

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDENDnr.....
2015 -11- 16
1.6.1-10058/2015
Till berörd remissinstans**Angående remiss av betänkandet Ökad insyn i
fristående skolor (SOU 2015:82)**

Detta gäller remissvar på betänkandet "Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)"

Dnr: 001740/2015

Remisstiden sträcker sig till den 18 december 2015, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Skolroteln är Johan Mattsson, tfn 076-122 9253.

Remissvar skickas till:

- Skolroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diariefört i kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RIV-remissvar eller
RIV-remissvar.SLK@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Skolroteln

Remitteringsmapp

Ärende: Remiss av betänkandet "Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)"

Inkom till KF/KS kansli den 9 november 2015

För yttrande senast: den 18 december 2015

För SLK yttrande senast: den 8 januari 2015

| | | |
|---------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Stadsdelsnämnderna | Facknämnderna | Övriga |
| | Utbildningsnämnden | Stadsledningskontoret Lärarnas Riksförbund Stockholm Läraryrket Stockholm |



REGERINGSKANSLIET

Utbildningsdepartementet

Remiss

2015-11-03

U2015/04800/GV

STOCKHOLMS STAD
Kommunstyrelsen
Registraturet

Ink. 2015-11-09
Dnr: 110-1740/2015
Till: RIK

Remittering av betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Kammarrätten i Jönköping
3. Justitiekanslern (JK)
4. Domstolsverket
5. Åklagarmyndigheten
6. Rikspolisstyrelsen
7. Brottsförebyggande rådet
8. Datainspektionen
9. Arbetsgivarverket
10. Barnombudsmannen
11. Statskontoret
12. Statens skolverk
13. Statens skolinspektion
14. Sameskolstyrelsen
15. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
16. Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)
17. Lunds universitet (Juridiska fakulteten)
18. Göteborgs universitet (Inst. för journalistik, medier och kommunikation)
19. Mittuniversitetet (Inst. för informationsteknologi och medier)
20. Myndigheten för ungdomsfrågor och det civila samhället
21. Konkurrensverket
22. Statens medieråd
23. Myndigheten för radio och tv
24. Tillväxtverket
25. Regelrådet
26. Arbetsförmedlingen
27. Diskrimineringsombudsmannen

28. Arbetsmiljöverket
29. Arbetsdomstolen
30. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
31. Arvidsjaurs kommun
32. Båstads kommun
33. Emmaboda kommun
34. Filipstads kommun
35. Grästorps kommun
36. Gävle kommun
37. Göteborgs kommun
38. Hallstahammars kommun
39. Hudiksvalls kommun
40. Höganäs kommun
41. Karlskoga kommun
42. Leksands kommun
43. Lidingö kommun
44. Lomma kommun
45. Malmö kommun
46. Norrköpings kommun
47. Nässjö kommun
48. Oxelösunds kommun
49. Robertsfors kommun
50. Sandvikens kommun
51. Skellefteå kommun
52. Sotenäs kommun
53. Staffanstorps kommun
54. Stockholms kommun
55. Strömstads kommun
56. Sätters kommun
57. Timrå kommun
58. Torsås kommun
59. Täby kommun
60. Vingåkers kommun
61. Åtvidabergs kommun
62. Östhammars kommun
63. Academedia
64. Almega
65. Arbetsgivaralliansen
66. Arbetsgivarföreningen KFO
67. Fridaskolorna AB
68. Friskolornas riksförbund
69. Föreningen Grävande journalister
70. Företagarna

71. Föräldraalliansen Sverige
72. Handikappförbunden (HSO)
73. Idéburna skolors riksförbund
74. Internationella Engelska skolan i Sverige AB
75. Jensen Education College AB
76. Kunskapsskolan i Sverige AB
77. Landsorganisationen i Sverige (LO)
78. Lika Unika
79. LSU – Sveriges ungdomsorganisationer
80. Lärarförbundet
81. Lärarnas Riksförbund
82. Riksförbundet BRIS
83. Svenska journalistförbundet
84. Svenska Montessoriförbundet
85. Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)
86. Svenskt Näringsliv
87. Sveriges advokatsamfund
88. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
89. Sveriges Radio AB
90. Sveriges Television AB
91. Sveriges Utbildningsradio AB
92. Sveriges elevkårer
93. Sveriges elevråd (SVEA)
94. Sveriges Kommuner och Landsting
95. Sveriges skolledarförbund
96. Teknikföretagen
97. Tidningsutgivarna
98. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
99. Transparency International Sverige (TI Sverige)
100. Utgivarna
101. Vittra AB
102. Waldorfskolofederationen

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 5 februari 2016**. Svaren bör lämnas både på papper till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm, och per e-post i PDF-format och i ett format som man kan kopiera textavsnitt från, t.ex. Wordformat, till u.remissvar@regeringskansliet.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner eller beställas från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ökad insyn i fristående skolor

*Betänkande av Utredningen om
offentlighetsprincipen i fristående skolor*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:82

