

Utbildningsdepartementet

150205

U 2015/04800/GV

## **AcadeMedia – koncernens yttrande över betänkandet, Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)**

AcadeMedia har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerade betänkande och vill anföra följande.

### Bakgrund

Huvudmännen för de fristående skolorna är, till skillnad från huvudmännen för offentliga skolor, inte skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Detta innebär att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar är begränsad. Mot den bakgrunden föreslog Friskolekommittén i maj 2013 att offentlighetsprincipen skulle införas i fristående skolor och att en utredning skulle tillsättas för att utreda det praktiska genomförandet.

Utredningen som tillsattes den 19 juni 2014 föreslår att:

- offentlighetsprincipen ska införas hos samtliga huvudmän för fristående skolor
- huvudmännen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter
- anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna ska omfattas av meddelarskydd

### Sammanfattning

Fristående skolor är en viktig del av samhällsbygget Sverige. Skolorna utför samhällsviktiga uppgifter och finansieras med offentliga medel, det finns alltså ett lika berättigat som självklart krav på insyn i skolornas ekonomi och medelhantering. Det är alltså rimligt att lagstiftningen innehåller regler som möjliggör insyn i fristående skolor. Denna insyn varken bör, eller kan dock fungera på exakt samma sätt som offentlighetsprincipen i kommunala skolor och huvudmän. Skälen till detta är flera och går igenom mer i detalj längre ner i detta dokument. Huvudskälen är dock följande:

- Redan idag finns offentlig insyn i ekonomin. Skolinspektionen granskar **varje år** de fristående skolorna både ur ett kvalitativt och ekonomiskt perspektiv. Detta sker alltså mycket oftare än granskning av de kommunala skolorna. Skolinspektionen motiverar den skärpta granskningen av fristående skolor med att myndigheten ska tillgodose allmänhetens rätt till insyn.
- Nyttan av att införa offentlighetsprincipen är begränsad. Ökad insyn uppnås bättre med ett regelverk som, lika för alla fristående huvudmän, reglerar vad som ska vara offentligt och vad som inte ska vara det.
- Riskerna för missbruk av systemet är särskilt överhängande för fristående skolor.
- Privata företag är inte organiserade som kommuner. Kommuner, med stora förvaltningar, har kostsamma system och administrativa rutiner för att hantera offentlighetsprincipen i samtliga sina förvaltningar. De fristående skolhuvudmännen, som kan ha allt från en enda skola till ett 50-tal skolor, kan inte samordna med andra förvaltningar, hela kostnaden måste därför tas från skolpengen, vilket inte sker hos kommunerna. Fristående och kommunala huvudmän har därmed helt olika förutsättningar att hantera frågan.

Redan i dag finns det alltså ett regelverk som bidrar till transparens och öppenhet. Tillsynsmyndigheternas – kommunen och Skolinspektionen – insyn och rätt att ta del av handlingar har dessutom nyligen utökats och förtydligats och är av den omfattningen att den kan jämföras med offentlighetsprincipen i förhållande till nämnda myndigheter. Därutöver förbereds en rad lagförslag och andra åtgärder för att utöka allmänhetens insyn ytterligare.

AcadeMedia vill också understryka det faktum att regeringen inte lyckats definiera vilket problem som måste lösas genom att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor. Regeringens utgångspunkt är något förenklat att det är bra med utökad insyn. Med tanke på läget i den svenska skolan borde alla regeringens insatser och offentliga medel riktas mot de riktiga problem och stora utmaningar som finns i svensk skola och samhället och inte på något som kan vara "bra att ha". Vid en jämförelse av kostnaderna mot den nytta som förslaget kan förväntas ge är genomförandet av förslaget inte rättfärdigat. Det är tvärtom olämpligt att i nuläget genomföra ett förslag som styr bort de redan knappa resurserna från undervisningen.

AcadeMedia avstyrker förslaget om införande av offentlighetsprincipen mot bakgrund av det som anförts ovan.

