

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkande av Skolinformationsutredningen SOU 2024:28

Kunskapsskolan i Sverige AB (härefter Kunskapsskolan) är inte en utsedd remissinstans, men vill framföra nedan yttrande med anledning av Skolinformationsutredningens slutbetänkande.

Sammanfattning

- Kunskapsskolan avstyrker förslaget om införande av offentlighetsprincipen i fristående skolverksamhet i sin helhet.
- Kunskapsskolan avstyrker förslaget i departementsskrivelse U2024/01169 om införande av offentlighetsprincipen med lätttnadsregler gällande vissa mindre skolhuvudmän.
- Kunskapsskolan tillstyrker delvis ett införande av en insynslag i enlighet med utredningens förslag "lista".

Kunskapsskolan anser att det är viktigt och mycket positivt med öppenhet och transparens i alla skolverksamheter, oavsett huvudman. Vi vill gärna bidra till ökad transparens, som gör det lättare att granska verksamheten, samt underlätta för elever och vårdnadshavare att kunna välja. Detta måste dock göras på ordnat sätt som inte medför att man samtidigt riskerar att försämra undervisningskvaliteten för eleverna.

Att införa offentlighetsprincipen är inte rätt sätt att uppnå ökad öppenhet och är framförallt inte anpassad för, eller ens lämplig, att tillämpa på privata företag. Fristående skolor med enskilda huvudmän är privata rättssubjekt som är och ska vara självständiga i förhållande till det offentliga. Ett införande av offentlighetsprincipen är ett mycket långtgående ingrepp i den privaträttsliga sfären och rätten till självständighet. Sådan ingripande lagstiftning måste då präglas av proportionalitet, vilket Kunskapsskolan inte anser är fallet med en offentlighetsprincip i förhållande till det av regeringen anförda syftet, nämligen öppenhet och transparens i fristående skolor eller för att hantera informationsförsörjningen på skolområdet. En ytterligare viktig invändning mot förslaget är att det väsentligt skulle öka administrationen och kostnaderna och riskera att ta resurser från nödvändig undervisning för eleverna.

Kunskapsskolan anser vidare att införandet av offentlighetsprincipen inte skulle tillföra nytta som står i proportion till den mycket ingripande åtgärd som det innebär att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor. Tvärtom är ett införande av offentlighetsprincipen inte i enlighet med det grundläggande syftet med principen, vilket är att i första hand kunna granska den makt som utövas av offentliga organ. Fristående skolhuvudmän utövar ingen offentlig makt som behöver granskas. Även om fristående skolor är finansierade genom offentliga medel, så är de självständiga privata rättssubjekt. Förutsättningarna för offentlig och privat verksamhet skiljer sig väsentligen åt. 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 skolan som ska granskas. En sådan prövning av myndighetsutövning sker till stor del redan idag genom att

förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om handläggning även gäller för fristående skolor, samt den möjlighet till överprövning som kan ske av flertalet de myndighetsutövande beslut som en fristående huvudman fattar. Även Skolinspektionens tillsyn tillgodoser mer än väl granskning av fristående skolhuvudmännens myndighetsutövning. Detta medför att ett införande av offentlighetsprincipen inte skulle tillföra något ytterligare och inte heller ens uppnå det grundläggande syftet med principen, granskning av den konstitutionella makten.

Den avgörande frågan som regeringen, riksdagen och samhället i stort ytterst måste ta ställning till är om man jämte öppenhet vill värna fristående skolor som företeelse och i förlängningen mångfald bland skolaktörer. Detta eftersom ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor i realiteten riskerar att leda till att det blir färre friskolor, vilket leder till mindre mångfald och mer begränsad valfrihet för Sveriges elever.

Kunskapsskolan avstyrker sammanfattningsvis ett införande av offentlighetsprincipen för huvudmän för fristående skolor. Vi förespråkar istället en insynslag, som skulle tillgodose behovet av ökad insyn och transparens, men med större hänsyn till fristående enheter och med mindre kostnader. Nedan följer en närmare redogörelse för skälen till detta.

Öppenhet och transparens är viktigt

Fristående skolor utför viktiga samhällsuppgifter och finansieras med offentliga medel. Kunskapsskolan anser därför att det finns ett självklart och berättigat krav på insyn i skolornas ekonomi och medelshantering, men även på att säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet. Det är således fullt rimligt att lagstiftningen innehåller regler som möjliggör insyn i fristående skolor.