Innehåll

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Förkortningar..... | 11 |
| Sammanfattning..... | 13 |
| 1 Författningsförslag..... | 17 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 17 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782) | 19 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)..... | 22 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i förslaget till lag (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedriva verksamheter | 26 |
| 2 Utredningsuppdraget och dess genomförande..... | 29 |
| 2.1 Utredningens uppdrag..... | 29 |
| 2.2 Utredningens arbete | 30 |
| 3 Gällande rätt..... | 31 |
| 3.1 Offentlighetsprincipen | 31 |
| 3.2 Offentlighets- och sekretesslagen..... | 34 |
| 3.2.1 Bestämmelser om sekretess | 36 |
| 3.2.2 Registreringsskyldighet enligt OSL | 40 |
| 3.2.3 Handlingsoffentlighet hos vissa enskilda rättssubjekt | 41 |
| 3.2.4 Meddelarskydd för anställda hos vissa enskilda rättssubjekt | 43 |

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3 | Förvaltningslagen | 45 |
| 3.3.1 | Förvaltningslagens tillämpning | 45 |
| 3.3.2 | Krav på myndigheters öppethållande..... | 47 |
| 3.4 | Arkivlagen..... | 48 |
| 3.5 | Skollagen | 50 |
| 3.5.1 | Fristående skolor..... | 50 |
| 3.5.2 | Bidrag till fristående skolor | 53 |
| 3.5.3 | Tillsyn och insyn | 54 |
| 3.6 | Associationsrätt och bestämmelser om enskilda näringsidkare..... | 58 |
| 3.6.1 | Aktiebolag | 58 |
| 3.6.2 | Handelsbolag..... | 59 |
| 3.6.3 | Ekonomisk förening | 60 |
| 3.6.4 | Ideell förening | 61 |
| 3.6.5 | Stiftelse | 62 |
| 3.6.6 | Enskild näringsidkare..... | 63 |
| 4 | Friskolesektorn i Sverige..... | 65 |
| 4.1 | Omfattningen av fristående skolor | 65 |
| 4.2 | Skolaktörernas storlek..... | 66 |
| 4.3 | Associationsformer | 68 |
| 4.4 | Ägarstrukturen | 69 |
| 4.5 | Grundskolan i siffror..... | 70 |
| 4.6 | Gymnasieskolan i siffror | 72 |
| 5 | Tillgång till uppgifter om fristående skolor..... | 73 |
| 5.1 | Uppgifter hos vissa myndigheter | 73 |
| 5.1.1 | Statens skolinspektion | 73 |
| 5.1.2 | Statens skolverk..... | 74 |
| 5.1.3 | Bolagsverket | 75 |
| 5.1.4 | Länsstyrelserna..... | 77 |
| 5.2 | Dokumenthantering i fristående skolor..... | 77 |
| 5.2.1 | Individuella utvecklingsplaner..... | 78 |

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.2.2 | Nationella prov | 78 |
| 5.2.3 | Slutbetyg och betygskatalog | 79 |
| 5.2.4 | Elevjournaler | 79 |
| 5.2.5 | Utdrag ur belastningsregistret | 80 |
| 6 | Synpunkter från olika aktörer | 81 |
| 6.1 | Fristående skolors synpunkter | 82 |
| 6.1.1 | Friskolornas riksförbund | 82 |
| 6.1.2 | Idéburnas skolors riksförbund | 83 |
| 6.2 | Kommunala skolor och offentlighetsprincipen | 84 |
| 6.2.1 | Sveriges Kommuner och Landsting | 84 |
| 6.2.2 | Kommunala skolor i Stockholms kommun | 85 |
| 6.2.3 | Kommunala gymnasieskolor i Göteborgs kommun | 85 |
| 6.2.4 | Kommunala skolor på några andra orter | 87 |
| 6.3 | Privaträttsliga subjekt och kommunala bolag som tillämpar OSL | 88 |
| 6.4 | Media | 90 |
| 7 | Överväganden och förslag om införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor | 91 |
| 7.1 | Utgångspunkt för förslaget | 91 |
| 7.2 | Handlingsoffentlighet i fristående skolor | 93 |
| 7.3 | Vilken friskolenivå ska jämföras med myndighet? | 96 |
| 7.4 | Samtliga huvudmän ska omfattas | 98 |
| 7.5 | Vad ska omfattas av handlingsoffentligheten? | 100 |
| 7.6 | Lagteknisk lösning | 102 |
| 7.7 | Meddelarskydd i fristående skolor | 103 |
| 7.8 | Behöver materiella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen ändras? | 104 |
| 7.9 | Övriga ändringar | 105 |
| 7.9.1 | Registrering av allmänna handlingar | 106 |

