

Förslag på hur Statens skolverk och Statens skolinspektion ska få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter

Sammanfattning

I denna promemoria redovisas uppdraget om Statens skolverks och Statens skolinspektionens möjligheter att få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter. Statistiska centralbyrån (SCB) har i slutet av år 2019 beslutat en ny sekretesspolicy som utgår från att uppgifter om juridiska personers namn och organisationsnummer ingår i begreppet ekonomiska förhållanden. Under år 2020 har förvaltningsdomstolar fastställt att statistik som avser elevers genomströmning och betygspoäng samt elevsammansättningen är uppgifter om en enskilds ekonomiska förhållanden. Huvudregeln om absolut sekretess i en myndighets särskilda verksamhet för framställning av statistik gäller därmed för i princip alla uppgifter om enskilda fysiska och juridiska personer som kan hänföras till den enskilde.

Konsekvenser för skolväsendet, allmänheten och myndigheterna

Skolverket kan med det nya rättsläget inte publicera statistik om enskilda huvudmän eller fristående skolor och förskolor och inte heller använda sådana uppgifter i myndighetens verksamhet utanför Skolverkets två statistikenheter. Med tillämpning av principen om likabehandling har Skolverket gjort bedömningen att myndigheten inte heller kan publicera uppgifter om offentliga huvudmän på annat än nationell nivå.

Det nya rättsläget får allvarliga konsekvenser för skolväsendets och allmänhetens tillgång till information. Elever och vårdnadshavare får inte längre tillgång till den information de behöver för att kunna välja skola eller förskola. Det påverkar också kommunernas möjlighet att planera och fördela resurser till skolor och förskolor samt alla huvudmäns och skolors förutsättningar att analysera sina resultat och att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Dessutom påverkar det Skolverkets och Skolinspektionens möjligheter att genomföra sina uppdrag eftersom uppgifter om enskilda huvudmän inte heller får delas internt på Skolverket eller lämnas ut till Skolinspektionen.

Skolverket har tidigare i år skickat en hemställan till regeringen med förslag på hur det så kallade skolenhetsregistret fortsatt ska kunna publiceras och användas. Skolenhetsregistret är grunden för mycket av Skolverkets och Skolinspektionens verksamhet och har många olika externa användare. Det är också den enda samlade källan över vilka skolenheter som finns i Sverige. Därför har Skolverket bedömt att frågan om skolenhetsregistret behöver lösas skyndsamt.

Skolverket har tidigare uttryckt sitt stöd för en lösning som innebär att offentlighetsprincipen utsträcks till att gälla enskilda huvudmän i skolväsendet. Enligt Skol-

verkets bedömning skulle detta lösa de flesta problem som finns med det nya rättsläget, inklusive kommunernas möjligheter att få tillgång till socioekonomiska uppgifter på skolenhetsnivå för sin resursfördelning. Det finns redan ett beredningsunderlag i form av en lagrådsremiss för en sådan lösning.

Skolverkets förslag

Om regeringen väljer att inte gå vidare med förslaget om offentlighetsprincipen, presenterar Skolverket i denna redovisning fyra alternativa förslag till hur det uppkomna problemet skulle kunna lösas.

I förslag 1 föreslår Skolverket en sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Det skulle lösa de uppkomna problemen utan att skapa uppenbara nya problem.

I förslag 2 föreslår Skolverket ett undantag i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Även detta skulle lösa problemen, men innebär att Skolverket och SCB får göra ibland svåra avvägningar och bedömningar av vilka uppgifter som kan publiceras och spridas

Om regeringen väljer att inte gå vidare med de förslag som innebär förändringar av statistiksekretessen, bedömer Skolverket att problemen behöver lösas genom att uppgifter samlas in utanför statistikverksamheten. Skolverket presenterar två sådana förslag i denna redovisning. Dessa förslag innebär reglering på lag- och förordningsnivå och förutsätter också behov av organisatoriska förändringar på Skolverket eller SCB. Dessutom medför dessa förslag flera praktiska och juridiska problem som återstår att lösa.

Som en tillfällig lösning överväger Skolverket att samla in uppgifter om enskilda huvudmän genom en enkät.

Skolverket menar också att myndigheten på sikt bör sköta insamlingen av uppgifter från skolhuvudmännen i stället för SCB. Med de alternativ som innebär att uppgifter samlas in utanför statistikverksamheten, bedömer Skolverket att en sådan lösning kommer att bli nödvändig.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	4
	Regeringens uppdrag	4
	Det nya rättsläget	5
	Regleringen av Skolverkets uppgifter.....	7
2	Konsekvenser av det förändrade rättsläget	8
	Konsekvenser för Skolverket.....	8
	Författningar som påverkas.....	16
	Konsekvenser för Skolinspektionen	17
	Konsekvenser för skolhuvudmän, andra myndigheter och enskilda.....	18
3	Skolverkets förslag om tillgång till statistik.....	21
	Förslag 1: Sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen.....	22
	Förslag 2: Undantag i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen.....	23
	Förslag 3: Insamling med olika ändamål	25
	Förslag 4: Insamling till utbildningsdataregister	29
	Skolenhetsregistret.....	30
	Tillfälliga lösningar utifrån aktuell problembild.....	31
4	Konsekvensanalys av Skolverkets förslag.....	32
	Beskrivning av problemet och vad som behöver uppnås	32
	Beskrivning av alternativa lösningar.....	32
	Kostnadsmässiga och andra konsekvenser	33
	Konsekvenserna för skolhuvudmännen.....	35
	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	36
	Bedömning av tidpunkten för ikraftträdande och av behov av särskilda informationsinsatser	36
	Bilaga 1 – Författningsförslag.....	37
	Förslag 1: Sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen.....	37
	Förslag 2: Undantag i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen.....	38
	Förslag 3: Insamling med olika ändamål	39
	Förslag 4: Insamling till utbildningsdataregister	46
	Bilaga 2 – Hemställan om skolenhetsregistret.....	47
	Bilaga 3 – Skolinspektionens underlag	47

1 Inledning

Denna redovisning innehåller Statens skolverks redovisning med anledning av regeringens uppdrag om Statens skolverks och Statens skolinspektions möjligheter att få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter.¹

Regeringens uppdrag

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att senast den 4 september 2020 redovisa

- vilka författningsändringar och andra åtgärder som kan genomföras, inklusive förslag på ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL
- kostnaderna för förändringarna
- för- och nackdelar med olika alternativ
- vilka delar av Skolverkets uppdrag som inte kommer att kunna utföras eller bara kommer att kunna utföras delvis om myndigheten inte på annat sätt får tillgång till uppgifter som omfattas av statistiksekretessen
- vilka konsekvenser detta får för skolhuvudmäns, andra myndigheters och enskildas möjligheter att få uppgifter från Skolverket
- vilka författningar som behöver ändras på grund av minskad tillgång till information, exempelvis statsbidragsförordningar
- tidpunkten för när ett alternativt informationsinhämtande bedöms vara möjligt.

Om förslaget medför ökade administrativa kostnader för huvudmän, ska Skolverket också ta fram förslag på hur kostnader för uppgiftslämnande kan reduceras.

Dessutom ska Skolverket efter samråd med Statens skolinspektion redovisa

- vilka konsekvenser minskade möjligheter att få uppgifter från Skolverket skulle få för Skolinspektionens verksamhet
- identifiera författningsändringar och andra åtgärder för att Skolinspektionen ska kunna få tillgång till sådana uppgifter som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag samt kostnaderna för detta
- för- och nackdelar med olika alternativ.

Regeringen har den 17 juni också beslutat om ett uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB) att lämna förslag om hur behovet av socioekonomiska uppgifter inom det nationella informationssystemet för skolväsendet kan tillgodoses. SCB ska även lämna förslag om hur Statens skolverk ska kunna ta del av andra nödvändiga uppgifter som ligger till grund för den officiella statistiken avseende skolväsendet och

¹ Regeringsbeslut 2020-06-17 (I:2) *Uppdrag om Statens skolverks och Statens skolinspektions möjligheter att få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter*. Dnr U2020/03833/GV.

som Skolverket behöver för att kunna fullgöra sin instruktionsenliga uppgift. Även detta uppdrag ska redovisas senast den 4 september.²

Skolverket har den 26 juni 2020 skickat en hemställan till regeringen om att reglera skolenhetsregistret i en särskild registerförfattning.³ Av den anledningen behandlas den föreslagna lösningen på ett övertagande av skolenhetsregistret endast övergripande i denna redovisning. Skolverkets hemställan från juni finns som bilaga 2.

I enlighet med uppdraget har Skolverket samrått med Skolinspektionen och SCB. Dessutom har Skolverket inhämtat synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och Skatteverket. Skolinspektionen har inkommit med ett underlag om hur det nya rättsläget påverkar myndighetens verksamhet. Det underlaget ligger till grund för denna redovisning och finns dessutom i sin helhet som bilaga 3.

Det nya rättsläget

SCB beslutade den 11 september 2019 om en ny sekretesspolicy.⁴ Policyn utgår från 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen, som reglerar att alla uppgifter inom statistikverksamhet som avser personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde omfattas av sekretess. SCB exemplifierar ekonomiska förhållanden med uppgifter om ett företags omsättning eller försäljningsvolymer. Enligt SCB:s bedömning ingår även uppgifter om juridiska personers namn och organisationsnummer i begreppet ekonomiska förhållanden.

Efter att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting) begärt ut uppgifter från SCB om gymnasieelevers prestation uppdelat på huvudmannanivå och kommunnivå, beslutade SCB den 16 oktober att avslå begäran.⁵ SKR överklagade beslutet. Kammarrätten slog därefter fast att uppgifter om elevers genomströmning och betygspoäng samt elevsammansättning hos en fristående skola får anses avse ekonomiska förhållanden och därmed omfattas av sekretess.⁶ Högsta förvaltningsdomstolen beslutade därefter att inte meddela prövningstillstånd och att Kammarrättens avgörande i målet stod fast.⁷

Med anledning av det nya rättsläget kan Skolverket inte längre publicera uppgifter om enskilda huvudmän och fristående skolenheter eller förskolor på annat än en aggregerad nivå, det vill säga i princip endast på nationell nivå. Uppgift om en enskild huvudman, åtminstone tillsammans med någon annan uppgift om huvudmannen, bedöms som uppgift om ekonomiska förhållanden om huvudmannen och skyddas därmed av statistiksekretessen. Det innebär att Skolverket inte heller

² Regeringsbeslut 2020-06-17 (I:3) *Uppdrag om möjligheter för skolmyndigheter, kommuner och skolhuvudmän att få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter*. Dnr U2020/03834/GV.

³ Skolverket 2020-06-26 *Hemställan om registerförfattning för skolenhetsregistret*. Dnr 2020:1047.

⁴ Skolinspektionens dnr 2019/3244.

⁵ SCB 2019-10-16 *Begäran om utlämnande*. Dnr A2019/3073.

⁶ Domen i mål nr 6267-19 i kammarrätten i Göteborg, meddelad 2019-12-16.

⁷ Beslutet i mål nr 6970-19, meddelat 2020-03-18.

kan använda dessa uppgifter inom andra delar av myndigheten än de två enheter som utgör den särskilda verksamhet som framställer statistik och som omfattas av den så kallade statistiksekretessen. Skolverket kan heller inte lämna ut sådana uppgifter annat än för forskning och till de myndigheter som har motsvarande statistiksekretess. Enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen gäller till exempel motsvarande sekretess i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet.

Skolverkets möjlighet att publicera statistik om offentliga (framför allt kommunala) huvudmän, skolenheter och förskolor påverkas inte direkt av det nya rättsläget. Men Skolverket bedömer ändå att myndigheten inte längre kan publicera statistik om kommunala huvudmän. Att enbart publicera statistik om kommunala huvudmän och inte om enskilda, skulle innebära olika förutsättningar för huvudmännen bland annat när elever ska välja skola. Generella krav på förvaltningsmyndigheters saklighet och opartiskt återfinns i såväl regeringsformen som förvaltningslagen.