## AcadeMedias skäl för att avstyrka förslaget

### *1. Brister i utredningen och dess konsekvensanalys*

Enligt AcadeMedia finns det en rad brister i utredningen och den konsekvensanalys som genomförts. Den främsta anledningen till bristerna är att underlaget för utredningen inte är tillräckligt omfattande samt att utredningen i sig inte allsidigt belyser konsekvenserna av förslaget. Övervägandena präglas av värderingar snarare än av kritisk granskning. Utgångspunkten för utredningen är att maximal insyn under offentlighetsprincipen alltid är av godo och det tas för givet att allmänheten har ett intresse av en sådan insyn. Framför allt saknas en problematisering av frågan hur ökad insyn kan uppnås utan att onödigt öka den administrativa bördan för skolorna, vilket enligt direktiven är en del av utredarens uppdrag.

Det är okontroversiellt att utredningens förslag innebär både ökad administration och ökade kostnader för skolorna samt samhället och det finns därför ingen anledning att uppehålla sig vid de punkterna. Det som däremot är kontroversiellt är utredningens uppskattning av ökningen av dessa. AcadeMedia menar att utredningen grovt underskattat omfattningen av både ökad administration och kostnader. Kostnaden för själva hanteringen av offentlighetsprincipen har bedömts bli begränsad. Utredaren har därmed missat den potentiellt största kostnaden som ligger i att omorganisera huvudmännens organisationer med utgångspunkt i nya kompetenskrav och/eller omfördelning av funktioner mellan huvudman och skola eller mellan olika delar av en huvudmans koncern. Det handlar vidare om ökade kostnader för att införa ytterligare personalkategorier samt ökad servicegrad och tillgänglighet. Hela systemet måste vara försett med diarieföring, dokumenthanteringsplaner, gallringsbestämmelser, arkiveringsbestämmelser, sekretessprövningar osv för att kunna följa lagkraven oavsett hur många handlingar som begärs ut. Här kan det ifrågasättas om inte utredaren tagit alltför lätt på offentlighetsprincipen som sådan. Dess ställning i svensk lagstiftning är sådan att samhället valt att låta den kosta hos våra myndigheter.

För att uppskatta vilken administrativ börda som skulle kunna förväntas om lagförslaget genomförs redovisar utredaren kontakter med några organ som genom hänvisning i bilagan till Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ska jämföras med myndigheter i vissa fall. Dessa är Småföretagarnas arbetslöshetskassa, Studieförbundet SISU, Riksidrottsförbundet. Vad som inte anges i betänkandet är att dessa organisationer bara omfattas av OSL i delar av sin verksamhet.

Göteborgs stads parkerings AB utgör en mer relevant jämförelse eftersom det bolaget träffas av 2:3 OSL. Beskedet från parkeringsbolaget är också intressant som måttstock på de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Bolaget är storleksmässigt jämförbart med ett genomsnittligt friskolebolag och har en heltidsanställd och en extern konsult som enbart arbetar med hanteringen av allmänna handlingar. Intresset för sådana handlingar hos ett friskolebolag torde inte vara mindre än hos parkeringsbolaget. Tvärtom befarar AcadeMedia att systemet kommer att missbrukas av enskilda och olika grupperingar som inte uppskattar fristående skolor.

En annan brist i utredningen är att den saknar en genomtänkt behandling av enskilda huvudmäns berättigade sekretessintressen, se punkt 4 nedan.

Utredaren har inte heller behandlat frågan om vilken betydelse organisatoriska skillnader mellan kommuner och enskilda huvudmän har för tillämpningen av det föreslagna regelverket, se punkt 4 nedan.

## *2. Vilken nytta medför införandet av offentlighetsprincipen?*

Enligt AcadeMedias bedömning kommer införandet av offentlighetsprincipen att medföra begränsad nytta.

