- mottagning/leveranser

Betänkandet bör också kompletteras med bedömning av ökade kostnader för enskilda huvudmän

Betänkandet har valt att inte beakta kostnader för arkivlokaler hos de enskilda aktörerna vilket Stadsarkivet anser är nödvändigt. Adekvata brandklassade arkivskåp eller arkivlokaler som lever upp till Riksarkivets krav på förvaring av allmänna handlingar och arkivhandlingar under den tid de ska förvaras hos huvudmän/verksamheter kommer behöva införskaffas, oavsett det gäller allmänna handlingar som ska gallras eller bevaras. Dessutom behövs sannolikt nya systemstöd införskaffas samt kompetensutveckling inom organisationen. Detta medför kostnader för huvudmännen. Till det kommer den tillsynsavgift till arkivmyndigheten som föreslås i betänkandet.

Begreppet arkiveringstid är missvisande

Betänkandet använder sig av begreppet sju-årig arkiveringstid för allmänna handlingar hos enskilda huvudmän. Det är inte ett vedertaget begrepp kopplat till allmänna handlingar i till exempel arkivlagen. Det tycks snarare syfta på en sju-årig gallringsfrist och det bör tydliggöras vad man menar ska hända med de allmänna handlingar som berörs. Det är arkivmyndigheten som beslutar om gallring vilket är reglerat i arkivlagen. Betänkandet beaktar inte arkivlagens samtliga tre skäl för bevarande utan uppenbart endast de första två (Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov, se AL 3 §).

Förhållandet arkivbildare och enskilda huvudmän bör redas ut

Betänkandet föreslår att information kan hanteras såväl i den kommun där en enskild verksamhet bedrivs som i den kommun där den enskilda verksamhetens arkiv finns, vilket Stadsarkivet tolkar som ”huvudkontor”. Stadsarkivet anser att betänkandet behöver kompletteras med en tydlig definition av begreppet arkivbildare. Det är oklart vilken instans begreppet arkivbildare syftar på. Är det huvudmannen eller den enskilda skolenheten? Båda alternativen fungerar men kräver konsekvensutredningar och kan inte användas tillsammans. Skulle till exempel verksamhetens huvudman betraktas som arkivbildare skulle det ge stora konsekvenser för storstadskommunerna där många skolföretag har sina säten, samtidigt som verksamheten bedrivs via skolenheter i andra kommuner. Det skulle kunna innebära att tillsyn ska bedrivas från förslagsvis arkivmyndigheten i Stockholms stad på verksamheter i hela Sverige beroende på hur många och utspridda verksamheter en huvudman med många verksamheter har. Likadant för Göteborg, Malmö och kanske några till. Olika regelverk i olika kommuner, och även huvudkontor utanför Sverige? Stadsarkivets uppfattning är att platsen för verksamhetens utförande ska avgöra vilken arkivmyndighet som får tillsyn.

Frågeförbudet i Tryckfrihetsförordningen bör värnas

Enligt betänkandet bör enskilda huvudmän ges stora möjligheter att själva avgöra om de vill lämna ut allmänna handlingar eller ej, till exempel genom att de ska få fråga vem den som begär ut allmänna handlingar är. Orsaken skulle vara att detta skulle hindra en alltför omfattande administration för utlämnande. Stadsarkivets uppfattning är att en sådan begränsning motverkar hela tanken med utökad insyn. Rätten till anonymitet/frågeförbudet kopplat till utlämnande av allmänna handlingar är grundlagsskyddad.

Använd befintliga lagrum istället för en ny insynslag

Stadsarkivet rekommenderar att en utvidgning av rätten till insyn bör ske inom ramarna för befintliga lagrum istället för att det skapas en ny lag kring insynen hos de verksamheter som berörs av betänkandet. Kommuner hanterar redan idag ett antal enskilda aktörer så väl som kommunala bolag som också står under annan lagstiftning än den enbart kommunala/offentliga till exempel aktiebolagslagen och bokföringslagen. Att skapa ett separat lagrum för dessa enskilda huvudmän ska inte vara nödvändigt. Det finns dessutom en risk att man försvårar informations- och kunskapsinhämtning om man sprider ut regelverket för insyn ännu mer istället för att komplettera de lagrum som redan finns och är kända.

Ikraftträdandet bör senareläggas

Betänkandet föreslår ett ikraftträdande 2026-07-01. I promemorian föreslås istället att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft 1 januari 2027. Med tanke på ovan nämnda synpunkter och de många konsekvenser förslaget innebär för alla berörda parter är Stadsarkivets uppfattning att tidplanen är för snävt tilltagen.

Reservationer m.m.

Arbetsmarknadsnämnden

Reservation av Per Rosencrantz m.fl. (M) och Christina Tufvesson (L)

1. Att avslå förvaltningens förslag till beslut
2. Att därutöver anföra följande.

Liberalerna menar att enskilda skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen, men att huvudmän som bara äger en eller två skolor inte ska avkrävas samma snabba service. Den som vill sätta sig in i skolans verksamhet ska få ta del av information inom en vecka i stället för en dag. Mindre huvudmän ska också omfattas av mildare krav vad gäller arkivering och på vilket sätt allmänheten ska kunna ta del av handlingar.

Att offentlighetsprincipen ska gälla alla skolor är det enklaste sättet att säkra framtida tillgång till statistik om skolor. Det måste dock bli en hanterbar situation för små verksamheter, utan tillgång till egna jurister, och som kan ha svårt att snabbt avgöra vad som ska lämnas ut eller inte.

Förskolenämnden

Reservation av Åsa Nilsson Söderström (L)

1. Att avslå förvaltningens förslag till beslut
2. Att därutöver anföra följande.

Liberalerna menar att enskilda skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen, men att huvudmän som bara äger en eller två skolor inte ska avkrävas samma snabba service. Den som vill sätta sig in i skolans verksamhet ska få ta del av information inom en vecka i stället för en dag. Mindre huvudmän ska också omfattas av mildare krav vad gäller arkivering och på vilket sätt allmänheten ska kunna ta del av handlingar.

Att offentlighetsprincipen ska gälla alla skolor är det enklaste sättet att säkra framtida tillgång till statistik om skolor. Det måste dock bli en hanterbar situation för små verksamheter, utan tillgång till egna jurister, och som kan ha svårt att snabbt avgöra vad som ska lämnas ut eller inte.

Utbildningsnämnden

Reservation av Jan Jönsson (L), Andréa Hedin m.fl. (M) och Claes Nyberg (C)

1. Att delvis avslå förvaltningens förslag till beslut.
2. Att därutöver anföra följande:

Vi menar att enskilda skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen, men att huvudmän som bara äger en eller två skolor inte ska avkrävas samma snabba service. Den som vill sätta sig in i skolans verksamhet ska få ta del av information inom en vecka i stället för en dag. Mindre huvudmän ska också omfattas av mildare krav vad gäller arkivering och på vilket sätt allmänheten ska kunna ta del av handlingar.

Att offentlighetsprincipen ska gälla alla skolor är det enklaste sättet att säkra framtida tillgång till statistik om skolor. Det måste dock bli en hanterbar situation för små verksamheter, utan tillgång till egna jurister, och som kan ha svårt att snabbt avgöra vad som ska lämnas ut eller inte.