Vad gäller det svenska skolväsendet finns också en princip om likabehandling mellan kommunala och enskilda huvudmän. Principen om likabehandling, eller lika villkor, mellan kommunala och enskilda huvudmän kommer till uttryck redan i förarbetena till friskolereformen vid 1990-talets början.⁸ Denna princip har sedan upprepats och utvecklats under de senaste decennierna. I propositionen inför den nya skollagen 2010 uttrycker regeringen till exempel att en bärande princip i förslaget är en i så stor utsträckning som möjligt gemensam reglering där detta är lämpligt, oavsett om huvudmannen är en kommun, ett landsting (numera en region), staten eller en enskild.⁹ Grunderna för beräkning av bidragen till fristående skolor har allteftersom setts över med syfte att just stärka principen om lika villkor oavsett huvudman.¹⁰ Denna princip ligger till grund för Skolverkets bedömning att publicering av statistik inte heller kan avse kommunala skolor och förskolor nu när det nya rättsläget medför hinder att publicera statistik om fristående skolor och förskolor.

Utöver dessa principiella skäl konstaterar Skolverket att statistik på kommunnivå endast skulle kunna publiceras för vissa kommuner. För att statistiken ska kunna publiceras på kommunnivå krävs att det inte går att röja de enskilda huvudmännen direkt eller indirekt genom publiceringen av kommunens resultat. Det skulle endast vara fallet om det fanns tre eller fler fristående skolor i kommunen ifråga. Utifrån Skolverkets preliminära beräkningar skulle därför statistik för grundskolan på kommunnivå fortsatt saknas för drygt en tredjedel av landets kommuner. Sammantaget skulle statistiken därmed ge en missvisande bild av skolväsendet. Däremot

⁸ Se t.ex. prop.1991/92:95 där dock likvärdiga villkor och likvärdig behandling betonas snarare än likabehandling och lika villkor.

⁹ Prop. 2009/10:165.

¹⁰Se t.ex. prop. 2008/09:171.

finns inga hinder mot att Skolverket efter begäran lämnar ut uppgifter om kommunala huvudmän och kommunala enheter inom skolväsendet.

Regleringen av Skolverkets uppgifter

Skolverket har i uppdrag att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet.¹¹ Skolhuvudmännen har en skyldighet att lämna sådana uppgifter till Skolverket som behövs för detta.¹²

Skolverket är också statistikansvarig myndighet (SAM) för skolväsende och barnomsorg.¹³ För insamlingen av statistik anlitar Skolverket SCB, som samlar in uppgifterna på uppdrag av Skolverket. Uppgifter som samlas in för statistiska ändamål skyddas av den absoluta statistiksekretessen både på SCB och på Skolverkets särskilda verksamhet för statistik.¹⁴

Av lagen och förordningen om officiell statistik framgår bland annat att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.¹⁵ Den officiella statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Förutom officiell statistik publicerar Skolverket även annan statistik om skolväsendet.

De uppgifter som Skolverkets statistikenheter beställer från SCB för statistikändamål används även för Skolverkets interna behov. Statistikenheterna lämnar ut avidentifierade uppgifter till Skolverkets nationella studier om måluppfyllelse och Skolverkets internationella studier. Det är uppgifter som behövs för att Skolverkets olika enheter på analysavdelningen ska kunna genomföra sina nationella och internationella studier. Avidentifierade uppgifter har med stöd av ett av undantagen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen kunnat lämnas ut för dessa ändamål då de skyddas av sekretess i dessa studier enligt 7 § offentlighets- och sekretessförordningen.

¹¹ 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

¹² 26 kap. 25 § skollagen (2010:800)

¹³ Se bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

¹⁴ 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

¹⁵ Lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

2 Konsekvenser av det förändrade rättsläget

Ett nytt rättsläge har etablerats vad gäller möjligheten att publicera statistik på huvudmanna- och skolenhetsnivå. Det får stora konsekvenser för skolväsendets och allmänhetens tillgång till information samt för Skolverkets och Skolinspektionens möjligheter att genomföra sina uppdrag, vilket beskrivs i detta kapitel.

Konsekvenser för Skolverket

Det nya rättsläget förhindrar Skolverket att publicera statistik om enskilda huvudmän och fristående skolor och förskolor på annat än en aggregerad nivå, dvs. i princip enbart på nationell nivå. Men det innebär också att uppgifter om enskilda huvudmän som avser ekonomiska förhållanden inte heller får spridas från Skolverkets statistikenheter till andra delar av myndigheten. Det nya rättsläget påverkar således både Skolverkets möjlighet att sprida information externt och möjligheten att använda denna information i sin egen verksamhet.

Publicering av statistik

Eftersom Skolverket endast kan publicera statistik på nationell nivå får det bland annat konsekvenser för Skolverkets möjligheter att tillhandahålla sådan statistik som utgör grundläggande fakta om skolhuvudmän och skolenheter på webben. Detsamma gäller publicering av uppgifter om skolenheter i Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser (SALSA).

Skolverket är statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken om skolväsende och barnomsorg. En statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde.¹⁶ Skolverket har tidigare beslutat att den officiella statistiken om skolväsende och barnomsorg avser statistik på riksnivå. Den statistik som Skolverket har publicerat på kommunnivå samt huvudmanna- och enhetsnivå betraktas därmed som annan statistik. Det nya rättsläget påverkar alltså inte den officiella statistiken, endast det som benämns som annan statistik.

Det nationella informationssystemet och övrig information om skolväsendet

Enligt förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska Skolverket publicera vissa uppgifter om skolenheter för att göra det möjligt för bland andra elever och föräldrar att jämföra olika skolor. Det handlar till exempel om hur många lärare det finns i förhållande till antalet elever, andel legitimerade lärare och betygsresultat uppdelat på skolenheter. Skolverket har publicerat sådana uppgifter på webbplatsen Utbildningsguiden.¹⁷

I förordningen finns ett bemyndigande för Skolverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna för att Skolverket i informationssy-

¹⁶ Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹⁷ <https://utbildningsguiden.skolverket.se/>

stemet ska kunna tillhandahålla de uppgifter som anges i förordningen. Skolverket skulle alltså kunna genomföra en separat insamling för just det nationella informationssystemet, men har i stället valt att använda uppgifter från den publicerade statistiken till informationssystemet för att inte öka uppgiftslämnarbördan för skolhuvudmännen. Det skulle också vara kostsamt för Skolverket att bygga upp en parallell insamling för det nationella informationssystemet. Skolverket har därför tidigare bedömt att det inte skulle vara en godtagbar lösning att göra en separat insamling.

Skolverket publicerar också resultaten från Skolinspektionens skolenkät via Utbildningsguiden. För att kunna koppla enkätresultaten till respektive skola används skolenhetsregistret. Utan tillgång till skolenhetsregistret kan Skolverket inte längre publicera Skolinspektionens skolenkäter.

Skolverket har också fått i uppdrag av regeringen att se över och utveckla befintliga digitala verktyg för studie- och yrkesvägledning.¹⁸ Med det nya rättsläget kommer den information som Skolverket kan publicera genom detta uppdrag att begränsas till uppgifter som samlas in utanför statistikinsamlingen. Det kommer exempelvis att handla om uppgifter från Skolinspektionens skolenkät.

Av samma skäl kommer Skolverket inte heller att kunna tillhandahålla indikatorer på enhetsnivå för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet.¹⁹

Publicering genom SALSA och en eventuell framtida publicering av value added-mått kommer inte att vara möjlig med det nya rättsläget. Skolverket har hittills publicerat statistik som redovisas efter elevernas socioekonomiska bakgrundsvariabler på huvudmanna- och skolenhetsnivå. Det har Skolverket också gjort genom statistikverktyget SALSA. Detta analysverktyg presenterar skolors resultat av slutbetygen i årskurs 9 efter att viss hänsyn har tagits till elevsammansättningen. SALSA är en statistisk modell vars syfte är att synliggöra faktorer som skolan inte kan påverka men som har betydelse för betygsresultatet. Det finns också en diskussion om att Skolverket ska utveckla mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling, så kallade value added-mått. Det handlar om mått på en skolas eller huvudmans resultatutveckling med hänsyn tagen till bland annat elevernas socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Skolverket har tidigare konstaterat att det finns stora svårigheter med att använda value added-mått i syfte att informera elever och vårdnadshavare inför skolval. Men rätt använda kan måtten användas för att analysera skolväsendet.²⁰

Publicering av uppgifter från skolenhetsregistret

I skolenhetsregistret finns uppgifter om skolenheter för samtliga delar av skolväsendet där begreppet används enligt 1 kap. 3 § skollagen (2010:800). Uppgifterna

¹⁸ Uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk.

¹⁹ Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet, dnr U2020/00734/S.

²⁰ Skolverket (2019) *Value Added. Ett mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling*.

omfattar bland annat aktuell organisation för skolenheten, såsom vilka skolformer som finns vid skolenheten och vilka årskurser (för grundskolan och motsvarande skolformer). Dessutom framgår adresser och andra kontaktuppgifter till skolenheter och huvudmän.

Skolenhetsregistret har många olika externa användare. Det är den enda samlade källan över vilka skolenheter som finns i Sverige. Exempelvis använder sig Skolinpektionen av skolenhetsregistret i sin verksamhet, vilket utvecklas vidare nedan. På de betygsdokument som skolenheterna utfärdar ska skolenhetskoden anges, vilket bland annat syftar till ökad rättssäkerhet. Mot denna bakgrund har Skolverket bedömt att frågan om skolenhetsregistret behöver hanteras skyndsamt. Därför lämnade Skolverket den 26 juni 2020 en hemställan till regeringen där problemet utvecklas ytterligare och ett förslag till lösning presenteras. Hemställan finns som bilaga 2 till denna redovisning.

Inom Skolverket används registret bland annat för framställning av statistik, där det utgör urvalsramen för alla insamlingar men även för att till exempel koppla elevstatistiken till huvudmannaförm. Skolenhetsregistret används också för att distribuera nationella prov och för handläggningen av statsbidrag. Adresser till alla skolenheter publiceras regelbundet på Skolverkets webbplats. Alla dessa uppgifter försvåras eller omöjliggörs om Skolverket inte kan publicera och internt använda sig av skolenhetsregistret.

Skolverket deltar också i det så kallade SUSA-navet som är ett samarbete mellan olika myndigheter och andra organisationer i syfte att sprida information om olika utbildningsvägar.²¹ SUSA-navet är en databas som varje dygn hämtar information om utbildningar för att hålla denna information allmänt tillgänglig. De utbildningar som i dagsläget hämtas är program och kurser på högskolor, folkhögskolor, yrkes-högskolor, gymnasieskolor och grundskolor. Några exempel på användare av information från SUSA-navet är Utbildningsguiden, Blocket utbildning, Studera.nu, Saco Studentmässor och Allastudier.se. Skolverket förser SUSA-navet med information från skolenhetsregistret. Sedan den 1 september i år har Skolverket upphört med att bidra med denna information.

Skolverket har också ett informationsansvar enligt 19 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Enligt denna förordning ska Skolverket tillhandahålla information om skolenheter för förskoleklass, grundskolan, specialskolan, sameskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Dessa uppgifter levereras till den så kallade Geodataportalen.²²

Skolverket kommer inte att kunna fullgöra sitt ansvar utifrån dessa regelverk fram till dess att det finns en lösning i enlighet med förslagen i hemställan.

²¹ SUSA: Samverkan Utbildningsinformation Skolverket – AMS.

²² Enligt lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation, vilka reglerar det svenska genomförandet av EU-direktivet Inspire.

Uppföljning och utvärdering av skolväsendet

Skolverket har i uppdrag att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet.²³ Uppgifter på huvudmannan- och skolenhetsnivå är en viktig källa för att Skolverket ska kunna fullgöra detta uppdrag. Uppgifterna används både för en direkt analys av skolväsendet och som grund för exempelvis urval inför uppföljnings- och utvärderingsstudier. Anonymiserade uppgifter på individnivå har också kunnat lämnas ut från statistikenheterna till övriga delar av Skolverkets analysverksamhet med stöd i ett av undantagen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen och fortsatt skyddats av sekretess i dessa studier enligt 7 § offentlighets- och sekretessförordningen. Sekretessen i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen omfattar dock endast uppgifter om *personliga förhållanden*. Då uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter numera bedöms som uppgifter om *ekonomiska förhållanden* kan inte avidentifierade uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter lämnas ut till Skolverkets analysavdelning.

