



Malmö stad

Stadskontoret

Tjänsteskrivelse

Datum

2024-11-12

Vår referens

Louise Lagerlund

Stadsjurist

louise.lagerlund@malmo.se

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

STK-2024-1178

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har för yttrande översänt utredningen SOU 2024:28 ”Offentlighetsprincipen eller insynslag” samt den kompletterande promemorian, ”Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet”. Promemorians förslag och bedömningar utgör ytterligare ett alternativ till utredningens förslag och bedömningar.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet

Beslutsunderlag

- Remiss Utbildningsdepartementet - Offentlighetsprincipen eller insynslag (SOU 2024:28) och Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

SIGNERAD

2024-11-12



- Promemoria Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet
- Offentlighetsprincipen eller insynslag - Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 241118 Remiss Utbildningsdepartementet - Offentlighetsprincip eller insynslag och Offentlighetsprincip med lätttnadsregl för mindre ensk huvudmän i skolvä
- Remissvar grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 241022 § 161
- Remissvar förskolenämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 241025 § 168 Särskilt yttrande (M)
- Remissvar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Förskolenämnden beslut 241030 § 159 Reservation (M)
- Förslag till yttrande KSAU 241118 Remiss Utbildningsdepartementet - Offentlighetsprincipen eller insynslag och Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän
- Kulturnämnden beslut 241024 § 114
- Remissvar kulturnämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-11-18

Kommunstyrelsen 2024-11-27

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Grundskolenämnden

Förskolenämnden

Kulturnämnden

Stadskontoret, avdelningen för intern ledning och stöd

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Utredningens förslag



Bakgrund

En särskild utredare fick 2021 i uppdrag att utreda och lämna förslag på två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Utredaren skulle identifiera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor och med att Skolverket samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik.

Den 10 mars 2022 beslutade regeringen att uppdraget även skulle omfatta att identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem, enligt 23 kap. skollagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad, eller enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Den 2 mars 2023 ändrades uppdraget så att utredaren även skulle utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

I SOU 2024:28 ”Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet ” redovisar utredningen sitt uppdrag.

En promemoria, ”Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet”, som kompletterar utredningens slutbetänkande har även tagits fram inom Utbildningsdepartementet. Promemorians förslag och bedömningar utgör ytterligare ett alternativ till utredningens förslag och bedömningar.

Införande av offentlighetsprincipen

Huvuddrag

Utredningen föreslår att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem, privat anordnad komvux samt utbildning i folkhögskolor som motsvarar komvux i sfi. De privata aktörerna ska även jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Detta ska regleras i en ny bestämmelse som utredningen föreslår ska placeras som 2 kap. 3 a § OSL. Arkivlagen (1990:782) föreslås vidare gälla även för allmänna handlingar hos de privata aktörerna.



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

Fysiska personer samt dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som bedriver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet föreslås inte omfattas av offentlighetsprincipen och endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten föreslås omfattas. Med offentligt finansierad verksamhet avses verksamhet som får direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamhet inom de aktuella verksamhetsområdena.

Avgifter, arkiv och sekretess med mera

De privata aktörerna föreslås få ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar. Kommunerna föreslås vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens och privata utbildningsanordnarnas hantering av arkiven.

Kommunerna ska få bestämma avgifter för arkivtillsyn samt ta ut en avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen.

En konsekvens av att införa offentlighetsprincipen är att skyddet för uppgifter om de privata aktörernas ekonomiska förhållanden kommer att regleras av bestämmelserna i 19 kap. OSL. Utredningen föreslår därför att det ska införas ett generellt utformat undantag från bestämmelsen om att sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL kan överföras till andra myndigheter (19 kap. 2 § OSL). Undantaget ska utformas så att sekretessen inte överförs för uppgifter som ett organ som anges 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 (2010:800). Syftet med undantaget är att skolinformationen som har samlats in med stöd av uppgiftsskyldigheter ska kunna användas och publiceras.

Utredningen föreslår även att det ska införas ett undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL för vissa uppgifter hos de privata aktörerna. Undantaget ska utformas så att sekretess inte ska gälla hos sådana organ som anges i 2 kap. 3 a § OSL för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma ska gälla uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning. Syftet med undantaget är att skolinformationen ska bli mer lättillgänglig för enskilda, tillgänglig snabbare och därmed kunna spridas snabbare och i större omfattning. Detta är av särskild vikt för det fria skolvalet. Ett sådant undantag kan även medföra att uppgifter med stort insynsintresse blir offentliga i större omfattning.



Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att de författningsändringar som behövs ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Utredningen menar att rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda huvudmän, enskilda anordnare av komvux och folkhögskolor som undervisar i sfi av principiella skäl inte bör gälla för handlingar som kommit in till eller upprättats hos aktören före ikraftträdandet. Utredningen föreslår därför övergångsbestämmelser med innebörden att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar hos de privata aktörerna bara ska omfatta de handlingar som från och med den 1 juli 2026 kommer in till eller upprättas i den verksamhet som ska omfattas av offentlighetsprincipen.

När rätten att ta del av allmänna handlingar börjar gälla hos de privata aktörerna kommer dessa och deras anställda även att vara bundna av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och den tystnadsplikt som det innebär. Från den 1 juli 2026 ska de således inte iaktta den tystnadsplikt som följer av 29 kap. 14 § skollagen. Utredningen föreslår därför att den bestämmelsen ska kompletteras med en erinran om detta. Genom en övergångsbestämmelse kommer tystnadsplikten enligt skollagen att fortsätta gälla för uppgifter som personalen tagit del av före den 1 juli 2026.

Förslaget att införa en lag om insyn hos enskilda huvudmän

Huvuddrag

I utredningens uppdrag om att utreda hur en insynsprincip kan införas i enskilda huvudmän och anordnare av komvux på entreprenad ingick att utreda och föreslå en särskild lag som ska ge allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem. Utredningen föreslår att detta görs genom den nya lagen, lagen om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. I betänkandet kallar utredningen lagen för insynslagen.

Syftet med den nya lagen är att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i enskilda huvudmän.

Insynslagen föreslås ge enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Det är enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem som föreslås omfattas av insynslagen. Fysiska personer samt dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem är undantagna från insynslagens tillämpningsområde. Komvux på entreprenad omfattas inte av insynslagen.



Rätten till insyn föreslås gälla handlingar som kommit in till huvudmannen eller som justerats eller färdigställt på annat sätt av denne, och som är att betrakta som färdiga. Den föreslås inte omfatta utkast, arbetsmaterial eller koncept till den slutliga handlingen. Rätten till insyn föreslås inte heller omfatta sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar som i sig omfattas av rätten till insyn. Inte heller säkerhetskopior föreslås omfattas.

De handlingstyper som föreslås bli föremål för insyn är angivna i insynslagen och är indelade i kategorierna

- handlingar hänförliga till elever,
- handlingar hänförliga till personal,
- räkenskapshandlingar, och
- verksamhetsanknutna handlingar.

Vägransgrunder, handläggningsfrågor, tillsyn och sekretess

Utredningen föreslår ett antal skyddsbestämmelser för vägransgrunder.

Vägransgrunderna är i huvudsak utformade så att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift. Vägransgrundernas skydd motsvarar en enskilds personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem, en enskild i personaladministrativ verksamhet, en enskilds hälsa eller sexualliv, affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som har trätt i affärsförbindelse med huvudmannen, och huvudmannens affärs- eller driftförhållanden.

Den huvudman som har en handling ska på begäran ge insyn i handlingen inom rimlig tid. Det finns inget förbud för huvudmannen att fråga den som begär insyn om vem han eller hon är. Huvudmannen får bestämma hur insyn i handlingen ska ges.

Om det i en handling finns uppgifter som skyddas av en vägransgrund ska insyn i handlingen ges i övriga delar. Om en huvudman anser att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underrätta den som begär insyn i handlingen om det. Vill den som har begärt insyn i handlingen överklaga vägran att ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut inom rimlig tid. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning.

Huvudmannen får ta ut en avgift om insynen avser handling med tio eller fler sidor. Avgiften får tas ut i förskott och ska beräknas på motsvarande sätt som avgiften för kopior av allmänna handlingar i avgiftsförordningen.



Huvudmannen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne. För elevlösningar gäller dock att huvudmannen inte behöver bevara dem längre än till dess det betyg för vilket lösningen utgör underlag är satt, eller, för lösningar som inte är underlag för betyg, till utgången av det läsår under vilket lösningen kom till

Handlingar som omfattas av rätten till insyn enligt insynslagen ska under bevarandetiden hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser syftet med insynslagen.