Redan idag finns dock ett regelverk som bidrar till öppenhet och transparens, bland annat genom tillsynsmyndigheternas rätt till insyn och rätt att ta del av handlingar. Skolinspektionen granskar varje år fristående skolor, både ur ett kvalitativt och ur ett ekonomiskt perspektiv. Skolinspektionens granskning sker oftare av fristående huvudmän än de kommunala huvudmännen med motiveringen att myndigheten ska tillgodose allmänhetens rätt till insyn. Genom regleringen i 26 kap. skollagen har Skolinspektionen rätt till all den information myndigheten finner nödvändig för sin granskning av verksamheten i de fristående skolorna. Såväl ekonomisk information som kvalitets- och resultatrapporter hämtas in för tillsynsverksamheten. Den information som kommer myndigheten till del genom detta förfarande utgör allmänna handlingar och kan genom att begäras utlämnad från myndigheten komma allmänheten till del.

Sedan några år har dessutom Skolinspektionens och kommunernas tillsyn av fristående huvudmäns ekonomiska förhållanden skärpts ytterligare genom nya bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att löpande utöva tillsyn över enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar att bedriva utbildning. I de fall det är motiverat av ekonomiska skäl kan tillsynsmyndigheterna numera återkalla godkännandet utan något föregående föreläggande.

Det är många typer av handlingar som redan idag är offentliga och kan begäras ut från olika myndigheter. Förutom ovan nämnda tillsyn och inspektioner finns en rad andra offentliga handlingar tillgängliga, till exempel hos Bolagsverket. Vi tror trots det att det kan finnas goda skäl att ytterligare öka mängden handlingar som kan göras offentliga. Detta måste dock göras på ett sätt som inte i onödan bygger upp administration, kostnader och dubbelarbete.

Den administrativa börda och den extra kostnad som det skulle innebära för verksamheterna med införande av offentlighetsprincipen står inte i rimlig proportion till den effekt som lagstiftaren

önskar uppnå. Särskilt som det uppenbart finns andra mindre ingripande lösningar som kan uppfylla önskemålen om en ökad insyn för att elever och föräldrar ska kunna göra ett informerat skolval. Ett annat alternativ är att helt enkelt permanenta undantaget för sekretess i 24 kap. 8 § OSL på det sätt som idag löser det uppkomna problemet med bristande tillgänglighet till information om fristående skolor dvs genom att 24 kap. 8 a § OSL får gälla utan tidsbegränsning.

Kunskapsskolan bedömer det som olämpligt att kommunerna, som bedriver konkurrerande skolverksamhet, ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens hantering av arkiven. Förslaget innebär även ökade kostnader för de enskilda skolhuvudmännen då kommunerna ges möjlighet att ta ut avgifter för arkivtillsyn.

Kunskapsskolan anser däremot att förslaget om en insynslag tillgodoser behovet av ökad insyn i verksamheten. Med en insynslag kan man öka öppenheten utan att det sker på bekostnad av elevernas kunskapsinhämtning och kvaliteten i undervisningen. Kunskapsskolan tillstyrker i huvudsak därför förslaget om en insynslag, mer om detta i slutet av detta yttrande.

Otillräcklig konsekvensanalys

Kunskapsskolan anser att utredningen har kraftigt underskattat de ekonomiska konsekvenser som införandet av offentlighetsprincipen i fristående skolor skulle innebära för enskilda huvudmän. Införandet av offentlighetsprincipen, såsom det föreslås i utredningen, kommer att leda till kraftigt ökade ofinansierade kostnader för de fristående aktörerna. Bidraget till en enskild huvudman (skolpeng) beräknas vanligtvis utifrån kommunens egna kostnader för en elev i motsvarande skolform. Men när det gäller just den del av bidraget som avser kommunens administrativa kostnader ersätts dessa genom en schablon om tre procent på det totala bidragsbeloppet. Den allmänna uppfattningen hos fristående aktörer är att schablonen är underfinansierad. Vid ett införande av offentlighetsprincipen skulle alltså fristående verksamheter inte i någon del kompenseras för kostnader förknippade med detta, exempelvis investeringar i administrativa system, omfattande kompetensutvecklingsinsatser för personalen, arkivlokaler m.m.

Detta förhållande går att jämföra med den kommunala finansieringsprincipen. Principens innebörd är att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statligt bestämda uppgifter. Mot denna bakgrund anser Kunskapsskolan att det är orimligt att besluta om lagändringar som innebär en så omfattande administrativ börda för enskilda utan att samtidigt höja ersättningschablonen för administrativa kostnader, så att den bättre motsvarar verklig kostnadsnivå.