Om alla uppgifter om enskilda huvudmän som anses avse ekonomiska förhållanden är tvungna att hanteras med sekretess, och därmed endast kan hanteras av Skolverkets två statistikenheter, försvåras uppföljningar och utvärderingar av skolväsendet avsevärt. Alla analyser av registerdata som omfattar uppgifter på huvudmannan- eller skolenhetsnivå skulle då behöva göras av de två statistikenheterna på Skolverket. Det skulle vara en ineffektiv lösning och skulle kräva en större omorganisation inom Skolverket. Dessutom är en sådan lösning sannolikt inte förenlig med hur lagstiftaren avsett att statistiksekretessens räckvidd ska tolkas.²⁴ Exempel på studier som skulle ha påverkats är Skolverkets senaste analyser av skolsegregation och likvärdig betygssättning.²⁵

Tillgången till uppgifter på huvudmannan- och skolenhetsnivå är också avgörande för Sveriges deltagande i internationella studier som PISA, TIMSS och PIRLS.²⁶ Alla internationella studier är urvalsundersökningar och urvalet behöver vara representativt för landet. Skolverket bistår därför de internationella organisationer (OECD och IEA) som ansvarar för studierna med nödvändiga uppgifter för urvalsram av skolenheter.²⁷ Registeruppgifter är också nödvändiga för att analysera representativiteten i urvalen i efterhand samt för att göra kompletterande analyser. Utan tillgång till uppgifter på skolenhetsnivå skulle det för Sverige i praktiken vara omöjligt att delta i internationella studier som PISA och TIMSS. Tillgång till skolnamn, kontaktuppgifter och antal elever per årskurs på

²³ 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

²⁴ Se prop. 2013/14:162, s. 8–10.

²⁵ Se t.ex. Skolverket (2018) *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor* och Skolverket (2019) *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*.

²⁶ PISA: Programme for International Student Assessment. TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study. PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study.

²⁷ OECD: The Organisation for Economic Co-operation and Development. IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

skolan är i urvalsskedet nödvändiga för att kunna genomföra studierna. Uppgifter om socioekonomisk sammansättning på skolan, andel utlandsfödda, meritvärde och regional placering är också viktiga i urvalsskedet för att studierna ska hålla samma kvalitet som tidigare omgångar av studierna.

I både nationella och internationella studier av skolväsendet används dessutom ofta bakgrundsvariabler, så som de socioekonomiska variablerna migrationsbakgrund och föräldrars utbildningsnivå, för att förklara och förstå kunskapsresultaten. Det handlar framför allt om uppgifter om elevernas kön, ålder och migrationsbakgrund samt om föräldrarnas utbildningsnivå. Uppgifterna har tidigare lämnats ut från statistikenheter eller från SCB till Skolverkets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet i anonymiserat skick så att fysiska personer inte kan identifieras.

Användningen av dessa uppgifter för uppföljning och utvärdering av skolväsendet kommer att försvåras då inga sådana uppgifter får hanteras av andra än medarbetare på Skolverkets statistikenheter. Dessutom kommer det inte att bli möjligt att använda dessa variabler för att förklara och fördjupa förståelsen av resultat i internationella studier. Det skulle innebära att värdet av sådana studier skulle minska betydligt.

Fördelning av statsbidrag

Uppgifter om elevantal och relaterad statistik används i handläggningen av flera statsbidrag. Den totala årliga budgeten för de bidrag där statistiken är en central del av handläggningen uppgår till drygt 13 miljarder kronor, vilket är en betydande del av den totala budgeten för samtliga statsbidrag.

Några av de största bidragen som Skolverket hanterar – statsbidrag för likvärdig skola och statsbidrag som går till lärarlöner (karriärtjänster och lärarlönelyftet) – fördelas till exempel som bidragsramar beräknade utifrån elevantal. Detta framgår av respektive förordning som styr statsbidraget. För de statsbidrag som riktar sig till förskolan är Skolverket beroende av uppgifter om antal barn i förskolan för att kunna identifiera vilka aktörer som finns och bedriver verksamhet och på så sätt kan komma ifråga för statsbidrag.

Utan tillgång till skolenhetsregistret eller statistik om exempelvis elevantal på huvudman-, skolenhets- och förskolenhetsnivå försvåras alltså handläggningen av statsbidragen.

I beräkningen av vissa statsbidrag används socioekonomiska variabler om elevsammansättningen för att räkna fram index som anger fördelningen till huvudmän. Dessa index tas fram av Skolverkets statistikenheter och lämnas ut till de enheter som hanterar statsbidragen. För statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling beräknar SCB indexet.²⁸ Skolverket bedömer att sådana index i

²⁸ 4 § förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

fortsättningen inte kan lämnas från statistikenheterna, eftersom de utgör ett mått på den aktuella huvudmannens elevsammansättning. Vi bedömer att inte heller att SCB kommer att kunna lämna ut sådana index för statsbidragshandlingen. Skolverket kommer därmed inte att kunna fördela ett flertal statsbidrag på det sätt som regeringen avsett.

Slutligen kommer inloggningen till ansökningssystemet för statsbidrag heller inte att fungera om skolenhetsregistret inte kan användas för detta ändamål. Skolenhetsregistret används för att säkerställa kopplingen mellan den som loggar in och vilken huvudman och skolenhet som avses. Förskolor ingår inte heller i skolenhetsregistret. Skolverket har hittills använt uppgifter från statistikinsamlingen för att identifiera förskolor för statsbidragshandling.

Hantering av nationella prov

Om de delar av Skolverket som hanterar nationella prov inte har åtkomst till skolenhetsregistret kommer nationella prov inte att kunna genomföras. Beställningen av nationella prov görs i dag via en webblösning som tillhandahålls av vår leverantör. Om de ansvariga på Skolverket inte har tillgång till skolenhetsregistret, vet vi inte vem som har rätt att beställa nationella prov. Leverantören kommer då inte att kunna distribuera de nationella proven.

Utan tillgång till skolenhetsregistret kommer inte heller inloggningen till Bedömningsportalen att fungera eftersom portalens kontohantering bygger på skolenhetsregistret.²⁹ I Bedömningsportalen finns de obligatoriska bedömningsstöden och kartläggningmaterial tillgängligt för lärare. Men för delar av materialet krävs det att lärare har ett konto med lösenord i Bedömningsportalen.

De framtida digitala nationella proven kommer inte heller kunna distribueras om organisationen inte har tillgång till skolenhetsregistret. Strukturen i den plattform som utvecklas bygger på en ordning som utgår ifrån skolform, huvudman och deras skolenheter. Konsekvenserna för införandet av digitala nationella prov om Skolverket inte kan använda skolenhetsregistret är att vi inte kan

- kommunicera med skolenheterna inför proven då vi helt enkelt inte vet vilka vi ska kommunicera med
- säkerställa att samtliga skolenheter och deras elever genomför de obligatoriska nationella proven
- skapa förutsättningar för att skolenheterna kan administrera de nationella proven, såsom att anmäla elever till prov, genomföra anpassningar m.m.
- hantera behörigheter till plattformen på ett säkert sätt då det förutsätter att vi vet vilken organisation användaren tillhör.

Även i en situation då skolenhetsregistret kan användas och proven genomföras, bedömer Skolverket att det betygsstödande syftet med proven och proven som redskap för likvärdig bedömning skadas av det nya rättsläget. Om Skolverket inte

²⁹ <https://bp.skolverket.se/>

kan tillgängliggöra statistik som visar skillnader mellan exempelvis provbetyg och betyg mellan olika skolor eller huvudmän, finns det heller ingen möjlighet att följa upp skillnaderna och undersöka om skillnaderna är motiverade. Incitamentet till att särskilt beakta provbetyget kan också försämrats om det inte finns en möjlighet att se dessa skillnader. Rektor och huvudman har ett ansvar att följa upp resultaten på nationella prov i det systematiska kvalitetsarbetet utifrån skollagens bestämmelser om att särskilt beakta provresultatet vid betygssättning.³⁰ Detta försvåras om statistik på huvudmanna- och skolenhetsnivå inte finns tillgänglig.

Skolutveckling

I uppdraget om samverkan för bästa skola gör Skolverket urval av vilka huvudmän som erbjuds delta.³¹ Urvalsmodellen bygger bland annat på variabler som elevernas meritvärden, migrationsbakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå. För att Skolverket ska kunna genomföra urval på samma sätt som idag behöver ansvariga avdelningar på myndigheten tillgång till uppgifter om bland annat behörighet till gymnasieskolans nationella program och antal elever per skolenhet. Chefen för avdelningen för skolutveckling beslutar om urvalen och behöver kunna motivera besluten både internt på myndigheten och externt. Det skulle inte heller gå att besvara frågor från huvudmän eller allmänhet om varför man kommit ifråga för insatsen.

Detsamma gäller för genomförandet av uppdraget att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.³² Urvalet innehåller här mått på antalet barn och elever med utländsk bakgrund eller som är utlandsfödda. Skolverket har också som ambition att utifrån statistiken om fristående skolenheter i de utvalda lägeskommunerna, identifiera ytterligare enskilda huvudmän att samverka med. Syftet har varit att ytterligare leva upp till regeringsuppdraget som omfattar alla huvudmän, inte bara kommunala. Det försvåras dock utifrån det nya rättsläget.

Om urval ändå genomförs inom det riktade stödet medför den bristande tillgången till statistik svårigheter att samverka med de utvalda huvudmännen och skolenheterna eftersom samverkan ytterst syftar till att höja eller skapa förutsättningar för höjda kunskapsresultat eller måluppfyllelse.

Skolverkets skolutvecklingsavdelning analyserar löpande målgruppernas behov för att kunna anpassa de generella skolutvecklingsinsatserna. Bristande tillgång till statistik om enskild verksamhet kan försämra kvaliteten i målgruppsanalysen och därmed kvaliteten i stödet till målgrupperna. Det påverkar bland annat genomförandet av de nationella skolutvecklingsprogrammen enligt 7 § förordningen

³⁰ Se t.ex. 10 kap. 20 a § skollagen (2010:800) och Skolverket (2018). *Betyg och betygssättning*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer, s. 43f.

³¹ Regeringsbeslut 2019-11-14 (I:5) *Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola*.

³² Regeringsbeslut 2019-11-14 (I:6) *Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*.

(2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Den bristande tillgången till statistik över andelen behöriga lärare påverkar också Skolverkets möjlighet att leva upp till 11 § instruktionen om att bidra till att alla som är verksamma som lärare och förskollärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete.

Enligt 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska resultatredovisningen utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling. Bristande tillgång till statistik om målgrupperna riskerar att leda till att myndigheten dels får svårigheter med att sätta mål för sina insatser, dels följa upp gentemot dessa och göra en bedömning av resultatet.

Förslag som diskuteras

I några av de utredningar som just nu remitteras finns förslag som bygger på att Skolverket publicerar och använder uppgifter om både offentliga och enskilda huvudmän på ett sätt som inte är möjligt med det nya rättsläget. Det är inte möjligt att ge en heltäckande bild av hur framtida uppgifter kan påverkas, men Skolverket vill ändå lyfta några konsekvenser utifrån de förslag som diskuteras.

Utredningen om en mer likvärdig skola föreslår i sitt betänkande att beslut om placering respektive mottagande vid samtliga kommunala och fristående skolor ska ske genom ett nationellt skolvalssystem. Skolverket ska enligt förslaget ansvara för systemet vilket omfattar att hantera ansökan, urval, mottagande i fristående skolor samt placering i kommunala skolor till förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Dessutom föreslår utredningen förändringar vad gäller resursfördelningen som bland annat innebär fördelning av socioekonomiskt viktade statsbidrag.³³ Skolverkets preliminära bedömning är att det blir svårt eller omöjligt att genomföra dessa förslag om inga åtgärder vidtas med anledning av det nuvarande rättsläget.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola föreslår i sitt betänkande bland annat att Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbildningsutbudet.³⁴ Med det nuvarande rättsläget försvåras ett sådant uppdrag. Underlagen i sig skulle sannolikt vara sekretessbelagda och Skolverket skulle inte kunna redovisa hur underlagen har tagits fram.

