

Till
Regeringen
Utbildningsdepartementet
SOU 2024:28

Idéburna skolors riksförbunds yttrande om

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

Idéburna skolors riksförbund (ISR) organiserar icke vinstutdelande fristående skolor och arbetar för att stärka möjligheterna för olika idéburna pedagogiska alternativ att bedriva förskola/skola inom det svenska utbildningsväsendet. ISR verkar för att försvara friskolereformens mångfaldssyfte och för en deltagande målstyrning där skolorna själva kan styra över hur verksamheten ska organiseras för att nå de nationella målen. På så vis främjas en reell pedagogisk mångfald, vilket är en förutsättning för en verklig valfrihet för elever och föräldrar.

Med idéburna skolor avses den definition som tagits fram av utredningen Idéburna aktörer i välfärden, SOU 2019:56

Sammanfattning

Idéburna Skolors Riksförbund (ISR) har getts möjlighet att yttra sig kring slutbetänkandet SOU 2024:28 jämte tillhörande remisspromemoria.

- ISR avstyrker utredningens två olika förslag i slutbetänkandet SOU 2024: 28 från april att införa insynslag alternativt offentlighetsprincipen för enskilda aktörer i skolväsendet.
- ISR tillstyrker av *principiella skäl* remisspromemorians förslag att införa offentlighetsprincipen gällande enskilda skolhuvudmäns allmänna handlingar med lätttnadsregler för mindre enskilda skolhuvudmän
- ISR understryker av *praktiska* skäl att förslaget genomförbarhet för små / idéburna huvudmän fordrar fler lättande regler och/eller åtgärder. I yttrandet föreslår ISR flera sådana lättande regler/åtgärder.
- ISR pekar vidare på en oklarhet i remisspromemorians förslag gällande yttrandefrihet och lojalitetsplikt som kan behöva förtydligas.
- Slutligen vill ISR anföra att styrning av enskilda fristående huvudmän borde skilja idéburna från vinstutdelande huvudmän och där det är lämpligt ha olika villkor / reglering av dessa två väsentligen olika typer av huvudmän. Detta skulle exempelvis kunna vara tillämpligt gällande t ex lättnader för hantering av offentlighetsprincipen.

ISR:s synpunkter på utredningens och promemorians förslag

Förslaget att införa offentlighetsprincipen i slutbetänkandet – ISR avstyrker

Att införa offentlighetsprincipen utan anpassningar och / eller lättnader för små huvudmän kommer inte vara praktiskt genomförbart. Det skulle medföra administrativt merarbete som i många fall inte skulle kunna utföras med befintlig personal. I sin tur kan detta driva fram höga kostnader och efterhand nedläggningar av många av Sveriges idéburna förskolor och skolor som drivs av små föreningar lokalt.

Förslaget att införa en Insynslag i slutbetänkandet – ISR avstyrker

Sedan mycket lång tid gäller offentlighetsprincipen för all offentligt driven och finansierad verksamhet, oavsett typ. Att bygga upp en helt oprövad och parallell lagstruktur – kallad insynslag – enbart riktad till enskilda fristående skolhuvudmän är oklokt och skulle riskera att undergräva legitimiteten och förtroendet för offentlighetsprincipen som sådan, skolväsendet jämte enskilda fristående skolor och i vidare mening den svenska demokratin.

Offentlighetsprincipen bör gälla alla skolhuvudmän– principiella skäl

ISR har sedan lång tid tagit ställning för att offentlighetsprincipen ska gälla för enskilda huvudmän. Offentlighetsprincipen ger legitimitet och skapar förtroende för offentligt finansierad verksamhet genom allmänhetens och medias rätt till insyn. Principen är ett fundament för den svenska demokratin.

ISRs medlemmar har startat och bedriver sin verksamhet utifrån samhällsnyttiga ändamål och har inga skäl att betrakta vissa uppgifter som så kallade affärshemligheter som skulle behöva döljas. ISRs syn är att det svenska skolsystemet ägs av svenska folket; att dess delar utövar offentligt makt som utgår från folket; att den finansieras till 100 procent med skattemedel och att den till stora delar är myndighetsutövande. Därför bör offentlighetsprincipen gälla även för enskilda skolhuvudmäns handlingar och myndighetsutövning.