Utredningen föreslår att insynslagens efterlevnad ska kontrolleras genom både tillsyn och möjlighet att överklaga beslut att inte ge insyn i en handling. Den som har begärt insyn ska få överklaga ett beslut av en enskild huvudman att helt eller delvis vägra insyn i en handling. Ett överklagande av ett sådant beslut ska prövas av kammarrätten. Enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen kommer även att vara föremål för tillsyn av JO, JK, Skolinspektionen och kommunerna.

En ny sekretessbestämmelse föreslås införas för uppgift hos domstol som förekommer i ett mål om tillämpning av insynslagen. Sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs, och n enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Domstolen föreslås i båda fallen tillämpa ett s.k. rakt skaderekvisit. Det innebär att det föreslås råda en presumtion för offentlighet.

Rätt till insyn i verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad.

Utredningen har även haft i uppdrag att utreda hur allmänheten kan ges en rätt till insyn i verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad.

Utredningen föreslår här att om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar som anges i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen från den överlämnade verksamheten. Syftet med förslaget är att nå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att de författningsändringar som behövs ska träda i kraft den 1 juli 2026.



Utredningen föreslår att handlingar som redan finns hos de enskilda huvudmännen när insynslagen träder i kraft inte ska omfattas av rätten till insyn och att rätten till insyn i räkenskapshandlingar inte ska gälla förrän ett nytt räkenskapsår påbörjas.

Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

Varken i utredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen eller förslagen till insynslag görs någon åtskillnad mellan stora och små huvudmän. I promemorian ”Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet” presenteras ett alternativ som innebär att det även införs särskilda undantagsregler, s.k. lätttnadsregler, i OSL för mindre huvudmän. Dessa lätttnadsregler motsvarar i princip de lätttnadsregler som finns i utredningens förslag till insynslag, men föreslås bara gälla för mindre huvudmän. Det föreslås även att större huvudmän ska kunna tillämpa lätttnadsreglerna under en övergångsperiod om ett år efter att offentlighetsprincipen har införts hos enskilda huvudmän. I promemorian föreslås att gränsen för vilka som ska få tillämpa de s.k. lätttnadsregler i OSL således inte ska dras utifrån elevantal, utan att sådana regler ska få tillämpas av huvudmän som har högst två enheter (skolenheter, förskoleenheter eller fristående fritidshem) eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), dvs. i huvudsak sådana huvudmän som utredningen benämner som små huvudmän men även vissa som utredningen benämner som mellanstora huvudmän.

Utredningen har internremitterats till förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden.

Förskolenämndens yttrande

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

Förskolenämnden ställer sig positiv till att öka insynen i de privata aktörernas verksamhet genom att de privata aktörerna ska omfattas av offentlighetsprincipen. Det är en lösning som inte innebär parallella juridiska strukturer för de offentligt ägda verksamheterna och de privata aktörerna. Det är vidare en beprövad lagstiftning som det finns erfarenhet av att införa hos privata organ.



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

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

Förskolenämnden anser slutligen att utredningens analys avseende bland annat kommunens kostnader för tillsyn av arkiv är allt för kortfattad och behöver fördjupas. Malmö stad är en stor kommun med många fristående förskolor. Ansvar som arkivmyndighet kan medföra utmaningar både organisatoriskt och kostnadsmissigt.

Förskolenämnden lyfter att pedagogisk omsorg är en typ av verksamhet som till sin form inte medger någon större insyn eftersom den oftast bedrivs som ensamarbete i det privata hemmet hos dagbarnvårdarna. Det är samtidigt en verksamhet som har begränsad reglering. Förskolenämnden finner mot denna bakgrund det anmärkningsvärt att pedagogisk omsorg inte omfattas av utredningens uppdrag.

Linda Obiedzinski (M), Jan-Eric Johansson (M) och Greta Rafstedt (M) lämnade in en skriftlig reservation i ärendet.

Förskolenämndens yttrande är i sin helhet bilagt ärendet.

Grundskolenämndens yttrande



Grundskolenämnden ställer sig positiv till en ökad insyn i de fristående verksamheterna och tillstyrker ett införande av offentlighetsprincipen. Grundskolenämnden invänder dock mot utredningens bedömning att förslagen inte förväntas innebära några större ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Grundskolenämnden anser att principiella skäl talar för att insynen i samtliga skolor ska vara densamma, oavsett om det rör sig om offentlig eller fristående verksamhet, och anser därför att offentlighetsprincipen bör gälla även för de fristående skolorna.