I dessa utredningar finns dessutom förslag som innebär att Skolverket ska ha en regional stödorganisation för att arbeta mer mot olika huvudmän och skolor. Det förutsätter en möjlighet att dels via ett skolenhetsregister veta vilka skolor som

³³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

³⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

finns inom respektive område, dels inom skolutvecklingsverksamheten kunna analysera resultatutvecklingen på huvudmanna- och skolenhetsnivå för att kunna inrikta stödverksamheten.

Författningar som påverkas

Utifrån konsekvenserna av det nya rättsläget har Skolverket identifierat att nedanstående författningar innehåller uppgifter eller ålägganden som myndigheten inte längre kan genomföra. Om rättsläget inte förändras kommer tillämpningen av dessa författningar att påverkas.

Statsbidragsförfattningar

- Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare
- Förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan
- Förordningen (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter
- Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling
- Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning
- Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser
- Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare
- Förordningen (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan
- Förordningen (2015:215) om statsbidrag för lågstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning
- Förordningen (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling
- Förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid
- Förordningen (2011:192) om statsbidrag för entreprenörskap i skolan

Övriga författningar

- Förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation
- Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Konsekvenser för Skolinspektionen

Skolinspektionen har inkommit till Skolverket med ett underlag där de beskriver konsekvenserna för verksamheten.³⁵ Detta underlag finns i sin helhet som bilaga 3 till denna redovisning. I detta avsnitt sammanfattas Skolinspektionens bedömning av konsekvenserna.

Enligt Skolinspektionens bedömning kommer den minskade tillgången till skolenhetsregistret och till statistik inom skolområdet att få långtgående konsekvenser för myndighetens möjligheter att genomföra sitt uppdrag.

Skolenhetsregistret utgör navet i Skolinspektionens verksamhet. Om uppgifterna i skolenhetsregistret om enskilda huvudmän och skolenheter med enskilda huvudmän inte längre är tillgängliga för Skolinspektionen får det följande konsekvenser för myndigheten.

- Myndigheten skulle sakna kännedom om vilka enskilda huvudmän och skolenheter som finns i landet och som myndigheten har tillsynsansvar för.
- En behovsanalys som inkluderar alla huvudmän och skolenheter skulle inte kunna genomföras för att välja ut huvudmän och skolenheter för inspektion.
- Enskilda huvudmän och skolenheter exkluderas från urval till bland annat skolenkäten, ombedömningen av nationella prov och tematiska kvalitetsgranskningar.
- Den ekonomiska granskningen av enskilda huvudmän försvåras.

Utan tillgång till statistik från Skolverket om enskilda huvudmän och skolenheter gällande exempelvis betyg, kunskapsresultat, lärarbehörighet, föräldrars utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund samt skillnaden mellan slutbetyg/kursbetyg och nationella prov skulle myndigheten sakna förutsättningar att:

- inkludera variablerna i en behovsanalys för att välja ut huvudmän och skolenheter för inspektion
- göra mer komplexa urval till tematiska kvalitetsgranskningar
- genomföra vissa analyser av inspektionens resultat
- tolka och värdera analysresultat utifrån variablerna
- använda uppgifterna som underlag inför inspektion av enskilda huvudmän och skolenheter, vilket sannolikt skulle få till följd att utredningarna skulle genomföras med sämre kvalitet

Sammantaget medför ovanstående att såväl träffsäkerheten som effektiviteten i Skolinspektionens verksamhet försämras väsentligt. Får inte Skolinspektionen uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter från Skolverket kommer myndigheten behöva begära in uppgifter från samtliga enskilda huvudmän på skolenhetsnivå för att utföra sitt uppdrag. Skolinspektionen har inte möjlighet att begära

³⁵ Skolinspektionen 2020-08-28 *Tillgång till uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter*. Dnr 2020:5060.

in och sammanställa samma mängd uppgifter som Skolverket. Insamlingen skulle därför behöva begränsas till det allra nödvändigaste vilket är: kontaktuppgifter, antal elever per årskurs/gymnasieprogram samt betyg och kunskapsresultat. Skolinspektionen skulle behöva avsätta resurser från myndighetens verksamhet för att bland annat utveckla och förvalta ett helt nytt digitalt inrapporteringsystem. Rättsläget är inte utrett, men någon form av författningsändring skulle kunna vara nödvändig för att Skolinspektionen ska kunna genomföra en egen insamling.

Konsekvenser för skolhuvudmän, andra myndigheter och enskilda

Det finns många som använder sig av Skolverkets statistik på kommun- och enhetsnivå. Statistiken används som underlag för beslutsfattare på nationell-, huvudmanna- och enhetsnivå för att planera och följa upp verksamheten inom skolväsendet. Det nya rättsläget får således en rad allvarliga konsekvenser och i detta avsnitt redogör Skolverket för vad vi bedömer vara de huvudsakliga konsekvenserna.

Insyn och möjligheten att jämföra och välja skola försvåras

Tillgången till uppgifter om skolhuvudmän och enheter inom skolväsendet är avgörande för allmänhetens möjlighet till insyn i den offentligt finansierade verksamheten. Statistiken kan användas av exempelvis journalister, vårdnadshavare, elever och allmänheten för att följa och bedöma resultat och kvalitet i förskolor och skolor.

Det svenska skolväsendet är dessutom uppbyggt kring möjligheten för vårdnadshavare och elever att välja skola. Men det förutsätter att vårdnadshavare och elever har god tillgång till information om olika skolhuvudmän och skolor.³⁶ Med det nya rättsläget kommer det inte att finnas någon samlad och oberoende källa till information om vilka skolor och huvudmän som finns och om dessa skolors resultat och förutsättningar. Vårdnadshavare och elever kommer därmed att behöva söka sådana uppgifter på annat sätt, exempelvis via kommunernas och de enskilda huvudmännens egna webbplatser.

Huvudmännens kompensatoriska uppdrag försvåras

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov.³⁷ Skolan har ett kompensatoriskt uppdrag som förutsätter att skolhuvudmännen har tillgång till information om verksamheten. Den statistik som Skolverket har publicerat på huvudmanna- och enhetsnivå har varit ett viktigt underlag för huvudmännen att bedöma behovet av kompensatoriska insatser. Utan denna statistik finns en risk att elever inte får det stöd de behöver och att skillnaderna mellan elevgrupper ökar.

Kommuner ska enligt 2 kap. 8 b § skollagen fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. SKR har tidigare konstaterat att en majoritet av kommunerna tillämpar en socioekonomisk

³⁶ Se t.ex. SOU 2020:28 s. 246 ff.

³⁷ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

resursfördelningsmodell. De vanligaste faktorerna som kommunerna beaktar är föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas migrationsbakgrund.³⁸ Det är uppgifter som kommunerna hittills har kunnat hämta från Skolverkets statistikpubliceringar. Många kommuner beställer också underlag från SCB för den fördelningen. SKR har konstaterat att kommunerna med det nya rättsläget inte kommer att kunna fördela resurser på ett lika träffsäkert sätt.³⁹ Det riskerar att negativt påverka kvaliteten och likvärdigheten inom det svenska skolväsendet.

Under en övergångsperiod kan kommuner sannolikt använda statistik som de fått före den 1 september 2020, men dessa uppgifter kommer snabbt att bli alltför inaktuella på grund av förändrat elevunderlag på respektive skola. Om nya fristående skolor etableras i kommunen eller om fristående skolor läggs ned, kommer uppgifterna också att snabbare bli inaktuella. Vissa uppgifter kan kommunen sannolikt hämta in direkt från skolorna, men med större administrativa kostnader. Uppgifter om socioekonomisk sammansättning på respektive skola kommer dock sannolikt inte att kunna samlas in.

Det systematiska kvalitetsarbetet försvåras och kvaliteten riskeras

Enligt 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen ska varje huvudman och rektor systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Att följa upp resultat och måluppfyllelse är en viktig del av det systematiska kvalitetsarbetet.⁴⁰ Skolverkets statistik på huvudmanna-, skol- och förskolenivå har varit ett viktigt underlag för det arbetet. Det kan handla om statistik över elevernas betygsresultat, resultat på nationella prov, lärartäthet och lärarbehörighet. Särskilt mindre kommuner och enskilda huvudmän med få elever och begränsade administrativa resurser har ett stort behov av att Skolverket ställer samman uppgifterna. Utan tillgången till dessa uppgifter kommer skolhuvudmännens, skolornas och förskolornas systematiska kvalitetsarbete att försvåras. Det är enligt Skolverket grundläggande för att säkerställa en god undervisning att huvudmän och rektorer följer upp både arbete och resultat i skolor och förskolor. Bristen på tillgång till statistik kan således på sikt negativt påverka kvaliteten inom det svenska skolväsendet.

Forskning och utvärdering försvåras

Skolverkets statistik används också i forskning. Skolverket och SCB kan visserligen lämna ut sekretesskyddade registeruppgifter för forskning. Men genom att statistiken har varit tillgänglig via webbplatser har forskare i vissa fall inte behövt vänta på administrativt betungande utlämningsprocedurer. I praktiken kommer alltså forskningen att försvåras på grund av det nya rättsläget.

³⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2018) *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

³⁹ Sveriges Kommuner och Regioner 2020-01-23 *Komplettering av överklagande av Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 december 2019 i mål nr 6267-19*.

⁴⁰ Skolverket (2015) *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Allmänna råd och kommentarer*.

Förutom Skolverket och Skolinspektionen finns flera myndigheter och organisationer som kan använda statistiken för att analysera skolväsendet. Det handlar till exempel om Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Sådana aktörers möjligheter att använda statistik på huvudmän- och skolenhetsnivå kommer att upphöra.

Statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen andra stycket gäller även i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. För att uppgifter överhuvudtaget ska kunna lämnas ut från Skolverkets statistikenheter måste något av undantagen från den absoluta sekretessen föreligga. Aidentifierade uppgifter om enskilda (huvudmän och skolenheter) kan därför lämnas ut till dessa jämförbara undersökningar om det står klart att uppgiften kan röjas utan att enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Även uppgifter som behövs för forskningsändamål kan lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Med stöd av det undantaget skulle Skolverket kunna lämna ut uppgifter till Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) som enligt sin instruktion ska bedriva forskning.⁴¹

⁴¹ Lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. 1 § förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

3 Skolverkets förslag om tillgång till statistik

Skolverket presenterar fyra alternativa förslag till hur regleringen kan ändras för att tillgången till uppgifter om skolväsendet ska tillgodoses. I förslag 1 föreslår Skolverket en sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen och i förslag 2 ett undantag i samma kapitel. Det är lösningar som Skolverket bedömer löser de uppkomna problemen utan att skapa nya uppenbara problem. Om regeringen väljer att inte gå vidare med de förslag som innebär förändringar av statistiksekretessen, presenterar Skolverket två ytterligare förslag som innebär att uppgifter samlas in utanför statistikverksamheten. Dessa förslag medför dock flera andra praktiska och juridiska problem.

Skolverket har tidigare uttryckt sitt stöd för en lösning som innebär att offentlighetsprincipen utsträcks till att gälla enskilda huvudmän i skolväsendet.⁴² Regeringen har lagt fram ett sådant förslag för Lagrådet och aviserat att man avser återkomma till riksdagen i frågan.⁴³ Med en sådan lösning skulle samma regler om offentlighet gälla för offentliga och enskilda huvudmän. En sådan förändring skulle kunna motiveras med att enskilda skolhuvudmäns verksamhet finansieras av skattemedel vilket medför ett berättigat intresse för allmänhetens insyn. Det är också av intresse för vårdnadshavare och elever att kunna ta del av hur huvudmannen fördelar och använder skolpeng, statsbidrag och andra medel. Enligt Skolverkets bedömning skulle detta lösa de problem som det nya rättsläget medför, inklusive kommunernas möjligheter att få tillgång till socioekonomiska uppgifter på skolenhetsnivå för sin resursfördelning.