ISRs noterar att det är positivt att *även* uppgifter av ekonomisk karaktär från enskilda huvudmän bör vara offentliga, på samma sätt som vid en skolmyndighet.

Den offentlighetsprincip som nu föreslås införas är dock en begränsad sådan att främst omfatta allmänna handlingars offentlighet. Offentlighetsprincipen är mer omfattande än så, bland annat är yttrande- och meddelarfriheterna viktiga delar av denna princip. Den frågan har knappast alls lyfts i utredningen eller i promemorian. ISR söker svar på vissa frågor, till exempel om och i så fall hur berörd privatanställds lojalitetsplikt påverkas, ifall promemorians förslag genomförs. Den frågan utvecklas längre ned i vårt remissvar.

Det har många gånger anförts att små huvudmän, av vilka många är medlemmar i ISR, skulle få svårt att på praktisk nivå klara att leva upp till offentlighetsprincipen, främst vad gäller utlämnande av allmänna handlingar och sekretessprövningar. ISR har också sett detta problem och verkat för lättnader och lösningar som möjliggör införande av offentlighetsprincipen även för små huvudmän.

ISR välkomnar därför remisspromemorians förslag om vissa lättnader för huvudmän med högst 2 skolenheter. ISR ser dock att fler lättnader och lösningar är möjliga - t ex att både hemkommun och fristående skolhuvudman åläggs skyldighet att samarbeta kring utlämnande av allmänna handlingar, arkivföring eller med särskild finansiering till små skolor för ändamålet.

ISR noterar vidare att lättnadernas räckvidd i förslaget - huvudmän med endast en eller två enheter – är bred och medför att även relativt stora och ofta vinstutdelande huvudmän kommer omfattas, medan en huvudman med tre små enheter och betydligt färre barn/elever föreslås omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut. En något högre grad av preciserande träffbarhet gällande lättnader riktade till små huvudmän vore därför önskvärd.

ISR vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på att direktiven till Utredningen om vinst i skolan innehåller ett uppdrag till utredaren att pröva om varje huvudmans tillstånd endast ska gälla en enhet. Om detta skulle genomföras så skulle plötsligt alla fristående skolhuvudmän komma att omfattas av offentlighetsprincipen med lättnadsregler.

ISR begär dessutom större tydlighet kring hur stor andel av samtliga enheter som kommer att omfattas av offentlighetsprincipen med lättnadsregler samt hur stor andel av elever respektive av barn som finns vid dessa enheter. Idag finns ingen sådan statistik sökbar. I Skolverkets rapport 2024:4 "Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan" har man i diagram 5 på s. 16 visat hur många huvudmän som driver grundskolor och gymnasier med en enhet respektive med två eller flera. Vi efterlyser således en statistik som visar det antal enheter och elever som i dagsläget skulle komma att omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut eller med lättnadsregler.

En tydlig redovisning av vilka huvudmän och enheter som omfattas av offentlighetsprincipen med eller utan lättnadsregler har även betydelse för den som avser att begära ut allmänna handlingar från en enskild huvudman. Krav eller inte på registrering av handlingar, skyndsamhet vid utlämnandet och formen för utfående är avhängigt de offentlighetsregler, med eller utan lättnader, som den private huvudmannen omfattas av. ISR efterfrågar en framtida tydlig statistik som visar vid vilka enheter/huvudmän i landet det blir möjligt att få ut allmänna handlingar på samma sätt som vid en skolmyndighet och vid vilka enheter/huvudmän den rätten via lättnadsregler administrativt är begränsad.

ISRs förslag till fler lättnader / åtgärder för ökad praktisk genomförbarhet för små skolhuvudmän

Remisspromemorians förslag till lättnader

ISR välkomnar förslaget befintliga lättnader i fråga om registrering, former för utlämnande, tidsrespit och möjlighet att få veta vem som begär handling utlämnad.

