

Regeringen
Utbildningsdepartementet

**Offentlighetsprincipen eller insynslag –
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom
skolväsendet (SOU 2024:28) och den
kompletterande promemorian
Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för
mindre enskilda huvudmän i skolväsendet**

Dnr U2024/01169

Sammanfattning

Skolverket tillstyrker i huvudsak slutbetänkandets förslag att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän och promemorians förslag om att införa offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet. På några punkter instämmer Skolverket inte i de bedömningar som görs.

Skolverket anser att den tidsplan som utredningen föreslår i promemorian *Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet* innebär risker för informationssäkerheten. Vidare anser Skolverket att det också finns en risk med det aktuella förslaget vad gäller påverkan på kvaliteten i den officiella statistiken och tillgången till viktiga uppgifter.

Skolverket avstyrker slutbetänkandets två olika lösningar för insynslag. Detta särskilt med anledning av att problematiken med sekretess för enskilda huvudmän i informationsförsörjningen fortfarande inte skulle få någon långsiktig lösning.

Skolverkets synpunkter

Slutbetänkandet och promemorian är mycket omfattande och innehåller sammanlagt fyra olika förslag gällande hur insynen och transparensen i enskilt bedriven verksamhet inom skolväsendet kan förbättras. Skolverket yttrar sig främst över de delar av slutbetänkandet och promemorian som berör myndighetens verksamhet, men även över de delar som berör skolväsendet generellt. Skolverkets yttrande avgränsar sig till de förslag och bedömningar där myndigheten tillstyrker förslaget, avstyrker förslaget eller där myndigheten har synpunkter och kommentarer på bedömningen i slutbetänkandet och promemorian.

Övergripande synpunkter

Skolverket vill betona att det är av yttersta vikt att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt. Informationsförsörjningen på skolområdet har inte fungerat som avsett efter Statistiska centralbyråns (SCB) förändrade tillämpning av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, beträffande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Detta har fört med sig allvarliga konsekvenser för skolväsendets och allmänhetens tillgång till information inom området. Med stöd av en tidsbegränsad sekretessbrytande bestämmelse i OSL kan Skolverket i dagsläget tillse att vårdnadshavare, elever, kommuner, myndigheter och andra kan få tillgång till information även gällande fristående skolenheter. Detta är dock inte en långsiktigt hållbar lösning varför det krävs en förändring av lagstiftningen som påverkar informationsförsörjningen. Om en långsiktig lösning inte kommer på plats anser Skolverket att det blir allvarliga konsekvenser för informationsförsörjningen. Detta har även tidigare lyfts av Skolverket samt i Skolinformationsutredningen.¹

¹ Skolverket 2020-09-04, Förslag på hur Statens skolverk och Statens Skolinspektion ska få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter (dnr. 2020:1060) och SOU 2023:21.

Frågan om och hur offentlighetsprincipen ska införas för huvudmän för fristående skolor har redan utretts. Skolverket har hittills uttryckt sitt stöd för en lösning som innebär att offentlighetsprincipen utsträcks till att gälla även för enskilda huvudmän i skolväsendet. Skolverket vidhåller den inställningen. Vidare anser Skolverket att ett införande av offentlighetsprincipen i dess helhet eller med lätttnadsregler innebär ett närmande till principen om lika villkor inom den offentligfinansierade verksamheten. Skolverket anser att offentlighetsprincipen är ett beprövat regelverk med etablerad rättspraxis och kända rättsliga begrepp som innebär en långsiktig lösning för informationsförsörjningen även om det initialt är förenat med viss omställning för enskilda huvudmän.

Eftersom Skolverket förespråkar en lösning som består av offentlighetsprincipens införande, avstår verket från att närmare kommentera de två förslagen till lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Skolverket vill dock framföra att ett införande av en så kallad insynslag enligt slutbetänkandet inte ensamt löser problemen avseende statistiksekretessen. Enligt Skolverkets tolkning förutsätter en sådan lösning att regeringen även går vidare med förslagen i utredningens delbetänkande. Skolverket hänvisar därför till sitt yttrande över betänkandet SOU 2023:21 *Informations-försörjning på skolområdet* Dnr U2023/01873 (Skolverkets yttrande daterat 2023-10-13, Dnr 2023:1719).

Skolverket noterar att det saknas en enhetlig användning av begrepp rörande kommunal vuxenutbildning i slutbetänkandet. Det används olika begrepp så som ”utförare av privat anordnad komvux”, ”privata utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning (komvux)” och ”enskilda utbildningsanordnare av komvux”. Skolverket anser att samma begrepp bör användas konsekvent. Förslagsvis bör begreppet ”enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad” användas genomgående.

Betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag

5.2.3 Nationella prov

Skolverket vill uppmärksamma att elevlösningar till de digitala nationella proven tills vidare kommer att bevaras hos Skolverket. Detta gäller för elever från såväl fristående som offentliga skolor.

Skolverket vill även uppmärksamma att myndigheten har utfärdat nya föreskrifter om hantering och genomförande av digitala nationella prov (SKOLFS 2024:616).

11.5.2 Ett undantag från 19 kap. 2 § OSL bör införas och vara generellt utformat

Skolverket tillstyrker utredningens förslag att ett undantag från 19 kap. 2 § OSL bör införas och att detta undantag bör vara generellt formulerat. För att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera bedömer Skolverket i likhet med utredningen att undantaget behövs. Det är också en stor fördel att undantaget är generellt formulerat. Det medger en flexibilitet i informationsförsörjningen i de fall regeringen eller Skolverket bedömer att nya typer av uppgifter behöver användas.

12.5.3 Nackdelar

Utredningen beskriver att kommunala arkivmyndigheter kommer att få vissa ökade kostnader. Skolverket menar att det även kommer finnas ett utökat behov av utbildad personal.

Förslaget innebär att de kommunala arkivmyndigheterna ska utöva tillsyn över de enskilda aktörernas efterlevnad av tillämpliga bestämmelser i arkivlagen (1990:782) samt att kommunerna ska få rätt att ta ut en avgift för detta.

Skolverket noterar att 40 procent av landets kommuner saknar arkivarie med motsvarande högskoleutbildning trots omfattande lagkrav på området.² Skolverket anser därför att det finns ett behov av dialog mellan SKR, Riksarkivet och Skolverket avseende behovet av och tillgången på kvalificerad yrkeskompetens i form av högskoleutbildade arkivarier i landets kommuner. Det fordras en välutbildad arkivariereprofession för att dels utöva tillsyn av de fristående skolaktörerna, dels bistå de enskilda aktörernas personal med rådgivning i form av information och utbildning kring hantering av allmänna handlingar och arkiv. Skolverket menar att detta är av stor betydelse för såväl efterlevnad av regelverk och rättssäkerhet som för elevers och vårdnadshavares information inför val av skola. Skolverkets uppgift skulle här kunna vara att, i samverkan med SKR:s nya Kompetensgemenskap för informationshantering³ och med Riksarkivet som fortsatt samverkanspartner, genomföra stödande insatser riktade till de enskilda aktörerna i den skollagsreglerade verksamheten.

Avsnitt 13.3.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

Statens skolverk

Av slutbetänkandet framgår följande;

Behovet av bedömningar rörande offentlighet och sekretess är en naturlig del av det omfattande stöd- och informationsmaterial som Statens skolverk (Skolverket) tillhandahåller.

Skolverket önskar förtydliga att myndigheten inte genomför bedömningar avseende offentlighet och sekretess för huvudmän utan att detta ankommer på varje enskild huvudman att göra.

² Arkivarier saknas i 4 av 10 kommuner: ”Klart att det är allvarligt”, resultatet av en granskning bland landets alla kommuner, publicerad 2024-06-12 i magasin K, www.magasin.k.se, digital tidning och nyhetsbrev utgiven av fackförbundet DIK (Dokumentation Information Kultur).

³ Kompetensgemenskap för informationshantering har från den 1 juni 2024 ersatt den kommunala samrådsgruppen för arkivfrågor (SKA) medsamarverkan mellan SKR, kommuner, regioner och Riksarkivet. Publicerad 2024-06-27 SKR/Näringsliv, arbete, digitalisering/Digitalisering/nyhetsarkiv digitalisering.

21.3 Tiden för bevarande av handlingar

Utredningen föreslår att huvudmannen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne. Skolverket anser att sju år är en för kort bevarandetid för viktig individrelaterad information som exempelvis åtgärdsprogram för en elev som ska ges särskilt stöd. Den typen av handling bör bevaras under elevens hela skolgång särskilt för att inte riskera att hamna i en situation där det saknas underlag avseende om lämpliga åtgärder vidtagits eller inte.

Vidare avstyrker Skolverket det remitterade förslaget på en minsta bevarandetid på sju år för individrelaterade handlingar då denna bevarandetid har utgått från bestämmelser i bokföringslagen (1999:1078). Skolverket anser att en mer ändamålsenlig minsta bevarandetid vore att utgå från en minsta bevarandetid under elevens skolgång i den enskilda huvudmannens verksamhet.