Därutöver planerar Skolverket att på sikt ta över insamlingen av uppgifterna från SCB. En sådan lösning skulle möjliggöra en effektivare hantering av data på Skolverket och på sikt leda till minskade kostnader för Skolverket. Det skulle också sannolikt medföra en minskad uppgiftslämnarbörla för skolhuvudmännen och ge Skolverket bättre möjligheter till direkt kommunikation med huvudmännen. Med de två alternativ som innebär en insamling till en insamlingsenhet utanför statistiken, bedömer Skolverket att en sådan lösning kommer att bli nödvändig.

Skolverket har tidigare i en hemställd lämnat förslag på hur skolenhetsregistret kan hanteras. Den föreslagna lösningen anser Skolverket bör genomföras oavsett hur regeringen och riksdagen i övrigt väljer att hantera frågan om statistik över skolväsende och barnomsorg.

Utöver detta har Skolverket också behov av att använda sig av socioekonomiska bakgrundsvariabler i sin verksamhet för att kunna presentera en rättvisande bild av

⁴² Skolverket 2013-11-13 *Yttrande över Friskolekommitténs betänkande: Friskolorna i sambället* (SOU 2013:56), Skolverket 2016-02-02 *Yttrande över betänkandet Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) och Skolverket 2019-04-29 *Yttrande över promemoria om Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag*.

⁴³ Lagrådsremiss beslutad den 15 februari 2018 *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*. Se också prop. 2017/18:281.

läget i skolan. Detta framgår av konsekvensbeskrivningen i kapitel 2 av denna redovisning. Tillgången till sådana uppgifter löses enligt Skolverkets bedömning med de två första förslagen till reglering. Med förslagen om en insamling av uppgifter till en insamlingsenhet utanför statistiken behövs särskild reglering för detta. I regeringens uppdrag till SCB ingår att föreslå hur Skolverket kan få tillgång till uppgifter om socioekonomiska bakgrundsvariabler.

Förslag 1: Sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen

Skolverkets första förslag innebär att en sekretessbrytande bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen. Det skulle innebära att uppgifter om enskildas ekonomiska och personliga förhållanden fortfarande skyddas av sekretess, men att de ändå kan lämnas ut till och användas av Skolverket när uppgifterna behövs för att Skolverket ska kunna utföra sina författningsreglerade uppdrag. De uppgifter som skulle behöva definieras i lagen är preliminärt följande:

- nationell uppföljning och utvärdering
- nationella studier om måluppfyllelse
- internationella studier om skolväsendet
- hanteringen av nationella prov
- stöd till skolutveckling
- hantering av statliga stöd och bidrag
- det nationella informationssystemet för skolväsendet
- redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken
- Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Detta förslag gör det alltså möjligt för Skolverket att publicera uppgifter på huvudmanna- och enhetsnivå inom ramen för förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Men det ger också möjligheten att publicera uppgifter utöver den förhållandevis snäva inriktningen i den förordningen, genom punkten om redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet. Med detta förslag kan Skolverket till exempel även publicera uppgifter om skolors förutsättningar och resultat i SALSA.

Författningar som berörs

Med detta alternativ berörs endast offentlighets- och sekretesslagen. I bilaga 1 finns Skolverkets författningsförslag. Det bör noteras att dessa författningsförslag sannolikt behöver ytterligare beredning av Regeringskansliet.

För- och nackdelar med detta förslag

Detta förslag innebär en något mindre genomgripande ändring av offentlighets- och sekretesslagen, jämfört med förslag 2 om ett undantag. Skolverket bedömer att detta också skulle ge långsiktiga förutsättningar att hantera och publicera information på huvudmanna- och skolenhetsnivå. Skolverket får också tydligare ledning för vilka uppgifter som kan hanteras och publiceras, jämfört med det andra förslaget

om undantag i offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget löser även Skolverkets tillgång till socioekonomiska bakgrundsvariabler. Eftersom regleringen är riktad till Skolverket kommer dock kommunerna inte att kunna begära ut socioekonomiska uppgifter från SCB för sin resursfördelning. Skolverket skulle eventuellt kunna publicera sådana uppgifter som kommunerna tidigare har fått tillgång till via SCB.

Samtidigt krävs att de syften för vilka sekretessen inte ska gälla formuleras tillräckligt övergripande och ändå tillräckligt precist för att fungera i praktiken. Förslaget innebär också en något mindre flexibilitet om Skolverket skulle få ändrade eller nya uppgifter. Slutligen medför detta med stor sannolikhet en tidskrävande lagstiftningsprocess eftersom det är fråga om en ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Förslag 2: Undantag i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen

Skolverkets andra förslag till lösning innebär att ett undantag till den så kallade statistiksekretessen införs i offentlighets- och sekretesslagen. Det skulle innebära en långsiktigt hållbar lösning på det uppkomna rättsläget och att Skolverket får samma möjligheter att publicera och sprida uppgifter som tidigare.

I dag är det inte specificerat i offentlighets- och sekretesslagen vad som avses med ekonomiska förhållanden, vilket är ett begrepp som förekommer i många sekretessbestämmelser. Enligt förarbetena till bestämmelsen i 24 kap. 8 § skyddas sekretessen för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar, såsom namn och personnummer, utan även uppgifter som över huvud taget kan hänföras till en viss enskild.⁴⁴ Skälet för en sådan långtgående sekretess anges vara att offentlighetsintresset ter sig förhållandevis svagt och att integritetsskyddet däremot är påtagligt. Skyddsvärda ekonomiska förhållanden exemplifieras i förarbeten som affärs- och driftsförhållanden, uppfinningar och forskningsresultat.⁴⁵ De uppgifter som SCB och kammarrätten har bedömt som ekonomiska förhållanden om en enskild huvudman inom skolväsendet handlar om elevgenomströmning, betygspoäng och elevsammansättning. Detta är uppgifter som hittills har betraktats som kvalitetsindikatorer på skolområdet.

Till skillnad från när förarbetena skrevs, ingår privaträttsliga organ som finansieras av skattemedel numera i begreppet enskild på skolområdet. Därmed har det uppstått ett behov av insyn från skolmyndigheter och allmänheten i de enskilda skolornas, förskolornas m.m. ekonomiska förhållanden. Det är förstås angeläget för enskilda huvudmän och enheter att uppgifter om affärs- och driftsförhållanden som kan utnyttjas som en konkurrensfördel av andra företag skyddas. Men samtidigt har de av konkurrensneutralitetsskäl behov av att synas i de informationssystem som elever och deras föräldrar använder som underlag för sina val av skolor,

⁴⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 263.

⁴⁵ Prop. 1992/93:120 s. 17 f.

förskolor m.m. Fristående skolor, förskolor m.m. som uppfyller kraven i skollagstiftningen med goda resultat har ett intresse av att även detta synliggörs för intressenterna. Mot denna bakgrund anser Skolverket att övervägande skäl talar för att införa en möjlighet till intresseavvägning vid tillämpningen av statistiksekretessen på skolområdet.⁴⁶

Det finns som sagt ekonomiska uppgifter om enskilda huvudmän och enheter på skolområdet som ska fortsätta att vara sekretessbelagda. Exempelvis kan det handla om de enskilda huvudmännens kostnader fördelat på olika poster. En svårighet är därför att formulera lagändringen så att vissa uppgifter om ekonomiska förhållanden görs offentliga, medan andra fortfarande omfattas av sekretess. Det är därför rimligt att undantaget inskränks till fall där det finns ett klart behov av en sådan avvägning mellan olika intressen. Avsikten med exemplifieringen i förslaget till undantag är att ge ledning för tolkningen av vad som ska kunna utgöra intresse av allmän kännedom inom skolområdet. Med en sådan lösning bör det i praktiken inte bli aktuellt att lämna ut uppgifter som skulle kunna leda till en direkt ekonomisk skada för en fristående skola eller förskola som uppfyller sina skyldigheter enligt lagstiftningen.

Skolverkets förslag är därför att en ny paragraf införs i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen med innebörden att statistiksekretessen inte gäller uppgifter om ekonomiska förhållanden för enskilda huvudmän och enheter inom skolväsendet, om intresset av allmän kännedom om förhållanden som rör utbildningars eller pedagogiska verksamheters förutsättningar, genomförande, kvalitetssäkring, resultat eller liknande allmänintressen har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Det innebär alltså att en intresseavvägning ska göras mellan statistiksekretessen och det allmänna intresset av att lämna ut en uppgift. Om allmänintresset bedöms väga över, vilket t.ex. skulle kunna gälla uppgifter som redan är offentliga eller som är viktiga för att kunna göra jämförelser mellan skolor, förskolor m.m., kan uppgiften publiceras eller lämnas ut till andra myndigheter. För Skolverkets del skulle det innebära att statistikmyndigheterna skulle kunna överlämna uppgiften till andra enheter inom Skolverket. Eftersom det hittills har varit både Skolverkets och huvudmannorganisationernas bedömning att uppgifter om exempelvis elevantal och betygresultat ska vara offentliga, kommer Skolverket med denna lösning att kunna publicera och använda uppgifter på huvudmann- och enhetsnivå på liknande sätt som tidigare.

Detta förslag till lagteknisk lösning ger enligt Skolverkets uppfattning en möjlighet att vid intresseavvägningar ta hänsyn till de aktuella omständigheterna även om det skulle uppstå förändrade eller nya informationsbehov i framtiden.

⁴⁶ Jämför t.ex. 30 kap. 27 § andra stycket OSL och prop. 1988/89:131 om sekretesskyddet för uppgifter i tillsynsärenden m.m.

Författningar som berörs

Med detta alternativ berörs endast offentlighets- och sekretesslagen. I bilaga 1 finns Skolverkets författningsförslag. Det bör noteras att dessa författningsförslag sannolikt behöver ytterligare beredning av Regeringskansliet.

För- och nackdelar med detta förslag

Skolverket bedömer att detta är en långsiktigt hållbar lösning med hänsyn till eventuella ändrade uppgifter eller kommande uppdrag från regeringen. Eventuella nya eller ändrade uppgifter för myndigheten kan hanteras förhållandevis enkelt. Förslaget har också den fördelen att det löser tillgången till socioekonomiska bakgrundsvariabler, både för Skolverket och för kommunerna. Med detta förslag bedömer Skolverket alltså att kommunerna även fortsättningsvis skulle kunna begära ut uppgifter på skolenhetsnivå för sin resursfördelning.

Nackdelen med förslaget är att det förutsätter att Skolverket och SCB gör intresseavvägningar av vad som kan publiceras och spridas. Myndigheterna kommer att få göra ibland svåra avvägningar och bedömningar av allmänintresset i förhållande till berättigade behov av sekretesskydd för uppgifter om enskilda i statistiken. Det kan leda till överklaganden som tar tid och som kan innebära att undantaget inte får den verkan som avsågs. Dessutom kan det uppstå en situation där Skolverket och SCB gör olika tolkningar av allmänintresset vilket skapar en osäkerhet om tillgången till uppgifter om skolväsendet. Förslaget kan också ses som en mer omfattande ändring i offentlighets- och sekretesslagen. Detta medför ett komplicerat lagstiftningsarbete som kan ta tid.

Förslag 3: Insamling med olika ändamål

Skolverkets tredje förslag innebär att insamlingen av uppgifter görs med olika definierade ändamål. Vissa uppgifter samlas endast in för statistikframställning, medan andra uppgifter också ligger till grund för andra ändamål, som exempelvis publicering i det nationella informationssystemet. Beroende på de tekniska lösningarna kan förslaget innebära dubbla insamlingar från huvudmännen. Förslaget kommer med all sannolikhet innebära dubbla processer för att kvalitetssäkra de insamlade uppgifterna.

En ny insamlingsenhet på Skolverket eller SCB behöver inrättas för att hantera de uppgifter som ska hanteras utanför statistiksekretessen. Den tänkta insamlingsenheten förser Skolverkets olika enheter med de uppgifter om huvudmän, enheter inom skolväsendet, skolpersonal och elever som de behöver för att kunna fullgöra sina författningsreglerade uppdrag om statsbidrag, skolutveckling uppföljning och utvärdering samt informationsspridning. Insamlingsenheten kan även förse Skolinpektionen med de uppgifter de behöver för sin verksamhet.