Fler möjliga lättnader / åtgärder

Resurser / finansiering

Kommunalt drivna förskole- och skolenheter har resurser som är särskilt avsedda för hantering av offentlighetsprincipen. Detta framgår av de beräkningar som pågående utredning för Nationell skolpengsnorm för närvarande gör. Utredningens kommande förslag till normering av skolpengen kommer mycket sannolikt innehålla en öronmärkt andel av skolpengen för kommunala skolor för hantering av offentlighetsprincipen.

Dessutom ingår kommunalt drivna förskolor och skolor i hemkommunens övergripande förvaltning med struktur och rutiner för tillämpning av offentlighetsprincipen.

Minst motsvarande resurser (andel av skolpengen) bör givetvis ges till fristående skolor. ISR förutsätter att regeringen beaktar detta i en eventuellt kommande proposition. ISR förutsätter vidare att regeringen tar del av skolpengsutredningens beräkningar av kostnader för kommunala skolors hantering av offentlighetsprincipen och tillser att motsvarande finansiering även ges till fristående skolor.

Dessutom bör de små skolornas initiala kostnader för system, utbildning (utöver Skolverkets eventuella utbildning) och konsultativt stöd täckas, baserat på lokala behov.

Utbildning

Statens Skolverk bör åläggas att ta fram en kostnadsfri grundläggande utbildning för hantering av offentlighetsprincipen för de små huvudmännen och erbjuda denna i god tid innan ikraftträdandet. Utöver fortbildning behövs även en tydlig och lättillgänglig skriftlig handledning som ger personalen konkret stöd vid tillämpningen av den nya lagstiftningen.

Administrativa system

Statens Skolverk eller annan lämplig myndighet bör ta fram och tillhandahålla eller föreslå ett digitalt administrativt system eller plattform, som håller en grundläggande lägsta standard gällande rutiner för de små huvudmännens hantering av offentlighetsprincipen.

Alternativt bör Statens Skolverk rekommendera sådant administrativt system. Om detta inte sker kommer ytterligare en ny marknad för detta skapas med både en uppsjö av administrativa system och konsulter inom vilken de små huvudmännen kommer ha svårt att orientera sig i förhållande till behov.

ISR vill härvid påminna om de pågående utredningarna [En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare](#) och [Bättre förutsättningar för rektorer](#) vars grundläggande syfte är att föreslå åtgärder som ökar tidsmässiga möjligheter för lärare och rektorer att ägna sig åt sitt kärnuppdrag – undervisning och pedagogiskt ledarskap.

Samarbete hemkommun

ISR vill verka för en positiv och ömsesidig samverkan mellan hemkommun och dess idéburna skolor.

Därför skulle en alternativ eller kompletterande lösning kunna vara att hemkommun och fristående huvudmän rekommenderas eller åläggs skyldighet att samverka gällande struktur och rutiner vad gäller tillämpning av offentlighetsprincipen. De flesta kommuner behöver sina fristående skolor och samverkan dem emellan skulle gagna alla parter inom hemkommunens skolväsende. Samverkan skulle exempelvis kunna administreras av en central funktion inom hemkommunens förvaltning och handla om rådgivning och rutiner gällande gemensamma bevarande- och gallringstider för de allmänna handlingar som finns vid fristående förskolor och skolor inom kommunen.

Oklarhet i förslaget kring yttrandefrihet och lojalitetsplikt

I och med att offentlighets- och sekretesslagen (OSL) kommer att gälla för de huvudmän som omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut, kommer dessa och personal där även att regleras av de bestämmelser om meddelarfrihet som bl.a. finns i OSL, se 23 kap. 8 §. För övriga huvudmän med lättnadsregler gäller fortfarande den meddelarfrihet som stadgas i "lag om meddelarskydd (2017:151) i vissa enskilda verksamheter". I den lagen finns inskränkningar i meddelarskyddet för VD, VVD, styrelseledamöter och suppleanter. Dessutom gäller traditionellt en lojalitetsplikt för den privat anställde gentemot sin arbetsgivare. Vi är osäkra på i vad mån detta

lojalitetskrav kommer att kvarstå i och med att offentlighetsprincipen nu planerar att införas.