Utredningen lyfter vissa områden där det är av vikt att offentlighet råder, t.ex. myndighetsutövning mot enskilda. Offentlighetsprincipen skulle emellertid inte innebära någon stor skillnad i möjligheten att ta del av den typen av uppgifter som förekommer i samband med myndighetsutövning mot enskilda eftersom dessa redan nu i stor utsträckning omfattas av tystnadsplikt och skulle komma att sekretessbeläggas i det föreslagna regelverket. Exempel på sådana uppgifter är underlag till beslut och protokoll i elevvårdsärenden, underlag i disciplinärenden, uppgifter i ärenden om kränkande behandling samt anmälningar till socialtjänst och kommun osv. För flertalet av dessa beslut gäller också att de kan överklagas till domstol eller motsvarande instans. När det gäller den myndighetsutövning som avser betygsättning och resultat på nationella prov, finns redan i dag insamling av betygsresultat via SCB till Skolverkets databaser etc.

Dessutom går förslaget i helt motsatt riktning än de omfattande regeländringar som gjorts i skollagen för att minska skolornas administration. Exempel på detta är att krav på nationella prov nyligen tagits bort i vissa årskurser och ämnen, kravet på IUP tagits bort i vissa årskurser samt att skyldigheten att upprätta åtgärdsprogram begränsats väsentligt. Mot bakgrund av detta är det olyckligt om nya administrativa krav införs, som medför stora kostnader och ökade personalkrav, men som inte i sig leder till någon tydlig allmännytta, elevnytta eller förbättrade resultaten för eleverna. Det är ytterst viktigt att skolans resurser inte styrs bort från kärnuppgiften, som alltid är undervisning.

### *3. Befintlig reglering samt pågående lagförslag som bidrar till fristående skolors öppenhet och transparens*

Behovet av föreslagen reglering är begränsad då relevant öppenhet och transparens redan finns i de fristående skolorna.

- Skolorna lämnar alla de uppgifter som samlas in nationellt, framförallt via SCB till Skolverkets olika databaser.
- Skolinspektionen granskar **varje år** de fristående skolorna både ur ett kvalitativt och ekonomiskt perspektiv. Detta sker alltså mycket oftare än granskning av de kommunala skolorna. Skolinspektionen motiverar den skärpta granskningen av fristående skolor med att myndigheten ska tillgodose allmänhetens rätt till insyn.
- Från den 1 januari 2015 ger skollagen kommunen utökad rätt till insyn i de fristående skolorna för att kommunens rätt till insyn också ska kunna tillgodose allmänhetens behov av insyn. Denna insynsrätt är så omfattande att den kan jämföras med införande av offentlighetsprincipen i förhållande till kommunerna.
- Skollagen har kompletterats med bestämmelser som förtydligat Skolinspektionens rätt att granska och ta del av handlingar. Denna rätt innebär i praktiken att Skolinspektionen, utan begränsning, kan begära att ta del av alla uppgifter hos en skolhuvudman, vilket också leder till ökad insyn både för allmänheten och för myndigheterna.

- Skolverket har fått i uppdrag att sammanställa en databas där alla skolhuvudmän, kommunala såsom fristående, ska lämna noggranna uppgifter om verksamheterna för att allmänheten ska kunna kontrollera både kvalitet och förutsättningar hos de olika skolhuvudmännen och skolenheterna. Däri kommer att ingå uppgifter om både faktiska kunskapsresultat såväl som elevernas upplevda trygghet, studiero, inflytandemöjligheter samt resurser på respektive skolenhet. Insamling av uppgifter har redan påbörjats och databasen kommer snart att tas i bruk.
- Skolkostnadsutredningen ska ta fram förslag på hur alla skolhuvudmän ska kunna göra ekonomiska redovisningar på enhetsnivå för att allmänheten ska få tillgång till exakt hur respektive skola använder sina resurser.