Fortsatt insamling direkt för statistikframställning

Förslaget innebär att insamling av uppgifter till statistiken även fortsättningsvis samlas in till en sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik. De

insamlade uppgifterna skyddas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL och kan kompletteras med bakgrundsvariabler från SCB:s olika register.

När SCB samlar in uppgifterna från skolhuvudmännen krävs en ibland omfattande kvalitetssäkring av underlaget. Även Skolverkets statistikenheter kvalitetssäkrar i dag det underlag som SCB levererar. Det kan hända att skolhuvudmännen redovisat uppenbart felaktiga uppgifter som behöver rättas till i dialog med respektive huvudman. Detta förslag till lösning innebär att kvalitetssäkringen av underlaget till statistik fortsatt behöver göras inom statistiksekretessen – antingen av SCB eller på Skolverkets statistikenheter. Samtidigt behöver det underlag som ska hanteras av den nya insamlingsenheten kvalitetssäkras separat av den enheten, även om det handlar om samma underlag som även finns inom statistikverksamheten. Det är en nackdel med detta förslag som diskuteras ytterligare nedan.

Ändamål utöver statistikframställning

Uppgifter som behövs för andra ändamål än statistiken kan samlas in till en verksamhet inom Skolverket eller SCB som inte är en sådan verksamhet som avser framställning av statistik. Exempelvis till en nyinrättad insamlingsenhet eller grunddataenhet. Skolverket skulle behöva samla in uppgifter till den nyinrättade insamlingsenheten eller grunddataenheten för följande syften:

- nationell uppföljning och utvärdering
- nationella studier om måluppfyllelse
- internationella studier om skolväsendet
- hanteringen av nationella prov
- stöd till skolutveckling
- hantering av statliga stöd och bidrag
- det nationella informationssystemet för skolväsendet
- redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken
- Skolinspektionens tillsyn

Även om uppgifter som samlas in till en nyinrättad insamlingsenhet inte omfattas av statistiksekretessen, behöver de skyddas av sekretess för enskildas personliga förhållanden. Om uppgifterna skyddas av sekretess kan de lämnas ut efter en skadeprövning. Förslaget innebär således ett behov av en ändring i 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen till skydd för de uppgifter som finns på den nya insamlingsenheten.

Ändring av sekretessen för nationella och internationella studier

Förslaget innebär också att det behövs en ändring i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) med innebörden att sekretessen för Skolverkets nationella och internationella studier om måluppfyllelse utvidgas till att avse även ekonomiska förhållanden. Statistikenheterna lämnar i dag ut avidentifierade uppgifter till Skolverkets nationella studier om måluppfyllelse och Skolverkets internationella studier. Det är uppgifter som behövs för att Skolverkets olika enheter på analysavdelningen ska kunna genomföra sina nationella och internationella studier.

Avidentifierade uppgifter har med stöd av ett av undantagen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen kunnat lämnas ut för dessa ändamål då de skyddas av sekretess i dessa studier enligt 7 § offentlighets- och sekretessförordningen. Sekretessen i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen omfattar dock endast uppgifter om personliga förhållanden.

Enligt SCB:s bedömning i myndighetens sekretesspolicy ingår även uppgifter om juridiska personers namn och organisationsnummer i begreppet ekonomiska förhållanden. Denna bedömning innebär att uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter inte skulle kunna lämnas ut om inte sekretessen i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen utvidgas till att avse även ekonomiska förhållanden.

Socioekonomiska variabler

För de ändamål som finns i punktlistan ovan behöver Skolverket också använda socioekonomiska bakgrundsvariabler som exempelvis migrationsbakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå. Det är uppgifter som inte samlas in från skolhuvudmännen utan som SCB levererar till Skolverket från andra register. Tillgången till sådana variabler tillgodoses inte genom att reglera insamlingen enligt detta förslag. I stället behövs stöd för att SCB ska kunna lämna ut uppgifter om socioekonomiska bakgrundsvariabler.

På Skolverket behöver en funktion inrättas där det råder absolut sekretess som är knuten till de verksamheter som behöver ha tillgång till socioekonomiska bakgrundsvariabler. Funktionen hanterar dessa känsliga uppgifter, bearbetar dem och förser Skolverkets verksamheter med de uppgifter de har behov av för att kunna fullgöra sina författningsreglerade uppgifter. Det behöver alltså vara en funktion utöver den nya samlingsenhet som behöver inrättas på Skolverket eller SCB.

För att SCB ska kunna överlämna dessa uppgifter till Skolverket behöver också en sekretessbrytande bestämmelse införas. Skolverket behöver sannolikt också ha en särskild funktion som kan ta emot denna typ av uppgifter och lagstöd för att hantera uppgifterna. Likaså behöver en bestämmelse om absolut sekretess på Skolverket införas för dessa uppgifter. SCB har fått regeringens uppdrag att lämna förslag på hur frågan kan lösas.⁴⁷

Författningar som berörs

Med detta förslag behövs mindre omfattande ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, offentlighets- och sekretessförordningen samt skollagen. I bilaga 1 finns Skolverkets författningsförslag. Det bör noteras att dessa författningsförslag behöver ytterligare beredning av Regeringskansliet.

Därutöver kommer det att behövas förordningar som reglerar registren. Arbetet med förordningarna kräver ytterligare överväganden och är dessutom delvis

⁴⁷ Regeringsbeslut 2020-06-17 (I:3) *Uppdrag om möjligheter för skolmyndigheter, kommuner och skolhuvudmän att få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter*. Dnr U2020/03834/GV.

beroende av hur lagstiftningen utformas. Skolverket presenterar därför inte några sådana förordningsförslag i denna redovisning. Däremot kommer Skolverket naturligtvis att vara behjälpligt i Regeringskansliets fortsatta arbete.

Behov av organisatoriska förändringar

Förslaget innebär att vissa uppgifter samlas in utanför den insamling som behövs för statistikframställning. Skolverket anlitar i dag SCB för att samla in uppgifter för statistikframställning. SCB:s verksamhet är dock i stort sett helt inriktad på statistikframställning och skulle därmed behöva bygga upp en ny funktion på myndigheten för den nya insamling från skolhuvudmän som behövs. SCB har tidigare framfört att en sådan uppgift inte skulle rymmas inom myndighetens instruktion.⁴⁸

Även om SCB fortsatt samlar in samtliga uppgifter från skolhuvudmännen till Skolverket – alltså även sköter den nya insamling som skulle behövas utanför statistiksekretessen – så skulle Skolverket med detta förslag behöva bygga upp en mottagningskapacitet utöver den som i dag finns inom myndighetens statistikverksamhet. Som en minsta möjliga lösning skulle en ny funktion eller enhet behöva inrättas på Skolverket med tekniska möjligheter att ta emot data från SCB.

Mot bakgrund av osäkerheten i SCB:s möjligheter att sköta insamling utanför statistikframställning och det faktum att Skolverket ändå behöver bygga upp en mottagningskapacitet, anser Skolverket att den bästa lösningen är att myndigheten med detta förslag övertar insamlingen av uppgifter från SCB. En sådan lösning skulle möjliggöra en effektivare hantering av data och på sikt leda till minskade kostnader för Skolverket. Det skulle också ge Skolverket bättre möjligheter till insamling av andra typer av data och underlätta kontakterna med skolhuvudmännen.

Skolverket skulle då behöva bygga upp en ny insamlingsenhet och utveckla de tekniska lösningar som behövs för att sköta insamlingen. I och med införandet av digitala nationella prov kommer Skolverket att behöva bygga upp en insamlingsenhet för att ta emot och hantera resultaten av de nationella proven. Skolverket har i budgetunderlaget för 2021–2023 redan aviserat att vi avser återkomma med förslag till finansiering för inrättandet av en insamlingsenhet.⁴⁹

För och nackdelar med detta förslag

Lösningen innebär ett mer omfattande författningsarbete jämfört med förslag 1 och 2. Skolverket konstaterar dock att ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen i detta förslag är mindre omfattande. Skolverket menar också att förslaget innebär en avvägning där vissa uppgifter fortfarande endast kommer att hanteras inom statistiksekretessen.

Nackdelarna med förslaget består framför allt i att Skolverket eller SCB kommer att behöva bygga upp delvis dubbla funktioner som utför i stort sett samma arbete.

⁴⁸ Förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁴⁹ Skolverket 2020-02-25 *Skolverkets budgetunderlag 2021–2023*. Dnr 2019:1847.

Vissa av de uppgifter som samlas in från de enskilda huvudmännen kommer att behöva kvalitetssäkras både av den nya insamlingsenheten och av statistikenheterna. Det kan vara ett tämligen omfattande arbete eftersom de uppgifter som hämtas från skolhuvudmännen kan vara ofullständiga. Den nya insamlingsenheten kan inte kvalitetssäkra de uppgifter som går direkt till statistikframställning, eftersom dessa kommer att omfattas av den absoluta statistiksekretessen. På samma sätt kan inte statistikenheterna kvalitetssäkra de uppgifter som ska användas av den nya insamlingsenheten. Förutom att förslaget alltså innebär dubbelarbete på Skolverket eller SCB så finns också en risk att uppgifterna i den officiella statistiken kommer att skilja sig från de uppgifter som den nya insamlingsenheten exempelvis publicerar i det nationella informationssystemet. Beroende på de tekniska lösningarna för insamlingen av uppgifter kan denna lösning också innebära att huvudmän får lämna samma uppgifter två gånger.

Förslaget innebär också en viss inflexibilitet i regleringen eftersom regeringen vid nya eller förändrade uppgifter för Skolverket kan komma att behöva ändra i ett antal olika förordningar.

Med detta förslag kommer kommunerna inte att kunna begära ut socioekonomiska underlag från SCB för sin resursfördelning. I stället kommer kommunerna att vara hänvisade till de uppgifter som Skolverket publicerar.

Förslag 4: Insamling till utbildningsdataregister

Skolverkets fjärde förslag innebär att i stort sett samtliga uppgifter som i dag samlas in av SCB för statistikframställning, i stället samlas in utanför statistiksekretessen till utbildningsdataregister med specificerade ändamål. Det skulle exempelvis kunna vara elevregister, lärarregister och betygsregister. Till skillnad från Skolverkets tredje förslag om insamling med olika ändamål, innebär detta förslag således att i stort sett alla uppgifter samlas in till särskilda utbildningsdataregister som regleras i förordning. Från dessa register förs uppgifterna dels till statistikenheterna på Skolverket för statistikframställning, dels till de övriga ändamål som definieras såsom det nationella informationssystemet och statsbidragshantering. På statistikenheterna kommer uppgifterna att omfattas av statistiksekretessen, men i utbildningsdataregistren kommer uppgifterna att omfattas av nya sekretessbestämmelser som skyddar fysiska personers förhållanden, men tillåter att uppgifter om enskilda huvudmän används och publiceras.

Syftet med den eller de verksamheter som ansvarar för utbildningsdataregistren ska vara att samla in uppgifter med stöd av de olika registerförordningarna. De uppgifter som behövs för framställningen av statistik förs sedan över från utbildningsdataregistren på insamlingsenheten till statistikenheterna, som framställer statistiken. Detta kan motiveras med hänvisning till 4 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och följande citat hämtat från SCB:s kvalitetshandbok:⁵⁰

⁵⁰ Statistiska centralbyrån (2020). *Kvalitet för den officiella statistiken – en handbok. Version 2:2*, s. 17.

Med hänsyn till uppgiftslämnarbördan är det väsentligt att använda befintliga register – när så är möjligt – i stället för direktinsamling. Av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken följer även en skyldighet att vid framställning av officiell statistik i så stor utsträckning som möjligt använda uppgifter ur befintliga register.

I övrigt liknar detta förslag i stora delar förslag 3. Det är samma ändamål som behöver definieras utöver statistikframställning. De uppgifter som finns i de nya utbildningsdataregistren behöver också skyddas med sekretess i 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Samma lösning för hantering av socioekonomiska variabler behöver också utformas som i förslag 3. Behoven av organisatoriska lösningar är i stort sett desamma som i förslag 3 i och med att Skolverket eller SCB behöver bygga upp en ny insamlingsenhet utanför statistiksekretessen.