Skolinformationsutredningen konstaterar att deras förslag kommer att innebära ökade kostnader för verksamheterna jämfört med idag. Resurser som annars kan komma eleverna till del via undervisning, föreslås nu istället gå till administration. Det är också mycket sannolikt att offentlighetsprincipen utnyttjas mer av allmänheten i förhållande till friskolor jämfört med kommunala skolor. Därför finns det en uppenbar risk för att sekretessbeslut överklagas och därmed tvingas friskolor till kostsamma domstolsprocesser. Den risken finns även när det gäller insynslagen men den är mindre då det tydligt anges vilka handlingar som insynen ska omfatta. Trots detta finns det i utredningens förslag inga medel anslagna för att finansiera en implementering av förslaget. Med all sannolikhet kommer även förvaltningsdomstolarna få en ökad mängd mål, vilket kommer påverka handläggningstiderna till nackdel för allmänheten.

För att kunna hantera ett införande av en offentlighetsprincip eller en insynslag krävs djupgående kunskaper hos personalen för att avgöra vilka handlingar som kan vara föremål för utlämnande alternativt omfattas av sekretess.

Att varje skola själv ska avgöra om en handling infaller in under den skollagsrelaterade delen av verksamheten eller inte kommer kräva ytterligare kompetens som inte skolorna i dag har. I praktiken skulle det krävas att varje enskild skola anställer ytterligare administrativ personal, något som kommer att ha en undanträngande effekt på övrig verksamhet om detta inte kompenseras. Utredningen belyser tämligen väl hur varje skola behöver arbeta om offentlighetsprincipen införs:

Varje privat aktör måste därför ha rutiner för daglig hantering av allmänna handlingar på föreskrivet sätt. Privata aktörer ska vidare ta emot allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och göra sekretessprövningar av innehållet i de efterfrågade handlingarna. I praktiken innebär det att den privata aktören ska ta emot framställningen, fastställa vilken handling som efterfrågas och avgöra om den hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten, om den är en allmän handling, leta efter handlingen, ta fram den, besluta om handlingen kan lämnas ut med hänsyn till sekretessbestämmelser, lämna ut den för påseende på plats (alternativt kopiera den) eller besluta om att inte lämna ut handlingen, ta betalt (alternativt fakturera för kopior) och bokföra betalningen. s 225

Detta överskådliga exempel från utredningen visar att det inte kommer räcka med att ha en centralt placerad jurist och registrator/arkivarie för att möta de föreslagna kraven. Till exempel har Stockholms kommuns skolor ofta en större administrativ resurs på varje skola. Med all sannolikhet kommer även Kunskapsskolan behöva förstärka den administrativa resursen på varje skola. Om Kunskapsskolan skulle behöva anställa en ytterligare administrativ resurs på varje skola som ingår i koncernen skulle det kosta ca 23 miljoner kronor per år. Denna tämligen höga summa medför en tydlig undanträngande effekt på andra, bättre och mer elevorienterade sätt, att använda offentliga medel. Därtill kommer det krävas kostnader för kompetensutveckling, licenser och uppsättning av nya registreringssystem.

Frågan om hur insyn ska hanteras i privaträttsliga organ som verkar på ett offentlighetsrättsligt område har behandlats i flertalet utredningar tidigare och även i viss mån i propositioner. Problemen med att jämföra privata företag med myndigheter har till exempel behandlats i en tidigare regerings proposition (prop. 2001/02:180). Propositionen syftade till att öka insynen i kommunal verksamhet på entreprenad och fristående skolor. Frågan hanterades i anslutning till varandra, regeringen anförde vid det tillfället:

Det skulle, som flera remissinstanser påpekat, medföra stora svårigheter att söka införa ett krav på handlingsoffentlighet hos privatägda företag. Den dokumentationsplikt som åvilar kommuner och landsting finns inte inom den privata företagsfären. Ett krav på handlingsoffentlighet hos privata företag skulle därmed inte få samma betydelse som det har hos en myndighet. Det är också möjligt att ett privat företag faktiskt skulle avstå från att upprätta vissa handlingar om dessa skulle komma att bli offentliga. Frågor som rör offentlighet och sekretess kan vara komplicerade och svåra att hantera även för erfarna handläggare hos kommuner och landsting. Hos privata företag finns normalt sett ingen större kunskap och erfarenhet inom detta område. Det framstår inte som realistiskt att anställda hos privata företag skulle tvingas genomgå särskild utbildning i dessa frågor. Det är således inte en framkomlig väg att lagstifta om handlingsoffentlighet även för privatägda företag.