Sammanfattningsvis har transparensen ökat väsentligt de senaste åren, vilket lett till att det redan idag finns en stor öppenhet beträffande uppgifterna i fristående skolor. Ett antal åtgärder förbereds dessutom för att ytterligare utöka insynen.

Mot bakgrund av ovanstående är det svårt att se vad införandet av offentlighetsprincipen skulle tillföra och därmed framstår regeringens förslag som överflödigt.

#### *4. Praktiska problem kopplade till genomförandet av förslaget*

##### *o Huvudmännens organisation*

Utredningens förslag är att fristående skolor ska jämföras med kommuner vid tillämpningen av OSL. Privata företag är emellertid inte organiserade som kommuner. Den byråkratiska organisation som följer av t.ex. delegationsordningar och politiska hänsyn saknas därför hos de enskilda skolhuvudmännen. Många frågor kring tillämpningen är olösta, t.ex. vilket organ hos en enskild huvudman är det som ska vara myndigheten då en begäran om utlämning ska prövas? Det är också svårt att bedöma var sekretessgränserna går för en stor koncern såsom AcadeMedia som består av drygt 30 bolag där vissa bolag utgör huvudmän och bedriver utbildning och andra bolag tillhör koncernens supportfunktioner osv. Personalen har i dessa bolag kunnat arbeta koncernövergripande utan att ta hänsyn till sekretessgränser vilket givit bolaget möjlighet att ta vara på synergieffekter mellan de olika bolagen.

OSL, som bygger på myndigheters utformning, är inte anpassad för privata skolföretags strukturer.

Då i tidigare utredningar frågan ställts hur det allmännas och allmänhetens insyn i friskolor ska regleras har den senare metoden valts. Detta kan exemplifieras med den tidigare socialdemokratiska regeringens proposition (prop. 2001/02:180). I den lades förslag fram som syftade till ökad insyn i kommunal verksamhet på entreprenad och i friskolor. Dessa behandlades i anslutning till varandra och regeringen anförde bl.a.:

*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 företagssfären. 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. (prop. 2001/02:180, s. 103)*

Regeringen föreslog således att insyn i kommunala entreprenader skulle möjliggöras genom att den som bedriver verksamheten ska lämna viss information till kommunen eller landstinget. Samma modell valdes även när det gäller allmänhetens möjlighet till insyn i fristående skolor. I anslutning härtill avfärdades en av Riksarkivet föreslagen modell "att handlingar hos fristående skolor skall jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter", d.v.s. just det som nu föreslås i Betänkandet.

De argument som framfördes i prop. 2001/02:180 ter sig lika giltiga idag som då de framfördes för 13 år sedan. Att undantagslöst jämföra enskilda skolhuvudmän med myndigheter ter sig lika problematiskt.

- *Företagsekonomiska förhållanden*

Bokföring i privata associationer ser inte likadan ut i alla associationsformer. Den är inte heller likadan som den kommunala redovisningen. Bokföringslagen uppställer krav på just bokföring, men bokföringen är inte utformad för att utomståendes granskning utan för huvudmannens egen löpande kontroll av bolaget och dess ställning. Årsredovisningen däremot är till för att lämna information till utomstående intressenter och kraven på årsredovisningen är inte desamma som på bokföringen. Att media eller andra skulle kunna få ut "rådata" ur bokföringen riskerar därmed att ge en allt annat än korrekt bild av en verksamhet. Enskilda verifikat kan ge en radikalt annorlunda bild av en affärshändelse än då samma transaktioner redovisas offentligt – typiskt sett efter revision.

Vidare kan konflikter uppstå om en skolkoncern skulle börsnoteras eftersom den då kommer att omfattas av regler för när information om verksamheten får göras publik. Är det ens möjligt att börsintroducera en verksamhet som i sin helhet omfattas av offentlighetsprincipen?

Den dokumentationsplikt som åvilar kommuner och landsting finns inte heller inom den privata företagssfären och det är möjligt att privata företag faktiskt skulle avstå från att upprätta vissa handlingar om dessa skulle komma att bli offentliga.