Författningar som berörs

Detta förslag innebär liknande författningsändringar som förslag 3. Skolverket presenterar därför inga ytterligare författningsförslag, utan menar att förslagen som presenteras för förslag 3 i bilaga 1 kan vara utgångspunkt även här. Även i detta arbete kommer Skolverket naturligtvis vara behjälpligt i Regeringskansliets fortsatta arbete.

För- och nackdelar med detta förslag

Med detta förslag undviks det dubbelarbete som blir resultatet av det tredje förslaget om samtida insamling med olika ändamål. Huvudmännens uppgiftslämnarbörda påverkas inte. Det uppstår heller ingen risk för att statistiken och uppgifterna i det nationella informationssystemet skiljer sig åt eftersom den nya insamlingsenheten kan sköta kvalitetssäkringen av alla uppgifter, även de som sedan ligger till grund för statistikframställning.

Det finns dock en risk att förslaget inte är förenligt med statistiksekretessens räckvidd och lagstiftningen om den officiella statistiken. Detta förslag behöver således beredas vidare inom Regeringskansliet utifrån detta. Regeringen kan också med detta förslag komma att behöva ändra i ett antal olika förordningar vid förändrade uppgifter för Skolverket.

På samma sätt som med förslag 3 innebär även detta förslag att kommunerna inte kommer att kunna begära ut socioekonomiska uppgifter från SCB.

Skolenhetsregistret

Skolverket lämnade den 26 juni 2020 en hemställan till regeringen angående skolenhetsregistret. Skolenhetsregistret är avgörande för att både Skolverket och Skolinspektionen ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det finns dessutom flera andra användare som har behov av registret. Därför är det av största vikt både för Skolverket och andra att frågan om skolenhetsregistret får en skyndsam lösning.

I hemställan föreslår Skolverket att skolenhetsregistret regleras i en särskild registerförordning. En sådan förordning skulle komplettera bestämmelserna i EU:s

dataskyddsförordning och kan till exempel tydliggöra och avgränsa vilka uppgifter som registret får innehålla. Ett antal olika frågor behöver hanteras i en registerförordning och i hemställan går Skolverket igenom dessa ytterligare. Hemställan finns som bilaga 2 till denna redovisning.

Tillfälliga lösningar utifrån aktuell problembild

I förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet finns ett bemyndigande för Skolverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna för att Skolverket i informationssystemet ska kunna tillhandahålla de uppgifter som anges i förordningen. Som vi beskriver i kapitel 2 har Skolverket valt att använda uppgifter från statistiken för informationssystemet i stället för att samla in dessa uppgifter separat.

Om bristen på statistik blir långvarig överväger dock Skolverket att ändå samla in vissa basuppgifter från de enskilda huvudmännen genom en särskild enkätundersökning för att sedan kunna publicera inom informationssystemet tillsammans med uppgifter från de kommunala huvudmännen. Det skulle öka uppgiftslämnarbördan för de enskilda skolhuvudmännen och uppgifterna skulle inte bli lika omfattande som tidigare. Dessutom finns en risk att uppgifterna inte kommer att vara lika tillförlitliga eller jämförbara som om de hade hämtats från statistiken eftersom varje huvudman skulle sammanställa sina egna uppgifter. Men under en övergångsperiod skulle det ändå innebära att viss grundläggande information görs tillgänglig för allmänhet, vårdnadshavare och elever. En sådan lösning förutsätter dock att det skolenhetsregister som Skolverket har hemställt om finns tillgängligt.

4 Konsekvensanalys av Skolverkets förslag

Skolverket presenterar en konsekvensanalys av de förslag som framförs i kapitel 3 i denna redovisning. Konsekvensanalysen är utformad utifrån 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och utifrån regeringens uppdrag till Skolverket.

Beskrivning av problemet och vad som behöver uppnås

Problemet har beskrivits i kapitel 1 och 2 i denna redovisning. I korthet innebär problemet att ett nytt rättsläge har etablerats som innebär att Skolverket inte längre kan publicera statistik om skolväsendet på huvudmanna- eller enhetsnivå. Det får allvarliga konsekvenser för allmänhetens tillgång till information om skolväsendet, skolhuvudmännens planering och systematiska kvalitetsarbete och för Skolverkets, Skolinspektionens och andra myndigheters möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Skolverket bedömer att en lösning behövs som innebär att myndigheten kan publicera och använda uppgifter om skolhuvudmän och enheter inom skolväsendet på samma sätt som innan det nya rättsläget etablerades.

Beskrivning av alternativa lösningar

I detta avsnitt redovisar Skolverket alternativa lösningar på hur tillgången till statistik om skolväsendet kan tillgodoses. Det handlar om lösningar som Skolverket övervägt, men inte gått vidare med av olika anledningar.

Konsekvenserna av om inga åtgärder vidtas har Skolverket beskrivit i kapitel 2 i denna redovisning.

Separata insamlingar av Skolverket och Skolinspektionen

En alternativ lösning är att Skolinspektionen och de olika verksamheterna inom Skolverket gör egna separata insamlingar av de uppgifter som behövs. Skolverket skulle då bland annat kunna använda sig av det bemyndigande som regeringen gett myndigheten i 14 § förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Det skulle dock innebära en ökad administration inom både Skolverket och Skolinspektionen, samtidigt som det skulle skapa en ökad uppgiftslämnarbörda hos skolhuvudmännen. Som vi skriver i kapitel 2 i denna redovisning är det dock något som Skolverket överväger som en temporär lösning om det nya rättsläget blir långvarigt.

Skolinspektionen har i sitt underlag till Skolverket beskrivit omfattningen på den insamling som de skulle behöva göra om de inte får tillgång till uppgifterna från Skolverket (se bilaga 3). För att visa på det merarbete som skulle krävas ger vi här ett exempel på den insamling som Skolverket skulle behöva för sin statsbidrags-hantering.

Statsbidragsenheten skulle på årlig basis behöva kontakta och samla in elevuppgifter från samtliga enskilda huvudmän, omkring 800 organisationer. Därtill skulle Skolverket behöva kontakta samtliga 290 kommuner för att samla in uppgifter om

vilka förskoleenheter som har tillstånd att bedriva verksamhet. Skolverket skulle behöva ha en organisation som resurssätts för att kontakta huvudmännen och efterfråga uppgifterna, ta emot uppgifterna, komplettera uppgifterna vid behov samt kvalitetssäkra uppgifterna. Det insamlade underlaget skulle också riskera att skilja sig från de uppgifter som samlats in för framställning av statistik.

Mot denna bakgrund vill Skolverket avråda från alternativ som innebär separata insamlingar från huvudmännen.

Organisatorisk lösning inom Skolverket

Uppgifterna om enskilda huvudmän som anses avse ekonomiska förhållanden skyddas med det nya rättsläget av sekretess och kan således endast hanteras inom de två statistikenheter på Skolverket som omfattas av den så kallade statistiksekretessen. Ett alternativ skulle därmed vara att låta dessa enheter hantera Skolverkets hela behov av att behandla denna typ av uppgifter. Enheterna skulle således även göra beräkningar inför fördelningen av statsbidrag, besluta om urval för riktade skolutvecklingsinsatser och hantera utskick av nationella prov. Antalet anställda på dessa enheter skulle därmed behöva öka kraftigt och antalet enheter dessutom utökas.

Det är dock inte sannolikt att en sådan lösning skulle vara förenlig med hur lagstiftaren avsett att statistiksekretessens räckvidd ska tolkas.⁵¹ Skolverket bedömer också att en sådan lösning skulle försvåra möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet. Slutligen skulle en sådan organisatorisk förändring inte lösa alla problem som det nya rättsläget innebär. Myndigheten skulle fortfarande inte kunna publicera uppgifter på huvudmannan- eller skolenhetsnivå och inte heller dela dessa uppgifter med andra myndigheter såsom Skolinspektionen. Det skulle heller inte möjliggöra för Sverige att delta i internationella studier som PISA och TIMSS.

Mot denna bakgrund bedömer Skolverket att en rent organisatorisk lösning inte är ett gångbart alternativ.

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

Skolverket bedömer att det första, andra, samt fjärde förslaget inte innebär några ökade kostnader för skolhuvudmännen. Det tredje förslaget innebär dock ökade kostnader för skolhuvudmännen på grund av de parallella processer som krävs. Skolverkets tredje samt fjärde förslag innebär vidare ökade kostnader för Skolverket. I detta avsnitt redogör Skolverket för dessa kostnader och hur de kan finansieras.

Som myndigheten framför i budgetunderlaget för 2021–2023 och i kapitel 3 i denna redovisning, bör Skolverket på sikt även sköta större delen av insamlingen från skolhuvudmännen i stället för att uppdra insamlingen åt SCB.

⁵¹ Se prop. 2013/14:162, s. 8–10.

I det tredje förslaget behöver Skolverket, eller annan part, bygga upp en parallell funktion för såväl kvalitetssäkring som statistik- och uppgiftsproduktion för de uppgifter som rör enskilda huvudmän. Detta innebär ökade kostnader för såväl personal som teknik. Skolverket presenterar här en grov uppskattning av kostnaderna utifrån kostnaderna för nuvarande statistikproduktion.

Ökade kostnader för Skolverket

I dag samlar SCB in uppgifterna för såväl enskilda som kommunala huvudmän på uppdrag av Skolverket som i sin tur betalar SCB för arbetet. Skolverkets kostnad för ersättningen till SCB uppgår årligen till omkring 30 miljoner kronor. Skolverkets statistikenheter bearbetar sedan uppgifterna vidare genom att kvalitetssäkra och därefter producera och kommunicera statistiken. Statistikenheternas personalbudgetar för 2020 uppgick till 25 miljoner kronor. Totalt kostar med andra ord den nuvarande statistikproduktionen 55 miljoner kronor per år. Om en parallell funktion införs för såväl insamling och kvalitetssäkring som statistik- och uppgiftsproduktion och kommunikation av de uppgifter som rör enskilda huvudmän skulle kostnaden bli ungefär densamma. Utifrån att de enskilda huvudmännen utgör en relativt hög andel av det totala antalet huvudmän uppskattas kostnaderna för den nya parallella statistikproduktionen uppgå till cirka tre fjärdedelar av kostnaderna för den nuvarande statistikprocessen, det vill säga drygt 40 miljoner kronor per år. Det inkluderar dock inte kostnader för en ny teknisk lösning hos Skolverket för att möjliggöra insamling, samt kostnader för rekrytering och handledning av ny personal. Den tekniska lösningen uppskattas kosta cirka 15 miljoner kronor. Kostnaderna för rekrytering och handledning för dubbleringen av tjänster uppskattas till cirka 10 miljoner kronor. När verksamheten är etablerad uppskattas med andra ord kostnadsökningen hos Skolverket till 40 miljoner kronor. Utöver detta tillkommer kostnader om totalt 25 miljoner kronor i en uppbyggnadsfas vilket fördelas över tiden för uppbyggnad.

På sikt ser Skolverket att en majoritet av uppgiftslämnare kommer att kunna hantera sin uppgiftsinlämning på ett mer automatiserat sätt. För mindre aktörer som inte har tekniska förutsättningar skulle Skolverket även erbjuda uppgiftsinlämning manuellt såsom idag sker hos SCB. Eftersom detta ställer samma krav på kvalitetssäkring hos såväl huvudmän som den insamlade myndigheten som nu, är påverkan på uppgiftslämnarbördan liksom tidsåtgången hos myndigheten oklar. Det är dock troligt att en viss effektivisering kan komma att uppnås. Om uppgiftsinlämningen i sin helhet stegvis övertas av Skolverket kan även andra positiva effekter uppkomma. Det har Skolverket beskrivit i sitt budgetunderlag för 2021–2023.

Förslag fyra bedöms kunna finansieras inom ram på sikt givet att all uppgiftsinlämning kan samlas hos Skolverket, då det i sak är samma steg ifråga om insamling, kvalitetssäkring, statistikproduktion och kommunikation som ska genomföras som idag om än fördelat på andra funktioner. Under en övergångsperiod uppkommer dock ökade kostnader för den tekniska lösningen samt för uppbyggnaden av en insamlingsfunktion. Den tekniska lösningen uppskattas även här kosta cirka 15 miljoner kronor och nyrekryteringskostnaderna för det insamlingsarbete som nu görs

av SCB till 8 miljoner kronor. Det innebär initiala kostnader om totalt 23 miljoner kronor fördelade över ett par år.