En utökad medborgerlig insyn bör i stället utformas på ett sätt som inte innebär några omfattande nya, kostnadskrävande arbetsinsatser för kommunen, landstinget eller entreprenören. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att utgångspunkten måste vara att allmänheten skall vända sig till kommunen eller landstinget när den vill utnyttja

sin rätt till insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. Detta innebär att det är kommunens eller landstingets ansvar att tillse att allmänheten kan få den insyn i verksamheten som är befogad. En sådan lösning innebär att något särskilt regelverk för handlingsoffentlighet och sekretess i privatägda företag inte behöver tillskapas. s 103

Argumenten som framfördes för över 20 år sedan är lika giltiga idag. Att jämställa huvudmän för fristående skolor med myndigheter är lika problematiskt då som nu.

Insynslag

Såsom framgår ovan tillstyrker Kunskapsskolan i huvudsak förslaget med en insynslag, förbehållet att kostnaderna som förslaget medför måste vara fullt ut finansierade. Med en insynslag kan vi åstadkomma ökad transparens och öppenhet på ett rimligt sätt med fortsatt elevfokus. Vi kan tillgodose allmänhetens behov av ökad insyn och samhällets behov av granskning utan att behöva bygga upp orimliga administrativa resurser.

Det är dock viktigt att noga tänka igenom vilka handlingar som bör göras offentliga. Detta måste göras utan att individens integritet kränks eller att företagsinformation riskerar att försämma konkurrensen.

Kunskapsskolan anser att handlingslistan i förslaget om insynslag behöver förändras. Syftet med en insyn i fristående skolor tillgodoses såsom framförts ovan i stora delar av den tillsyn Skolinspektionen utför, men även av kommunens insynsrätt. Syftet med utredningen var att säkerställa att viss information ska tillgängliggöras så att Skolverket kan publicera statistik samt att elever och föräldrar ska ha god tillgång till information inför skolval. Detta kan tillgodoses även med en mer begränsad handlingslista.

Handlingar hänförliga till elever

Många av de handlingar som listas under denna rubrik granskas redan av Skolinspektionen vilket medför att behovet av ytterligare insyn i dessa saknas. Dessa uppgifter finns hos Skolinspektionen och till viss del Skolverket och kan begäras ut där vid behov. Att administrera dessa handlingar dubbelt och hanteras på två ställen tar onödiga resurser i anspråk. Betygsuppgifter behöver däremot omfattas för att tillgodose informationsbehovet.

Kunskapsskolan vill understryka vikten av att lagstiftaren tar respekten för elevernas integritet på allvar. När det gäller individperspektivet vill vi också ifrågasätta om det verkligen finns ett allmänintresse av att få ta del av individuella utvecklingsplaner, individuella studieplaner, utredningar kring om en elev blivit utsatt för diskriminering eller kränkande behandling, åtgärdsprogram och dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder avseende elever?

Handlingar hänförliga till personal

Handlingar som berörs under denna rubrik har Kunskapsskolan inga invändningar emot.

Räkenskapshandlingar

Kunskapsskolan är av uppfattningen att grundbokföring och huvudbokföringen tillsammans med årsredovisningen är fullt tillräckliga för att bedöma hur de offentliga medlen Kunskapsskolan erhåller används. Med anledning av detta avstyrker Kunskapsskolan att alla andra typer av handlingar omfattas av insynslagen. Särskilt eftersom många av handlingarna med stor sannolikhet kommer att omfattas av en vägransgrund.

Verksamhetsanknutna handlingar

Handlingar som berörs under denna rubrik har Kunskapsskolan inga principiella invändningar kring.

Yttrande över promemorian U2024/01169

Kunskapsskolan avstyrker även detta förslag i huvudsak av samma skäl som ovan framförts kring offentlighetsprincipen, med följande tillägg. Att införa två olika sätt för huvudmän för fristående skolor att hantera offentlighetsprincipen tror vi vore mycket olyckligt. Kunskapsskolan anser att villkoren mellan samtliga fristående huvudmän ska vara neutrala och likartade så att eventuella tröskeleffekter inte uppstår.

Det finns ingen anledning att ta fram ett ytterligare alternativ, på det sätt departementet gjort, då förslaget om insynslag fullt ut tillgodoser de behov av lättnader som verksamheterna efterfrågat, oavsett huvudmannens storlek.

För Kunskapsskolan i Sverige AB

Cecilia Carnefeldt
Styrelseordförande

Mathias Ljungström
Jurist