Grundskolenämnden bedömer dessutom att det, utöver principiella skäl, finns många fördelar med att offentliga och fristående verksamheter omfattas av samma lagstiftning. Den lagstiftning som idag gäller för de kommunala skolorna – bland annat TF och OSL – är väl beprövad, och det saknas tillräckliga skäl att skapa en parallell lagstiftning för de fristående skolorna, som på andra områden omfattas av samma lagstiftning som de kommunala skolorna.

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

Grundskolenämnden konstaterar, vad gäller förslaget att kommunerna ska vara arkivmyndighet för de enskilda huvudmännen, att det finns såväl tradition som rutin för hantering av arkiv och för arkivtillsyn i den kommunala sektorn och att ett införande av ett sådant förfarande därför inte torde medföra några större svårigheter. Däremot ifrågasätter nämnden att ett sådant uppdrag inte skulle innebära några större kostnader för kommunen. Uppdraget skulle innebära inte bara övertagande av arkiv och tillsynsbesök, utan också ökade administrativa och personalrelaterade kostnader för kommunerna. Nämnden ställer sig dock positiv till att de fristående skolorna också ska omfattas av arkivlagen, eftersom arkiven utgör en del av det nationella kulturarvet. Mot bakgrund av detta invänder nämnden mot förslaget, kopplat till införandet av en insynslag, att arkiveringsskyldigheten ska vara begränsad till sju år.



Slutligen noterar grundskolenämnden att de lätttnadsregler som föreslås skulle innebära att den enskildes rätt att vara anonym (frågeförbudet i 2 kap. 18 § TF) inte gäller i förhållande till de fristående verksamheterna. Grundskolenämnden bedömer att ett sådant förfarande skulle strida mot de demokratiska värden som frågeförbudet bygger på, och anser att frågeförbudet även bör gälla i förhållande till de fristående verksamheterna. De argument som framförs i utredningen (bland annat lätttnadsregeln att skolor ska kunna välja form för utlämnande) väger enligt nämnden inte lika tungt som de intressen som frågeförbudet skyddar – bland annat en fungerande insyn och skydd mot repressalier.

Grundskolenämndens yttrande är i sin helhet bilagt ärendet.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden tillstyrker förslaget om att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor och avstyrker förslaget till insynslag samt departementspromemorians förslag till lätttnadsregler.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bedömer att förslaget att offentlighetsprincipen införs i fristående skolor har flest fördelar, bland annat genom att regelverket är beprövat och mer långtgående än förslaget om insynslag eller lätttnadsregler. Genom en ökad insyn ges vårdnadshavare och elever större möjligheter att ta del av handlingar och jämföra kvalitet. Inte minst kraven för arkivhållning säkerställer att handlingar bevaras för forskning och framtida behov. Förslagen möjliggör jämförande av kvalitet på samma villkor för nämndens skolor och fristående skolor. Nämnden tillstyrker därför att offentlighetsprincipen införs i fristående skolor enligt förslaget.

Nämnden framhåller att det finns risker med förenklade regler eftersom de begränsar insynen hos fristående skolor när det snarast behövs mer insyn och möjligheter till granskning. Nämnden är vidare kritisk till att utgångspunkten för resonemangen om efterlevnad av offentlighetsprincipen utgår från att undantag ska göras för mindre huvudmän. Nämnden bedömer att behovet av insyn är lika viktigt hos mindre huvudmän som hos större och att en mindre huvudman rimligen har en mindre administrativ börda till följd av en mindre verksamhet. Lika villkor för fristående och offentliga skolor var en tydlig utgångspunkt när den nya skollagen infördes 2010 men trots det är villkoren olika för offentliga och för fristående skolor till exempel när det gäller insyn. Det förhållandet kommer inte att förändras om insynslagen eller utbildningsdepartementets förslag till lätttnadsregler införs. Det finns anledning att påminna om att offentliga huvudmän kan vara små och det är till exempel inte ovanligt att en kommun endast har en gymnasieskola. Nämnden avstyrker därför förslaget till insynslag och utbildningsdepartementets förslag till lätttnadsregler.