Ökade kostnader för skolhuvudmännen

Det tredje förslaget innebär ökade kostnader för dubblerad arbetsinsats vad gäller kvalitetssäkring av uppgifterna för de enskilda skolhuvudmännen. Skolverket har inom ramen för detta uppdrag inte kunnat kvantifiera storleken på denna merkostnad.

Konsekvenserna för skolhuvudmännen

Skolverket bedömer att det tredje förslaget innebär ökade kostnader för skolhuvudmännen. Det beskrivs i kapitel 3 och i avsnittet om kostnadsmissiga och andra konsekvenser ovan. Övriga förslag innebär inga ökade kostnader för skolhuvudmännen eftersom de medför att skolhuvudmännen levererar uppgifter på samma sätt som i dag och att uppgiftslämnarberördan inte ökar.

Beroende på hur förslagen utformas kan det möjligen bli vissa förändringar i vilka uppgifter som samlas in från huvudmännen. I Skolverkets tidigare analyser av sådana förändringar har det dock framgått att det i de allra flesta huvudmäns avtal med sina systemleverantörer ingår att leverantörerna ska göra de förändringar som behövs utifrån ändrade krav. Mindre förändringar av vilka uppgifter som samlas in bör alltså inte innebära någon ökad kostnad för huvudmännen.

Skolverket bedömer att förslagen i övrigt kommer att få positiva konsekvenser för skolhuvudmännen. Tillgången till uppgifter om egen och andras verksamhet underlättar enligt Skolverkets bedömning planeringen och det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmännen.

Särskilt om konsekvenser för företag

Läsåret 2019/20 var 2 063 enskilda huvudmän verksamma inom förskolan, 581 inom grundskolan och 207 inom gymnasieskolan. I förskolan fanns det i genomsnitt 52 barn inskrivna per huvudman. I grundskolan hade enskilda huvudmän i genomsnitt 295 elever per huvudman och i gymnasieskolan i genomsnitt 488 elever per huvudman.

Skolverket bedömer att det tredje förslaget innebär en förändrad tidsåtgång för de berörda företagen. Det beskrivs i kapitel 3 och i avsnittet om kostnadsmissiga och andra konsekvenser ovan. Med Skolverkets övriga förslag kommer insamlingens genomförande inte att förändras för huvudmännen, endast regleringen av insamlingen. De förslagen innebär således inte några ökade kostnader eller krav på företagen att ställa om sin verksamhet. Möjligen med undantag för mindre ändringar i insamlingen, vilket har beskrivits tidigare.

Förslagen kommer inte att påverka konkurrensförhållandena för företagen jämfört med den situation som har rått fram till den 1 september 2020 då Skolverket slutade publicera statistik på huvudman- och skolenhetsnivå. Däremot påverkas konkurrensförhållandena för företagen genom att uppgifter om exempelvis

betygsresultat eller resultat på nationella prov publiceras. Skolverket bedömer dock att det har varit lagstiftarens intention att just påverka konkurrensförhållandena för företagen genom sådan publicering. Genom att elever och vårdnadshavare har tillgång till information om de olika skolorna ska de kunna välja den skola som de bedömer är bäst utifrån deras behov och önskemål.

Skolverket bedömer att några särskilda hänsyn inte behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Enskildas personliga förhållanden kommer fortfarande att skyddas med de föreslagna ändringarna. Det innebär att Skolverket inte kommer att kunna publicera uppgifter för skolor där elevgrupperna är så små att enskilda individer skulle riskera att identifieras.

Särskilt om konsekvenser för kommuner och regioner

Skolverket bedömer att förslagen inte får någon förändrad påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Skolverket bedömer att förslagen inte påverkas av skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Bedömning av tidpunkten för ikraftträdande och av behov av särskilda informationsinsatser

Skolverket bedömer att en förändrad reglering behöver träda i kraft så snart som möjligt. Den begränsade tillgången till uppgifter på huvudmanna- och enhetsnivå riskerar att få allvarliga konsekvenser. Det gäller särskilt tillgången till skolenhetsregistret. Skolverket kan dock inte bedöma hur snabbt en förändrad reglering kan träda i kraft. Det beror på överväganden som behöver göras inom Regeringskansliet. Ändringar i regleringen kan också göras som tidsbegränsade lösningar i avvaktan på att en mer permanent reglering.

Den uppbyggnad av kompetens och teknik som Skolverket behöver göra för att genomföra förslag 3 och 4 bedöms ta ett par år att genomföra.

Skolverket bedömer inte att genomförandet av förslagen kräver någon särskild informationsinsats utöver att regeringen och Skolverket informerar om förändringarna på sedvanligt sätt. Dessutom kommer Skolverket att löpande hålla andra myndigheter och företrädare för huvudmännen informerade om hur vi hanterar situationen.

Bilaga 1 – Författningsförslag

I denna bilaga presenteras författningsförslag för de olika förslagen. Det bör noteras att samtliga författningsförslag är utkast som kommer att behöva fortsatt beredning av Regeringskansliet. Skolverket är naturligtvis behjälpligt i Regeringskansliets fortsatta arbete.

Förslag 1: Sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen

Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det i lagen ska införas en ny paragraf, 24 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap. Sekretess till skydd för enskild inom forskning och statistik

Statistik

8 a § Sekretess enligt 8 § hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas till Statens skolverk, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med

- 1. nationell uppföljning och utvärdering,*
- 2. nationella studier om måluppfyllelse*
- 3. internationella studier om skolväsendet*
- 4. hantering av nationella prov*
- 5. stöd till skolutveckling,*
- 6. hantering av statliga stöd och bidrag,*
- 7. det nationella informationsystemet för skolväsendet,*
- 8. redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken.*

Sekretessen i 8 § hindrar inte att en sådan uppgift lämnas från Statens skolverk till Statens skolinspektion, om uppgiften behövs i inspektionens tillsynsverksamhet.

Förslag 2: Undantag i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen

Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det i lagen ska införas en ny paragraf, 24 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap. Sekretess till skydd för enskild inom forskning och statistik

Statistik

8 a § Sekretess enligt 8 § gäller inte uppgift om ekonomiska förhållanden för enskild huvudman eller enhet inom skolväsendet, om intresset av allmän kännedom om förhållanden som rör utbildningars eller pedagogiska verksameters förutsättningar, genomförande, kvalitetssäkring, resultat eller liknande allmänintressen har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

Förslag 3: Insamling med olika ändamål

Här presenteras de lagändringar och ändringar i offentlighets- och sekretessförordningen som Skolverket bedömer är nödvändiga för förslaget. Därutöver kommer det att behövas förordningar som reglerar registren. Arbetet med förordningarna kräver ytterligare överväganden och är dessutom delvis beroende av hur lagstiftningen utformas. Skolverket presenterar därför inte några sådana förordningsförslag i denna redovisning. Däremot kommer Skolverket naturligtvis att vara behjälpligt i Regeringskansliets fortsatta arbete.

Ändringar i 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 23 kap. 7 c och 7 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

7 c §

Sekretess gäller hos Statens skolverk för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i register för administration och handläggning av statliga stöd och bidrag inom skolväsendet och register för uppgifter för skolutveckling som avses i 26 kap. 24 a § skollagen (2010:800), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess enligt första stycket gäller hos Statens skolverk i ärenden om statliga stöd och bidrag inom skolväsendet samt i ärenden om skolutveckling.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år

7 d §

Sekretess gäller hos Statens skolverk för uppgift om socioekonomiska uppgifter om enskild i ärenden om statliga stöd och bidrag inom skolväsendet samt i ärenden om skolutveckling.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

Ändringar i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Nuvarande lydelse

7 §

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
Statens Skolverk	nationella undersökningar inom skolväsendet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) om måluppfyllelsen i sektorn	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
	internationella undersökningar inom skolväsendet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800)	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Ny lydelse

7 §

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
Statens Skolverk	nationella undersökningar inom skolväsendet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) om måluppfyllelsen i sektorn internationella undersökningar inom skolväsendet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800)	

Ändringar i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 26 kap. 1 § och 26 a kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas 13 nya paragrafer, 26 kap. 24 a, 25 a och 26 a §§ och 26 a kap. 7, 8 a, 8 b, 9, 10, 11, 12, 13, 14 och 15 §§, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), och
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

– nationell uppföljning och utvärdering samt register för administration och handläggning av statliga stöd och bidrag inom skolväsendet och register för uppgifter för skolutveckling (24–28 §§).

Uppdrag

24 a §

Statens skolverk ska föra register med uppgifter som behövs för att kunna fullgöra sina uppdrag avseende statliga stöd och bidrag inom skolväsendet samt skolutveckling

Uppgiftsskyldighet

25 a §

Huvudmän för utbildning eller annan verksamhet ska till Statens skolverk lämna sådana uppgifter som behövs för de register som avses i 24 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

26 a §

Statens skolverk får förelägga den som är uppgiftsskyldig enligt 25 a § första stycket eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 25 a § andra stycket att fullgöra sin skyldighet.

26 a kap.

1 §

Detta kapitel tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.

Bestämmelserna i 2–6 §§ i detta kapitel tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.

Bestämmelserna i 7–15 §§ i detta kapitel tillämpas endast vid behandling av personuppgifter i register enligt 7 §.

Detta kapitel ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter i elevhälsan som utförs inom hälso- och sjukvården.

Register

Tillämpningsområde och personuppgiftsansvarig

7 §

Statens skolverk får utföra behandling av personuppgifter i register för administration och handläggning av statliga stöd och bidrag inom skolväsendet samt register för uppgifter för skolutveckling och är personuppgiftsansvarig.

Ändamål

8 a §

Personuppgifter i ett i register för administration och handläggning av statliga stöd och bidrag inom skolväsendet får behandlas för följande ändamål:

- 1. framställning av statistik,*
- 2. handlägga och administrera statliga stöd och bidrag inom skolväsendet*
- 3. följa upp och utvärdera stöd och bidrag inom skolväsendet*
- 4. forskning.*

8 b §

Personuppgifter i ett register för uppgifter för skolutveckling får behandlas för följande ändamål:

- 1. framställning av statistik,*
- 2. utföra urval av huvudmän och skolenbeter som ska ges riktade insatser*
- 3. genomföra resultatuppföljning av huvudmän och skolenbeter som fått riktade utvecklingsinsatser*
- 4. följa upp och utvärdera riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden*
- 5. forskning.*

Innehåll

9 §

Registren får innehålla endast de uppgifter som behövs för de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas enligt 8 a-b §§.

Samkörning

10 §

Statens skolverk får för de ändamål som anges i 8 a-b §§ hämta personuppgifter till registren genom samkörning.

Sökbegrepp

11 §

Som sökbegrepp i registren får användas uppgifter som enligt 9 § får ingå i registren enligt 8 a-b §§.

Direktåtkomst

12 §

Endast Statens skolverk får ha direktåtkomst till uppgifter i registren enligt 7 §.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

13 §

Personuppgifter i registren får lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast om uppgifterna ska användas för de ändamål som anges i 8 a-b §§.

Sekretess

14 §

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om begränsningar i rätten att lämna ut personuppgifter.

Bemyndiganden

15 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

- 1. begränsning av de i 8 a-b §§ angivna ändamålen,*
- 2. begränsningar av de uppgifter som registren enligt 9 § får innehålla,*
- 3. begränsningar av samkörning enligt 10 §, och*
- 4. begränsningar i rätten att bevara uppgifter.*

Förslag 4: Insamling till utbildningsdataregister

Skolverket presenterar inga särskilda författningsförslag i denna del, utan bedömer att de föreslagna författningsändringarna till det tredje förslaget kan fungera som utgångspunkt även för detta förslag.

Bilaga 2 – Hemställan om skolenhetsregistret

Bilaga 2 publiceras separat.

Bilaga 3 – Skolinspektionens underlag

Bilaga 3 publiceras separat.