Promemoria Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

3.1 Åtskillnad mellan mindre och större huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen

Skolverket tillstyrker att det införs lättnadsregler för mindre huvudmän. Däremot vill Skolverket särskilt framföra att det finns risker med att använda antalet skol- och förskoleenheter för att definiera små huvudmän. Storleken på skolenheter varierar kraftigt. Av Skolverkets statistik gällande läsåret 2023/24 framgår att storleken på skolenheter med enskild huvudman inom grundskoleverksamhet varierade mellan 4 och 1 289 elever. Att utgå från antalet enheter innebär också en risk för att huvudmän väljer att anpassa sin organisation för att på så sätt undgå vissa lagkrav. Antalet barn och elever i huvudmannens verksamhet är därför ett mer tillförlitligt mått på storlek.

3.2 Lättnader för mindre huvudmän när det gäller handläggning av en begäran att få ta del av en handling

Skolverket har invändningar mot att det remitterade förslaget inte innehåller något förbud för mindre huvudmän att efterforska vem som begär ut en allmän handling eller i vilket syfte med undantag för de handlingar som typiskt sätt kan omfattas av sekretess. Mindre huvudmän får enligt förslaget efterhöra vem som begär ut handlingen oavsett om den är offentlig eller inte. Detta förfarande riskerar att urholka möjligheten till insynen.

4. Ikraftträdande

Skolverket avstyrker förslaget om ikraftträdande. Förslaget innebär negativa konsekvenser för informationsförsörjningen på skolområdet eftersom det tidsbegränsade undantaget i 24 kap. 8 a § OSL upphör att gälla ett halvår innan de nu remitterade ändringarna föreslås träda i kraft. Då uppstår ett tidsglapp mellan de olika regelverken upphörande respektive ikraftträdande. Men om riksdagen skulle besluta om en förlängning av det tidsbegränsade undantaget till den 1 januari 2027, kan Skolverket tillstyrka det nu remitterade förslaget till ikraftträdande.

Om riksdagen inte innan dess beslutar om en förlängning av undantaget, kommer uppgifter om enskilda huvudmän att återigen omfattas av sekretess under hösten 2026. Den största delen av insamlingen av uppgifter för framställning av statistik på skolområdet görs under hösten och avser läget den 15 oktober respektive år. Det gäller till exempel all statistik om förskoleenheter, antal barn och elever samt all statistik om lärare och annan personal. En stor mängd av statistiken för år 2026 kommer därmed inte att kunna publiceras eller användas på huvudmann- och enhetsnivå för detta år.

Ett brott i informationsförsörjningen på ett år kommer att få konsekvenser. I flera fall kommer Skolverket och andra myndigheter, kommuner och huvudmän att få utgå från äldre uppgifter i sitt arbete. Eftersom statistiken släpar efter något

kommer användare att behöva utgå från läget den 15 oktober 2025 ända fram till mars 2028 då statistik för år 2027 blir tillgänglig. I extremfallet då en användare behöver uppgifter under den tidiga våren 2028 kommer dessa uppgifter alltså att vara mer än två år gamla.

Skolverket vill även betona att statsbidrag kommer att behöva beräknas och fördelas utifrån äldre uppgifter. Det kommer sannolikt få till följd att vissa huvudmän som är berättigade till bidrag blir utan och att huvudmän som inte längre är berättigade ändå får bidrag. Skolverket kan i dag inte bedöma hur omfattande denna problematik riskerar att bli. Vidare kommer urval till Skolverkets riktade stödinsatser att behöva göras utifrån äldre och potentiellt obsoleta uppgifter. Även Statens skolinspektion kommer att få utgå från äldre uppgifter i sin planering av tillsyn. Skolverkets bedömning är också att de uppgifter som samlas in om enskilda huvudmän under hösten 2026 fortsatt kommer att vara sekretessbelagda även när de nu remitterade förslagen trätt i kraft. Det kommer således att bli ett brott på ett år i de tidsserier som kan publiceras och användas för analys. Skolverkets och andra myndigheters möjligheter att analysera skolväsendet kommer därmed att begränsas. Avslutningsvis kommer elever och vårdnadshavare att behöva utgå från äldre uppgifter i informationssystemet när de väljer skola.

På Skolverkets vägnar

Joakim Malmström
Generaldirektör

Özlem Durmaz Lotz
Jurist

I ärendets slutliga handläggning har även Erik Janzon, rättschef, och Anna Castberg, chef för avdelningen för analys, deltagit. Handlingen är beslutad i Skolverkets elektroniska ärende- och dokumenthanteringssystem av:

Joakim Malmström (Signerare) den 2024-11-19

Özlem Durmaz Lotz (Signerare) den 2024-11-19.