Reglerna om arkivhållning innebär enligt nämnden ett betydande åtagande för en kommun som Malmö som idag har 24 fristående gymnasieskolor så väl som ett stort antal fristående grundskolor och förskolor. Kostnaderna för arkivhantering ska kunna finansieras genom avgifter enligt förslaget men det är oklart i förslaget precis hur detta ska gå till. Tillsynsansvaret över de fristående skolornas arkiv kommer att öka arbetsbördan för stadens arkivarier. Då utformning av tillsyn inte är tydlig beskriven är det oklart hur nämndens arkivpersonal skulle påverkas. Dock innebär det en ökad arbetsbörda när tillsynsansvaret ökar för fristående skolors arkiv och även att ansvaret för arkivhållning utvidgas. Nämnden anser att detta förslag behöver utredas ytterligare och framför allt gäller det förslaget om att avgiftsbelägga fristående skolor för arkivhållning och arkivtillsyn.

I nuvarande reglering i 29 kap. 18 § skollagen saknas en explicit skyldighet för huvudmannen för fristående skolor att överföra betygskataloger och nödvändigt underlag till kommunen efter att huvudmannens tillstånd upphört. Med hänsyn till denna lucka i lagstiftningen ser nämnden ett behov av att regleringen i 29 kap. 18 § skollagen kompletteras med en sådan skyldighet. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det vidare särskilt viktigt att betyghandlingar inte riskerar att gallras innan de är säkert överlämnade och bevarade i kommunens arkiv. Vad som framgår av nuvarande bestämmelser i denna del säkerställer inte att hantering och överlämning av betygskataloger sker ordnat under huvudmannens ansvar. En fristående huvudmans ansvar för detta bör därför förtydligas i aktuell bestämmelse. Det saknas även resonemang och förslag om vilken grund som ska gälla i insynslagen för när en handling kan gallras eller om den ska behållas. Detta måste utredas ytterligare och ett förslag om motsvarande arkivredovisning införs i insynslagen om regeringen skulle välja att gå vidare med det förslaget.

John Roslund (M) anmälde ett särskilt yttrande för hela den moderata partigruppen.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens yttrande är i sin helhet bilagt ärendet.

Kulturnämndens yttrande

Kulturnämnden har yttrat sig avseende de delar som berör arkivhanteringen.

Kulturnämnden konstaterar att arkivperspektivet i förslaget är spännande och kan underlätta bevarandet av för samhället och individen viktig information så som betyg på grundskolenivå och elevhälsa med vaccinationsintyg. Kulturnämnden menar dock att det finns flera delar som borde utredas vidare, exempelvis finansieringen av den långsiktiga arkivförvaringen och arkivtillsynen samt vilka förväntningar som kan ställas på tillsyn och likabehandling mellan olika kommuner. Förslagen om hur större koncerner ska hanteras och på hur inköpta komvuxkurser ska arkiveras behöver



problematiseras vidare. Slutligen uppmärksammar kulturnämnden en i sammanhanget underutnyttjad statlig tillgång när det gäller betygsdokument.

Kulturnämnden konstaterar att eftersom förslaget ska träda i kraft antingen 1 juli 2026 eller 1 januari 2027 så lär leveranserna gälla digitala handlingar till e-arkivet.

Kulturnämnden anför att allmänna handlingars bevarandevärde är formulerat i arkivlagen som att bevarande sker utifrån: 1. rätten att ta del av allmänna handlingar, 2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3. forskningens behov. Fokus på bevarandenaspekten i utredningen har legat på insyn och juridik. För att minimera kostnader för de privata aktörerna och samhället tonas kulturarvsaspekten ner generellt. Förslaget kan utifrån detta enligt kulturnämnden leda till att det kommer finnas fler parallella arkiv för samma skola. Vid respektive skola förvaras handlingar av mer kulturhistoriskt värde för att berätta själva skolans historia, på ortens kommunarkiv förvaras några handlingar och vid eventuellt koncernarkiv/huvudman förvaras ytterligare information. Detta kan vara ett problem då det kan bli svårt att få ett helhetsgrepp av vilken information som finns bevarad om respektive skola. En ytterligare aspekt på detta kan vara att de kulturhistoriska handlingarna som inte förs till kommunarkiv helt gallras bort vilket vore en förlust både för den enskilda skolan och samhället i stort.