Om syftet med lagförslaget är att främja ett allmänintresse av insyn i friskolor hade det varit bättre att införa regler om hur ekonomiska förhållanden ska redovisas för skolmyndigheterna, vilket ingår i Skolkostnadsutredningens aktuella uppdrag, eller rent av införa en begränsad skyldighet att dokumentera och göra viss information tillgänglig för myndigheter och/eller allmänhet.

- *OSL*

Elever i fristående skolor ska omfattas av samma sekretessbestämmelser i OSL som elever i kommunala skolor. Andra sekretessintressen finns dock hos enskilda skolhuvudmän än hos kommunerna och olika sekretessintressen gör sig gällande i enskilda skolhuvudmän än i kommuner. Utredaren anser likafullt inte att några ändringar i de materiella bestämmelserna i OSL behövs och anför som skäl för den ståndpunkten att bestämmelsen i 19:1 OSL räcker för att förhindra att en huvudman tvingas lämna ut konkurrenskänsliga uppgifter till ett konkurrerande företag eller till en kommunal huvudman, men i



betänkandet sägs ingenting om hur en avgränsning ska göras mellan huvudmannens affärsmässiga verksamhet och den faktiska skolverksamheten. Det är en legitim ståndpunkt att skolverksamheten hos i vart fall en del huvudmän *är* affärsverksamheten, men det kan inte antas att utredaren tänkt sig att dessa huvudmän skulle kunna sekretessbelägga alla handlingar med stöd av 19:1 OSL.

- o Myndigheter

Skolhuvudmännen ska enligt lagförslaget jämföras med "myndigheter", inte med kommuner. Detta är ett potentiellt problem vid tillämpningen av OSL:s sekretessbestämmelser. Det är inte självklart vilka sekretessbestämmelser som blir tillämpliga med en allmän regel att jämföra huvudmännen med myndigheter. Det verkar oproblematiskt att 23 kap. OSL (utbildningsverksamhet) skulle gälla, men vad gäller i fråga om annat än ren utbildningsverksamhet bedrivs hos huvudmannen eller i dennes koncern. Gäller då sådana sekretessbestämmelser som enligt OSL:s lydelse bara ska tillämpas hos en viss myndighet, t.ex. kommuner?

OSL innehåller undantag till offentlighetsprincipen och ska tillämpas med viss restriktivitet för att inte motverka syftet med offentlighetsprincipen som sådan. Det betyder att det finns risk att verksamheter som hos Kommunerna skyddas av sekretess, vid osäkerhet inte skyddas hos enskilda huvudmän.

## **Alternativa lösningar**

Istället för offentlighetsprincipen föreslås följande alternativa lösningar:

a, Den lösning som tidigare föreslagits av Friskolornas riksförbund förordas, dvs att de handlingar som bör göras offentliga i verksamheten tydligt definieras och att regleringen förändras utifrån detta.

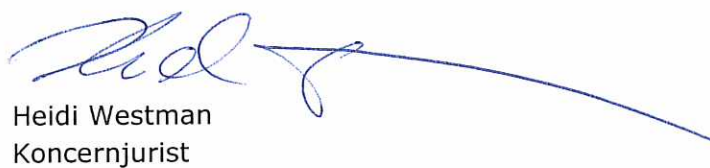
b, Skollagen kompletteras med en bestämmelse som ger allmänheten motsvarande insyn som kommunen beträffande vissa delar av verksamheten som motiveras av elevintresset och den offentliga finansieringen.

c, Huvudregeln för fristående skolhuvudmän är offentlighet, men de enskilda huvudmännens särprägel (jämfört med myndigheter) och berättigade intresse av konkurrensskydd måste leda till flera undantag i OSL.

Stockholm den 5 februari 2016  
För AcadeMedia-koncernen



Marcus Strömberg  
VD



Heidi Westman  
Koncernjurist