ISR begär därför att regeringen tydliggör hur dessa viktiga delar av offentlighetsprincipen, nämligen yttrandefrihet, meddelarskydd och lojalitetsplikt påverkas av en ny lagstiftning med en offentlighetsprincip i två olika skepnader för enskilda huvudmän. Dessutom finns en visselblåsarlag som även kan behöva sättas in i detta sammanhang, även om dess tillämpning knappast påverkas av den lagstiftning om offentlighetsprincip som nu planeras.

Idéburna huvudmän

Om Sveriges politik för civilsamhället hade liknat andra europiska länders styrning, reglering och samarbete med samhällets idéburna not-for-profit krafter, så hade lättnaderna ha kunnat riktas till enbart Sveriges idéburna skolhuvudmän.

ISR uppmanar därför regeringen att utreda och överväga hur en sådan omläggning av all politik för enskilda aktörer i välfärden ska kunna ske. Härvid vill ISR tipsa om den norska [Avkommersialiseringsutredningen](#), vars slutbetänkande kom i augusti.

I många länder utgör civilsamhällets icke-vinstutdelande aktörer en stor del av ländernas välfärdssystem. Olika modeller finns för hur enskilda, men icke-vinstutdelande organisationer kompletterar och bidrar till vård, skola och omsorg. Även i Sverige finns denna slags tredje sektor men den är liten sedd som andel av välfärden. Sedan avregleringar och mångfald i produktionsledet infördes inom olika delar av välfärden för några decennier sedan har i stället den bolagsbaserade vinstutdelande sektorn vuxit sig stor i Sverige. Och därefter har bland annat marknadsbeteenden och upprepade missförhållanden kommit att bli ett eget tema – frågan om vinster i välfärden.

ISR organiserar icke-vinstutdelande idéburna huvudmän inom den svenska skolan. Medlemmarna är allmännyttiga organisationer med relevanta associationsformer som tillkommit för att bidra till samhället, fast i andra former än som offentligdrivna skolor. Det var också denna typ av huvudmän som friskolereformen ville möjliggöra.

Eftersom all statistik benämner både vinstutdelande och idéburna skolhuvudmän som "Enskilda" så är det svårt för såväl beslutsfattare inom politik och myndigheter som för allmänheten att skilja de två olika typerna av huvudmän åt. Denna brist på kategorisering gör också att missförhållanden som uppdagas inom den vinstutdelande sektorn förutsätts gälla alla fristående skolor. Effekten blir också att när samhället tar steg för att reglera och åtgärda systemet för att förebygga missförhållanden, så klumpar man ihop de två väsentligen olika huvudmannatyperna. Resultatet blir att samhället riskerar att inte tillvarata och möjliggöra för idéburna skolhuvudmän att ta en större plats som bidragande komplement till skolväsendet.

ISR menar därför att en första åtgärd för att åstadkomma en relevant styrning, som förbättrar förutsättningarna för idéburna aktörer, är att skilja dessa från vinstutdelande aktörer inom välfärden i all statistik. Ett försök att göra detta är det register som Kammarkollegiet fått i uppdrag att sköta utifrån den utredning och definition av idéburna aktörer i välfärden (SOU 2019:56) som blev klar för några år sedan.

Tyvärr har uppbyggnaden av detta register kommit att bli för dyrt att ansluta sig till för små idéburna huvudmän inom skolområdet. Dessutom saknas ännu incitament för idéburna skolor att ansluta sig till registret då skollagstiftning alltså behandlar alla fristående huvudmän som enskilda. Detta till skillnad mot andra lagrum. Till exempel innehåller numera både LOU och LOV regleringar som innebär att det offentliga kan rikta sig till enbart idéburna huvudmän gällande vissa tjänster inom vård och omsorg.

Skollagstiftningen skulle behöva förändras på motsvarande sätt. För att det ska kunna fungera behöver alltså all statistik på skolområdet skilja ut idéburna från vinstutdelande aktörer.

För Idéburna skolors riksförbund

Håkan Wiclander

Wenche Rönning

Staffan Olsson

Ordförande

Styrelseledamot

Styrelseledamot

Idéburna skolors riksförbund

Epost: info@ideburenskola.se

Hemsida: www.ideburenskola.se