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.9.2 | Tillgänglighet..... | 107 |
| 7.9.3 | Överklagbara beslut | 110 |
| 7.10 | Översyn av vissa bestämmelser utanför OSL..... | 111 |
| 7.10.1 | Arkivlagen..... | 111 |
| 7.10.2 | Kommuners arkivering av betygshandlingar för elever i fristående skolor..... | 114 |
| 7.10.3 | Kommuners insyns rätt | 115 |
| 7.10.4 | Tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet..... | 116 |
| 7.11 | Ikraftträdande | 116 |
| 8 | Konsekvensbeskrivning..... | 119 |
| 8.1 | Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav..... | 119 |
| 8.2 | Utredningens förslag..... | 121 |
| 8.3 | Konsekvensanalys..... | 121 |
| 8.3.1 | Problemet och vad som ska uppnås | 121 |
| 8.3.2 | Alternativa lösningar..... | 122 |
| 8.3.3 | Vilka berörs av regleringen | 123 |
| 8.3.4 | Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor | 124 |
| 8.3.5 | Konsekvenser för offentlig verksamhet..... | 141 |
| 8.3.6 | Konsekvenser för elever..... | 144 |
| 8.3.7 | Övriga konsekvenser | 146 |
| 9 | Författningskommentar | 149 |
| 9.1 | Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) | 149 |
| 9.2 | Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)..... | 151 |
| 9.3 | Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) | 153 |
| 9.4 | Förslaget till lag om ändring i förslaget om lag (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamhet inom vissa enskilt bedrivna verksamheter..... | 156 |

Bilagor

| | |
|-------------------------------------------|-----|
| Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:91..... | 159 |
| Bilaga 2 Enkät till kommunala skolor..... | 169 |

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt att göra konsekvensanalyser av en sådan reglering. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolorna, förvaltningarna och huvudmännen för fristående skolor. En utgångspunkt är också att elevernas integritet ska skyddas. I uppdraget ingår även att överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut samt överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, skollagens (2010:800) bestämmelser om kommuners insyns rätt och andra bestämmelser som gäller uppgifter och handlingar hos eller från fristående skolor fortfarande fyller en funktion om offentlighetsprincipen införs.

Bakgrunden till uppdraget är den sexpartiöverenskommelse inom ramen för Friskolekommittén som presenterades i maj 2013. Kommittén föreslog att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen och att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna i praktiken ska gå till.

Ökad insyn i fristående skolor

Enligt nuvarande reglering är allmänhetens rätt till insyn i en skola beroende av huvudmannskapet. Huvudmännen för de fristående skolorna är, till skillnad från de kommunala huvudmännen, inte skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Detta begränsar allmänhetens möjligheter att ta del av deras handlingar.

Utredningen föreslår – i enlighet med utgångspunkten i direktiven – att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor. En ny bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) av innebörd att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Samtliga huvudmän för fristående skolor ska omfattas. Huvudmännen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. Några materiella ändringar i OSL bedöms inte vara nödvändiga. Det innebär bl.a. att elever i fristående skolor kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i OSL som elever i kommunala skolor.

Anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna ska omfattas av meddelarskydd. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL utvidgas därför till att omfatta även huvudmännen för de fristående skolorna.

Införandet av handlingsoffentlighet i de fristående skolorna för med sig ett antal nya krav på huvudmännen. De ska bl.a. vara skyldiga att registrera sina allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter. Bestämmelserna i TF och OSL om tillhandahållande av allmänna handlingar och om tillgänglighet blir tillämpliga på de enskilda huvudmännen. Utredningens bedömning är att några mer detaljerade bestämmelser om tillgänglighet inte bör införas.

Huvudmän för fristående skolor ska tillämpa arkivlagen

En effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen kräver att allmänna handlingar bevaras. Den kommunala arkivmyndigheten föreslås vara arkivmyndighet för arkiven hos huvudmännen för fristående skolor och därmed också ha tillsyn över arkiven. Det blir möjligt för bl.a. kommunerna att meddela föreskrifter om arkivvården. Kommunerna ges också en rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Vissa ändringar i skollagen är nödvändiga

Allmänhetens behov av insyn i de fristående skolorna kommer att tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentlighet i OSL. Utredningen bedömer därför att det inte längre finns något behov av de bestämmelser i skollagen som medger den kommun där den fristående skolan är belägen rätt till insyn i syfte att tillgodose allmänhetens behov. De aktuella bestämmelserna i skollagen anpassas till detta.

Utredningens förslag om att huvudmännen för de fristående skolorna ska åläggas arkivskyldighet för sina allmänna handlingar innebär att elevernas betygshandlingar kommer att omfattas av denna arkivskyldighet. Bestämmelsen i 29 kap. 18 § skollagen om att kommunerna ska arkivera slutbetyg m.m. blir då överflödiga och kan upphävas.

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslaget medför vissa konsekvenser för de enskilda huvudmännen, eftersom det kommer att leda till en ökad administrativ börda och vissa kostnader. Mot bakgrund av att frågan om bidragen till de fristående skolorna för närvarande är föremål för en särskild utredning, Skolkostnadsutredningen (U 2014:14), är det enligt utredningens uppfattning inte meningsfullt att nu lägga fram ett förslag om en ändrad ordning av de gällande bidragsbestämmelserna för administrativa kostnader.

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017. Handlingar som kommit in till de fristående skolorna före denna dag ska enligt förslaget inte omfattas av den nya regleringen.