Generellt finns flera frågor runt finansiering och tillsyn av arkiv som skulle behöva utredas mer fördjupat innan förslaget träder i kraft enligt kulturnämnden. Det är vidare osäkert om tidsfristen fram till år 2026 kommer att räcka. Till år 2026 kommer så gott som alla allmänna handlingar som hanteras skapas och långtidsförvaras digitalt vilket kommer att innebära en annorlunda kostnadsbild för långtidslagring jämfört med analoga arkiv. Det kommer också finnas stor variation bland landets kommuner rörande förmåga, processer och hantering i stort. Det finns särskilt frågetecken runt finansiering av den långsiktiga administrationen och förvaringen.

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

Kulturnämnden menar att det gällande frågan om arkivtillsyn vore bra att ytterligare fördjupa vilka förväntningar som ligger i tillsynsuppdraget. I utredningen framförs exempel på 24h tillsyn per år. I jämförelse med kommunala förskolor och skolor ter sig detta som tämligen ambitiöst. Råd och tillsyn sker ofta fördjupat i olika projekt eller perioder. Ibland uppkommer tillsynen på grund av akuta händelser och behov från skolorna själva och ibland efter planerade insatser från kommunarkivet. En särskild aspekt gäller förhållande till koncernerna där det kan finnas lokala aspekter som behöver lyftas. För de stadsarkiv som har huvudkontor för större koncerner inom sina



gränser bör det finnas utrymme för ytterligare resursförstärkningar då uppdraget utöver kontakten med koncernen bör innebära samordningsansvar rörande frågor som kommer från flera andra kommuner.

Förslag att lyfta i detta sammanhang: medborgarnära statlig tjänst för betyg

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

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

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

I skrivelse från Malmö, Uppsala, Helsingborg med flera stadsarkiv från juni 2021 (KN-2021-2648) riktad till utbildningsdepartementet, föreslås att Sverige satsar på en samladbetygstjänst som utgår från uppgifterna som ändå årligen samlas in av UHR. Detta skulle effektivisera hanteringen avsevärt, skapa snabbare svarstider för den enskilda och öka likabehandling och rättssäkerhet i stort. Svaret kulturnämnden fick 2022 var att det inte gick att tillgodose förslaget på att utreda möjligheten som det såg ut då. Kulturnämnden undrar om tiden kanske är mogen nu.

Kulturnämndens yttrande är i sin helhet bilagt ärendet.

Stadskontorets bedömning

Bakgrund



Frågan om offentlighetsprincipen ska införas för huvudmän för fristående verksamheter har utretts tidigare genom bland annat SOU 2015:82 ”Ökad insyn i fristående skolor” (STK-2015-1325) samt SOU 2016:62 ”Ökad insyn i välfärden” (STK-2016-62).

Kommunstyrelsen har tillstyrkt de förslag som lagts tidigare men även betonat att det är viktigt att ett införande av offentlighetsprincipen inte bidrar till att småskalighet och lokalt förankrade välfärdsalternativ utarmas, att tillräckligt skydd för konkurrenskänsliga uppgifter hos berörda privata verksamheter kan behöva belysas och utredas och att kostnaderna för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv fullt ut måste bäras av de privata aktörerna och att kommunernas merkostnader måste hanteras enligt finansieringsprincipen.

Bedömning

Stadskontoret förordar i likhet med nämnderna att kommunstyrelsen tillstyrker ett införande av offentlighetsprincipen för fristående verksamheter. Det är en viktig demokratisk princip att allmänheten har lika insyn och möjlighet att granska verksamheter som finansieras av offentliga medel. Precis som nämnderna skriver är offentlighetsprincipen, genom bland annat tryckfrihetsförordningen och offentlighet- och sekretesslagen, en väl beprövad lagstiftning som idag gäller för de kommunala skolorna och det saknas tillräckliga skäl för att skapa en parallell lagstiftning för de fristående skolorna som på andra områden omfattas av samma lagstiftning som de kommunala skolorna.

Stadskontoret förordar även att kommunstyrelsen delar de synpunkter som förts fram av nämnderna rörande bland annat hantering och finansieringen av arkiv och arkivtillsyn och att kommunstyrelsen i sammanhanget lyfter de förslag på förtydliganden och förändringar som framförts. Detta gäller särskilt kulturnämnden förslag om att utreda en medborgarnära statlig tjänst för betygshandlingar.

Stadskontoret har upprättat ett förslag till yttrande utifrån detta. Det förordas att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att godkänna förslaget till yttrande och skicka detta till utbildningsdepartementet.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Pamela Lindqvist Sekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör