

## **Fördelar och nackdelar med en individbaserad elevuppgiftsinsamling**

– förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola

## Förord

Föreliggande rapport är ett svar på uppdraget i Skolverkets verksamhetsplan för 2007 med följande lydelse: ”Skolverket måste komma vidare med moderniseringen av det nationella uppföljningssystemet. När det gäller diskussionerna om en individbaserad statistik skall avdelningen, med ett etiskt grundperspektiv, identifiera för- och nackdelar med en sådan statistikinsamling på individnivå.”

Jonna Josefsson har varit projektledare för att besvara uppdraget och har tillsammans med Mikael Henningsson sammanställt rapporten. Gunhild Bartholdsson har deltagit under hela projektet med värdefulla synpunkter. Ulrika Lindén har deltagit i arbetet med de avsnitt i rapporten som behandlar de juridiska frågorna. Ett varmt tack till riktas till medarbetare på Skolverket som lämnat viktiga synpunkter: Claes-Göran Aggebo, Gerd Andersson, Birgitta Andrén, Stefan Erson, Ulrika Lundqvist, Lage Åström, Christina Sandström och Anna Westerholm.

Ett stort tack skall också ges till de myndigheter och organisationer som har bidragit med värdefulla synpunkter. Ett speciellt tack riktas till Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting. Andra myndigheter och organisationer som bidragit är: Barnombudsmannen, Centrala studiestödsnämnden, Friskolornas riksförbund, Integrationsverket, LO, Lärarnas riksförbund, Specialpedagogiska institutet och Specialskolemyndigheten samt representanter från Botkyrka, Burlöv, Eskilstuna, Göteborgs, Karlstads, Kils, Nacka, Smedjebackens och Stockholms kommun.

## **Innehåll**

### **Sammanfattning och slutsatser 5**

#### **1 Inledning 9**

- 1.1 Uppdrag och syfte 9*
- 1.2 Bakgrund 9*
- 1.3 Metod 10*
- 1.4 Definitioner 10*
- 1.5 Disposition 11*
- 1.6 Avgränsningar och fortsatt arbete 11*

#### **2 Förslag på en individbaserad elevuppgiftsinsamling 13**

- 2.1 Insamlingen idag – gruppstatistik 13*
- 2.2 Insamlingen enligt förslaget – individbaserad statistik 14*
- 2.3 Juridiska förutsättningar 16*

#### **3 Behov och nytta av en individbaserad elevuppgiftsinsamling 18**

- 3.1 Ny officiell statistik 18*
- 3.2 Nya analysmöjligheter 19*

#### **4 Behandling och skydd av personuppgifter i en individbaserad elevuppgiftsinsamling 23**

- 4.1 Begreppet personlig integritet 23*
- 4.2 Juridiskt skydd av den personliga integriteten 25*
- 4.3 Personlig integritet i relation till elevuppgiftsinsamlingen 26*
- 4.4 Behandling på lokal och central nivå 26*
- 4.5 Erfarenheter av individbaserad statistik 29*
- 4.6 Utlämnande av sekretesskyddad statistik 29*

#### **5 Införande och konsekvenser 31**

- 5.1 Före ett införande 31*
- 5.2 Det praktiska införandet 32*
- 5.3 Konsekvenser för uppgiftslämnarbördan 34*
- 5.4 Konsekvenser för kvaliteten i statistiken 35*

**6 Synpunkter från uppgiftslämnare och intresseorganisationer 38**

**Referenser och lästips 42**

**Bilaga 43**

## Sammanfattning och slutsatser

Sedan Skolverket fick ansvaret för den officiella statistiken år 1994<sup>1</sup> har verket samlat in individbaserad statistik för elever i grundskolans årskurs 9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Efterfrågan på individbaserade insamlingar är stor och frågan om att införa en individbaserad insamling för yngre elever har blivit mer och mer aktuell. Det finns ett ökande behov bland annat på grund av valfriheten i skolan och att fler nationella prov ska följas upp.

Projektet är egeninitierat till följd av en efterfrågan och ett behov av möjligheter till nya och fördjupade analyser av bland annat elevströmmar och skolors effekt på resultat, nya mått i den officiella statistiken, minskad uppgiftslämnarbörda för skolor och huvudmän samt ökad kvalitet i statistiken. Det finns en efterfrågan från bland andra Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) liksom från Statistiska centralbyrån (SCB) att införa en individinsamling för att minska uppgiftslämnarbördan och öka analysmöjligheterna. Även utredningen Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem ser många fördelar med en individbaserad elevuppgiftsinsamling och förordar ett införande.<sup>2</sup>

Syftet med detta projekt är att ta fram ett beslutsunderlag i frågan om att införa en individbaserad elevuppgiftsinsamling i förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola. Projektet ska beskriva frågan ur ett etiskt grundperspektiv. Fördelar med ett införande ska vägas mot tänkbara nackdelar. Innan beslut tas om att gå över till en individbaserad elevuppgiftsinsamling bör en avvägning göras mellan behov och nytta av uppgifterna kontra risker för kränkning av den personliga integriteten.

Bedömningen är att behoven av och nyttan med en individbaserad elevuppgiftsinsamling väger tyngre än riskerna för integritetskränkning varför ett införande av en individbaserad elevuppgiftsinsamling föreslås.

Nedan presenteras en sammanfattning av förslaget samt de fördelar och nackdelar som behandlas i rapporten. I slutsatserna presenteras den samlade bedömningen och vilken avvägning som görs mellan fördelar och nackdelar.

### Sammanfattning av förslaget

En individbaserad elevuppgiftsinsamling innebär att Skolverket ersätter dagens gruppstatistik med individbaserad statistik över elever. Förslaget går ut på att uppgiftslämnarna rapporterar samma uppgifter som i dag fast per elev istället för summerat i olika grupperingar, samt uppgift om personnummer. Genom personnummer kan ett flertal uppgifter tillföras automatiskt, så som kön och ålder. Det blir även möjligt att tillföra bakgrundsvariabler som hemkommun och utländsk bakgrund från SCB:s andra register vilket minskar uppgiftslämnarbördan.

---

<sup>1</sup> Beslutet togs redan år 1992 men från och med 1994 har Skolverket publicerat officiell statistik på området.

<sup>2</sup> SOU 2007:28 (2007), *Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*.

Skolverket kan med stöd av lagen och förordningen om den officiella statistiken införa en individbaserad elevuppgiftsinsamling för förskoleklass, grundskola och fritidshem. Ett eventuellt införande kräver bland annat en konsekvensutredning och samråd med representanter för uppgiftslämnarna, samt en ändring av uppgiftsplikten i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS). För insamling av känsliga uppgifter så som uppgifter om modersmålsundervisning och om eleven går i särskola eller specialskola krävs en ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Vid en individbaserad elevuppgiftsinsamling rapporterar uppgiftslämnarna uppgifterna per elev vilket antingen kan göras via uttag från administrativa elevregister eller genom enkla elevlistor i exempelvis Excel. Rapporteringen sker via SCB:s nya webbaserade datainsamlingssystem ELIS (elektronisk insamling). Uppgiftslämnarna, SCB och Skolverket behöver en omställningsperiod för att förbereda denna nya rapportering vilken tidigast kan införas hösten 2008. Efter omställningen förväntas tidsåtgången för rapporteringen och därmed uppgiftslämnarbördan minska.

### Sammanfattning av fördelar

Utredningen av fördelarna med en individbaserad elevuppgiftsinsamling visar att den skulle innebära förenklingar vid uppgiftslämning, förbättringar i statistikens kvalitet, nya mått i den officiella statistiken, ökad flexibilitet, nya analysmöjligheter, nya möjligheter till kommunala och regionala jämförelser samt en minskad uppgiftslämnarbörda. Nedan sammanfattas fördelarna var för sig.

- *Utökad och förbättrad officiell statistik med nya mått och större användbarhet* skulle kunna presenteras. En individbaserad elevuppgiftsinsamling gör att statistiken blir mer flexibel då den kan grupperas vid behov. Ett antal nya mått skulle kunna presenteras för förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola. Bland annat skulle antal elever folkbokförda i kommunen och antal elever med svensk respektive utländsk bakgrund kunna presenteras. Möjligheterna till nya mått skulle förbättra uppföljningen på lokal och nationell nivå samt ge nya möjligheter till kommunala och regionala jämförelser.
- *Nya möjligheter till fördjupade analyser* är en annan fördel med en individbaserad elevuppgiftsinsamling. Bland annat finns det ett ökat analysbehov på grund av valfriheten och möjligheter att byta skola som medfört en ökad elevomsättning. Det skulle bland annat bli möjligt att fortlöpande analysera valfrihetens effekter samt hur valfriheten utnyttjas, elevströmmar mellan huvudmän och skolor, elevströmmar mellan grund- och särskolan, elevomsättning, likvärdighet i förutsättningar, elever med utländsk bakgrund och elevens hem- respektive skolkommun. Det skulle även bli möjligt att kontinuerligt göra value added-analyser av skolors effekt på variationen i måluppfyllelse och longitudinella studier över tid. Nya möjligheter till kommunala jämförelser skulle åstadkommas.
- *En minskad uppgiftslämnarbörda* för kommunala, fristående och statliga huvudmän är en av målsättningarna med en förändrad elevuppgiftsinsamling. Bland annat skulle det innebära färre arbetsmoment före uppgiftslämning då personuppgifter på lokal nivå skickas i oförändrad form till central nivå. Metoden är mer rationell då

summeringar av individuppgifter på lokal nivå utgår. Från hundratalet summeringar idag till cirka tio variabler per elev rapporteras vid en förändrad insamling. I längden minskar kostnaden för insamlingen och för uppgiftslämnarna.

- *Ökad kvalitet i statistiken* är ett ständigt mål för utvecklingsarbetet på Skolverket. En individbaserad elevuppgiftsinsamling skulle efter en inkörningsperiod innebära en ytterligare kvalitetsförbättring i den officiella statistiken över elever i förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola. Det skulle på sikt även kunna innebära att produktionstiden förkortas och statistiken skulle då kunna publiceras tidigare än den gör idag. Färre arbetsmoment vid rapportering innebär ett minskat antal felkällor. Det skulle även bli möjligt att upptäcka dubletter och över- eller undertäckning exempelvis mellan skolformer. Granskningsarbetet förenklas för SCB bland annat genom automatiska logiska kontroller av inrapporterade uppgifter.

### Sammanfattning av nackdelar

Den främsta nackdelen med en individinsamling är risken för kränkning av den personliga integriteten. En förändrad insamling innebär även tillfälligt ökade kostnader. Man bör vara medveten om att alla förändringar i statistikinsamlingar riskerar att bli potentiella felkällor. Nackdelarna sammanfattas nedan.

- *Risk för kränkning av den personliga integriteten* kan uppstå vid missbruk av personuppgifterna. Vissa kan även uppleva det som ett obehag att finnas med i ett register. En del uppgifter som samlas in kan komma att upplevas som mer känsliga än andra. Individbaserad statistik kan samköras med andra register för statistik- och forskningsändamål vilket kan upplevas som obehagligt för vissa. Ju fler transporter av personuppgifter och ju fler aktörer som behandlar personuppgifterna desto fler är de potentiella riskerna för missbruk. Erfarenheter från Skolverkets andra individinsamlingar (exempelvis för elever i årskurs 9 och gymnasieskolan) liksom bedömningen utifrån föreliggande rapport är dock att riskerna för kränkning är små.
- *En initial merkostnad* är oundviklig vid en omställning till en individbaserad elevuppgiftsinsamling. SCB:s förändringar i systemen och Skolverkets ändrade beställningar kommer att innebära en engångskostnad för Skolverket. Förändringen kan även innebära en viss kostnad i tid och pengar för huvudmän som uppgiftslämnare.
- *En ny insamlingsmetod kan innebära "barnsjukdomar"* för statistikinsamlingen. Risken finns exempelvis att uppgiftslämnare lämnar felaktiga, ej kompletta eller tomma datafiler då ny teknik kräver ny kunskap. Det krävs en konsolideringsfas med ett aktivt arbete för att bibehålla god kvalitet i statistiken.

### Slutsatser

Genomgången av behov och nytta av en individbaserad elevuppgiftsinsamling visar att de önskade fördelarna med insamlingen ska kunna infrias. Förslaget innebär nya mått i den officiella statistiken, möjligheter till nya och fördjupade analyser, minskad uppgiftslämnarbörda för skolor och huvudmän samt ökad kvalitet i statistiken.

Samtidigt bedöms riskerna för integritetskränkning som små då behandlingen av uppgifterna är kringgärdade av juridiska regleringar, säkerhetsföreskrifter och -rutiner både på SCB och på Skolverket. Bland annat är uppgifterna sekretesskyddade och de får endast användas för forsknings- och statistikändamål. Både erfarenheter från Skolverkets övriga individinsamlingar och bedömningen utifrån föreliggande rapport talar för att risken för kränkning är liten.

Den samlade bedömningen är att behoven och nyttan av en individbaserad elevuppgiftsinsamling väger tyngre än riskerna för integritetskränkning och de initiala merkostnaderna.

Ett genomförande kan dock endast ske genom ett brett förberedelsearbete i nära samarbete med både SCB och uppgiftslämnarna. Praktiska frågor och lösningar behöver diskuteras och noggrant gås igenom för att omställningen ska kunna ske med bibehållen kvalitet i statistiken och så små omställningskostnader som möjligt. Informationsinsatser för uppgiftslämnare bör ske i god tid och den tekniska anpassningen kräver en viss förberedelsetid för alla parter.

Anvisningar för den nya insamlingen bör vara så noggrant formulerade som möjligt för att minska merarbete och extra kostnader. I ett längre perspektiv behövs även diskussion kring vad den nya officiella statistiken ska innehålla och hur den ska utformas.



## 1 Inledning

Skolverkets nationella uppföljning och utvärdering av skolväsendet ska bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppnås. Målen ska uppnås genom att främja likvärdighet, insyn, öppenhet och debatt inom utbildningsområdet. Uppföljningsstatistiken ska ge en samlad bild av verksamheterna och de resultat som uppnås samt ge underlag för forskning, reflektion, analyser och beslut om förändringar.

### 1.1 Uppdrag och syfte

Enligt Skolverkets verksamhetsplan för 2007 ska avdelningen för utbildningsfrågor identifiera för- och nackdelar med en individbaserad elevuppgiftsinsamling:

*”Skolverket måste komma vidare med moderniseringen av det nationella uppföljningssystemet. När det gäller diskussionerna om en individbaserad statistik skall avdelningen, med ett etiskt grundperspektiv, identifiera för- och nackdelar med en sådan statistikinsamling på individnivå.”<sup>3</sup>*

Syftet med detta projekt är att ta fram ett beslutsunderlag i frågan om att införa en individbaserad elevuppgiftsinsamling i förskoleklass, grundskola, fritidshem, specialskola och särskola.<sup>4</sup> Innan beslut tas om att samla in personuppgifter i elevuppgiftsinsamlingen bör en avvägning göras mellan behov och nytta av uppgifterna kontra risker för kränkning av den personliga integriteten. Juridiska förutsättningar samt praktiska konsekvenser för uppgiftslämnarna måste också vägas in i den samlade bedömningen av för- och nackdelar med en individbaserad elevuppgiftsinsamling. Projektet syftar till att beskriva dessa överväganden ur ett etiskt grundperspektiv. Ett slutgiltigt beslut kan dock inte tas förrän samråd med de organisationer som företräder uppgiftslämnarna skett.

### 1.2 Bakgrund

Sedan år 1994<sup>5</sup> ansvarar Skolverket för Sveriges officiella statistik om skola och vuxenutbildning och sedan 1998 även för officiell statistik om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Myndigheten har därmed lång erfarenhet och vana av att samla in och behandla individbaserad elevstatistik. Vad gäller risk för kränkning av den personliga integriteten känner Skolverket inte till något fall där uppgifter från individbaserad elevstatistik har missbrukats eller lett till kränkning.

I dag samlas individbaserad statistik in om elever i grundskolans årskurs 9, elever i gymnasieskolan samt för studerande inom komvux, särsvux och SFI. För övriga verksamhetsformer – förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola, särskola och specialskola – saknas individuppgifter då endast gruppstatistik samlas in.

---

<sup>3</sup> Skolverket (2007), *Verksamhetsplan 2007*.

<sup>4</sup> Grundskola inkluderar sameskolan och särskola inkluderar obligatorisk särskola och gymnasiesärskola.

<sup>5</sup> Beslutet togs redan år 1992 men från och med 1994 har Skolverket publicerat officiell statistik på området.

En individbaserad elevuppgiftsinsamling innebär att Skolverket ersätter dagens gruppstatistik med individbaserad statistik över elever. Projektet är egeninitierat till följd av en efterfrågan och ett behov av nya mått i den officiella statistiken, möjligheten till nya och fördjupade analyser, minskad uppgiftslämnarbördan för skolor och huvudmän samt ökad kvalitet i statistiken.

Utredningen Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem<sup>6</sup> anger att det finns mycket att vinna på att införa en individbaserad elevuppgiftsinsamling. Bland annat anses det kunna bidra med analyser av likvärdigheten i ett nationellt perspektiv, av skolors effektivitet, möjligheten att följa elevgrupper genom skolsystemet och att få aktuell information om de förutsättningar skolor arbetar med när det gäller elevsammansättning. Det finns även en efterfrågan från bland andra Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) liksom från Statistiska centralbyrån (SCB) att införa en individinsamling för att minska uppgiftslämnarbördan och öka analysmöjligheterna. Frågan om en individbaserad elevuppgiftsinsamling lyftes internt på Skolverket i de båda arbetsgrupper som 2006 arbetade i ett projekt om förbättrad måluppfyllelse i grundskolan. Frågan har på Skolverket främst drivits av enheten för utbildningsstatistik.

### 1.3 Metod

Projektgruppens arbete har bestått i informationsinsamling, dialog med berörda parter samt sammanställning, förankring och kvalitetssäkring av rapporten. Informationsinsamlingen har bland annat inbegripit studier av Skolverkets interna samt externa rapporter och styrdokument liksom andra rapporter och utredningar. Det har även utgjorts av att studera debatten kring personlig integritet genom dialog med SCB och utifrån offentliga utredningar.

Projektgruppen har haft en tät dialog med SCB som genomför Skolverkets insamlingar. SCB har varit behjälplig i frågor kring behandling och skydd av personuppgifter samt frågor om den nuvarande och den föreslagna insamlingen.

Rapporten har förankrats internt via en intern referensgrupp, hos enhets- och avdelningschef samt hos andra personer på Skolverket för ytterligare kvalitetssäkring liksom externt hos SCB. Innehållet i rapporten har kommunicerats med samrådsgruppen för Skolverkets officiella statistik inklusive SKL och Friskolornas riksförbund samt kommunala referensgrupper med representanter från ett urval kommuner.

### 1.4 Definitioner

*Individbaserad statistik* innebär att statistiken baseras på primäruppgifter om varje enskild individ. Varje uppgift i statistikinsamlingen rapporteras per individ. Det kan, men behöver inte innebära, att det finns uppgift om individens personnummer. Skolverket har idag individbaserad statistik för elever i årskurs 9 och gymna-

---

<sup>6</sup> SOU 2007:28 (2007), *Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*.

sieskolan samt för studerande inom komvux, sÄrvux och SFI. Före leverans frÅn SCB till Skolverket ersÄtts personnumren med lÖpnummer.

*Gruppstatistik* innebÄr att statistiken baseras pÅ aggregerade antalsuppgifter fÖr olika grupper av individer. FÖr Skolverkets insamlingar innebÄr det att skolhuvudmÄnnen rapporterar omfattande summeringar utifrÅn individregister i huvudmÄnnens administrativa register. Dagens mÄngduppgifter redovisas bland annat per skola, kÖn och Årskurs. Skolverket har idag gruppstatistik fÖr fÖrskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, fÖrskoleklass, grundskola, sÄrskola och specialskola.

*Personuppgifter* definieras i personuppgiftslagen (1998:204) 3 § som ”all slags information som direkt eller indirekt kan hÄnföras till en fysisk person som Är i livet”. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken 14 § anges att en statistikansvarig myndighet sÅ som Skolverket fÅr behandla personuppgifter och att behandling av personuppgifter fÅr omfatta uppgift om personnummer. Uppgifter pÅ individnivÅ Är personuppgifter oavsett om uppgifterna innehÅller information om personnummer eller inte.

## 1.5 Disposition

Förslaget pÅ en individbaserad elevuppgiftsinsamling och de juridiska förutsättningarerna för ett införande presenteras i kapitel 2. Behov och nytta av en individbaserad elevuppgiftsinsamling beskrivs i kapitel 3. Här presenteras vilken ny statistik och vilka nya mått som skulle kunna publiceras i den officiella statistiken liksom vilka nya analysmöjligheter en individbaserad elevuppgiftsinsamling erbjuder.

Begreppet personlig integritet, risker för integritetskränkning samt behandling och skydd av personuppgifter i de verksamheter som behandlar personuppgifter om elever beskrivs i kapitel 4.

I kapitel 5 beskrivs det praktiska införandet och de övergripande förändringarna som krävs för uppgiftslÄmnare, SCB och Skolverket. Konsekvenser för uppgiftslÄmnarbördan och kvaliteten i statistiken diskuteras. Synpunkter frÅn ett urval uppgiftslÄmnare och intresseorganisationer beskrivs i kapitel 6. Här presenteras Även projektgruppens reflektioner utifrÅn synpunkterna.

## 1.6 AvgrÄnsningar och fortsatt arbete

Projektet fokuserar pÅ verksamhetsformerna fÖrskoleklass, grundskola, fritidshem, specialskola och sÄrskola med tanke pÅ bland annat behov av information fÖr ökad måluppfyllelse i grundskolan, behov av ny officiell statistik med bÄttre kvalitet och att minska uppgiftslÄmnarbördan. Anledningen till att fÖrskoleklass och fritidshem inkluderas i utredningen om att införa en individbaserad insamling Är att fÖrskoleklass, fritidshem och grundskola ofta Är integrerade verksamheter och statistiken fÖr de olika verksamhetsformerna i dag produceras ur en och samma insamling.

Individbaserad statistik saknas idag Även fÖr fÖrskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Förslaget i denna rapport inkluderar inte fÖrskoleverksamhet eller annan skolbarnsomsorg än fritidshem. Det Är dock möjligt att i framtiden införa individ-

baserade insamlingar för dessa verksamhetsformer om en konsekvensutredning först utförs. Anledningen till att förslaget i denna rapport inte inkluderar dessa verksamhetsformer är bland annat att varken SCB eller Skolverket har ett förskoleregister. För grundskolan finns ett skolregister med bland annat adresser till samtliga grundskolor i landet samt skolkoder vilket utgör en bas för elevuppgiftsinsamlingen. En annan anledning är att behoven att följa barnen i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i analyser är mindre än för äldre elever. För elever i förskoleklass och uppåt finns exempelvis ett behov av att studera måluppfyllelsen på individnivå vilket skiljer sig från förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Projektet har inte som syfte att värdera eller påverka vilka ytterligare uppgifter förutom personnummer som ska beläggas med uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen. Projektet utgår ifrån att uppgiftsskyldigheten fortsätter att avse samma uppgifter som nämns i Skolverkets författningssamling (SKOLFS 2000:157, ändrad 2004:24).<sup>7</sup> Projektet syftar inte heller till att presentera en komplett plan för hur en eventuell individbaserad elevuppgiftsinsamling skulle kunna genomföras, utan diskuterar istället vilka för- och nackdelar det skulle innebära.

Efter ett eventuellt beslut om förändring av statistikinsamlingen utifrån de överväganden som sker på Skolverket, krävs en ändring i SKOLFS som reglerar uppgiftsskyldigheten för kommuner och fristående huvudmän. Ändringsförslag med konsekvenser för uppgiftsskyldigheten för huvudmännen förutsätter enligt 27 § verkförförordningen (1995:1322) samråd med de organisationer som företräder uppgiftslämnarna. Förordningen förutsätter även att en konsekvensutredning utförs för att utreda föreskrifternas kostnadsmässiga eller andra konsekvenser.

För att samla in uppgifter inom ramen för den officiella statistiken som är känsliga enligt personuppgiftslagen behövs stöd i en föreskrift som regeringen meddelat. Känsliga uppgifter är i detta fall uppgifter om modersmålsundervisning för att det kan röja etnisk bakgrund samt uppgift om eleven går i särskola eller specialskola för att det kan röja uppgift om hälsa. Skolverket bör hemställa om en ändring i statistikförordningen som ger stöd åt att aktuella uppgifter kan samlas in.

---

<sup>7</sup> Uppgiftsskyldighet enligt SKOLFS presenteras i bilagan.

## 2 Förslag på en individbaserad elevuppgiftsinsamling

Skolverket har sedan år 1994<sup>8</sup> samlat in individbaserad statistik om skola och vuxenutbildning. Individbaserad statistik samlas in om elever i grundskolans årskurs 9, elever i gymnasieskolan samt för studerande inom komvux, särvtv och SFI.

Den officiella statistiken om elever i förskoleklass, grundskola, särskola och specialskola samlas däremot in i form av gruppstatistik. Uppgiftslämnaren rapporterar omfattande summeringar till SCB. Förslaget om en individbaserad elevuppgiftsinsamling innebär att uppgiftslämnaren rapporterar samtliga uppgifter per elev istället för summerat.

En individbaserad elevuppgiftsinsamling medför att statistiken blir mer flexibel där man vid behov kan göra olika typer av grupperingar. Detta är inte möjligt med dagens insamlingssystem. Med nuvarande gruppstatistik kan t.ex. inte redovisas hur många elever i grundskolan som har svensk eller utländsk bakgrund men med individbaserad elevuppgiftsinsamling blir detta möjligt.

I detta kapitel presenteras vilka uppgifter som samlas in idag som gruppstatistik och hur insamlingen ser ut. Sedan redovisas hur förslaget på en individbaserad insamling ser ut. Slutligen presenteras de juridiska förutsättningar Skolverket har för att införa en individbaserad elevuppgiftsinsamling och reglering av uppgiftsplikt.

### 2.1 Insamlingen idag – gruppstatistik

Skolverket samlar idag in elevstatistik från samtliga skolor med elever i förskoleklass, grundskola, fritidshem, specialskola och särskola. Skolhuvudmannen är skyldig att lämna uppgifterna enligt föreskrifter i SKOLFS. Insamlingarna sköts av SCB.

De nuvarande insamlingarna av elevstatistik för ovanstående verksamhetsformer baserar sig på gruppstatistik som rapporteras via pappersblankett som skickas med posten, via Internet där en webbenkät fylls i manuellt eller via Internet där en datafil med uttag från kommunernas egna elevregistersystem skickas genom en säker överföring (se även kapitel 5). Statistiken baseras på aggregerade antalsuppgifter som samlats in från huvudmännen redovisade per skola alternativt direkt från skolan/verksamheten. I detta system avkrävs uppgiftslämnarna i många fall omfattande summeringar upp till skolnivå, t.ex. skolans elevantal per årskurs. Insamlingen medför att uppgiftslämnarna måste lämna in ett hundratal summeringar av individuppgifter. Detta är ofta en resurskrävande och svår hantering.

Figur 1 illustrerar hur uppgiftslämnaren för varje modersmål ska ange hur många flickor respektive pojkar per årskurs som är berättigade till undervisning, antal elever av de berättigade som får undervisning, om undervisningen anordnas utanför timplanebunden tid samt om de deltar i undervisning i svenska som andraspråk. På

---

<sup>8</sup> Beslutet togs redan år 1992 men från och med 1994 har Skolverket publicerat officiell statistik på området.

motsvarande sätt lämnas övriga uppgifter som huvudmannen är skyldig enligt SKOLFS att rapportera.<sup>9</sup>

**Figur 1. Antalsuppgifter som uppgiftslämnarna rapporterar för modersmål och svenska som andraspråk i grundskolan.**

Årskurs (1 - 9)	Modersmålet <sup>1)</sup> Endast ett språk per rad och årskurs. Hela språknamnet skrivs ut, ej förkortning eller landsnamn	Antal elever							
		berättigade till undervisning i modersmål som ämne		som deltar i undervisning i modersmål som ämne och/eller studiehandledning på modersmålet		därav utanför timplanebunden tid		som deltar i undervisning i svenska som andraspråk (SVA)	
		Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor

Eftersom alla rapporterade antalsuppgifter är summor så är materialet inte flexibelt och anpassningsbart. Dagens gruppstatistik ger endast en övergripande bild av antalet elever per skola vilket är centralt för den nationella uppföljningen men materialet kan inte användas på något mer flexibelt sätt och vissa efterfrågade analyser kan inte heller göras. Till exempel kan inga uppgifter brytas ner för att analysera olika elevgrupper. Med nuvarande gruppstatistik kan vi inte sammanfoga ytterligare information som t.ex. socioekonomisk bakgrund, svensk respektive utländsk bakgrund eller elevens hemkommun. Grupper kan inte delas upp ytterligare och det går inte att se vilka elever som återkommer i olika grupper.

## 2.2 Insamlingen enligt förslaget – individbaserad statistik

En utveckling av insamlingen från att vara gruppstatistik till individbaserad statistik skulle innebära att uppgifterna samlas in per elev. Med individbaserad statistik menas att statistiken baseras på primäruppgifter som i detta fall innehåller elevens personnummer.

Det är viktigt att notera att en individbaserad elevuppgiftsinsamling inte skulle påverka omfattningen av antalet variabler som är belagda med uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen.<sup>10</sup> Den enda förändringen är att uppgift om personnummer läggs till. Uppgiftsskyldigheten skulle fortsätta att avse samma variabler som redan idag anges i SKOLFS<sup>11</sup> samt uppgift om personnummer.

<sup>9</sup> För en beskrivning av uppgiftsskyldigheten enligt SKOLFS se bilagan.

<sup>10</sup> De enda undantagen är statistikuppgifterna om funktionshinder för specialskolan samt modersmålsundervisning. Enligt personuppgiftslagen är dessa att betrakta som känsliga uppgifter då de kan röja uppgift om hälsa respektive etniskt ursprung och kan därför inte samlas in utan en särskild förordning meddelad av regeringen. Skolverket ska vidare utreda behovet av känsliga personuppgifter innan en hemställan om ändring i statistikförordningen görs.

<sup>11</sup> För fritidshem regleras i dag inte uppgiftsskyldigheten i SKOLFS men ett tillägg för fritidshem i SKOLFS planeras inför insamlingen hösten 2007.

En individbaserad insamling innebär att uppgiftslämnaren för varje elev lämnar cirka tio variabler för den officiella statistikens räkning, direkt till SCB. Uppgifterna kommer även i fortsättningen lämnas via huvudmannen eller skolan/verksamheten men istället för att uppgiftslämnaren skall aggregera uppgifterna ska uppgifterna lämnas per elev. Från varje skola och för varje inskriven elev ska följande uppgift lämnas:

- Skolkod (unikt löpnummer för en skola)
- Personnummer
- Vilken årskurs eleven går i (gäller inte förskoleklass eller fritidshem)
- Vilket modernt språk eller alternativ till modernt språk eleven läser inom ramen för språkval (gäller endast grundskola)
- Vilket modernt språk eleven läser inom ramen för elevens val, om eleven läser något (gäller endast grundskola)
- Vilket modersmål eleven har, om det inte är svenska (gäller endast grundskola och förskoleklass)
- Om eleven deltar i undervisning i/får stöd i modersmål (gäller ej fritidshem, för särskola och specialskola anges elevens modersmål endast om eleven deltar i modersmålsundervisning)
- Om modersmålsundervisningen sker utanför timplanbunden tid (gäller endast grundskolan)
- Om eleven deltar i undervisning i/får stöd i svenska som andraspråk (gäller ej fritidshem)
- Boendeform (gäller endast specialskolan)
- Typ av skolgång (gäller endast särskolan). Uppgift om eleven är integrerad i undervisning i grund- eller gymnasieskolan. För obligatorisk särskola anges även om eleven går i grundsärskola eller träningssärskola. För gymnasiesärskola anges även program och om eleven går individuella programmet anges om eleven får yrkesträning eller verksamhetsträning.
- Avdelning (gruppstorlek, gäller endast fritidshem)

Genom att statistik samlas in för varje elev kan uppdelningar i olika typer av grupper ske i efterhand utifrån önskemål. Det skapar flexibel statistik där man vid behov kan göra olika typer av summeringar. Bakgrundsinformation så som kön, ålder, svensk respektive utländsk bakgrund och hemkommun kan kopplas till varje individ. För en beskrivning av hur det praktiska införandet skulle kunna gå till, se kapitel 5.

## 2.3 Juridiska förutsättningar

Skolverket är en statistikansvarig myndighet och publicerar officiell statistik.<sup>12</sup> Hanteringen av den officiella statistiken är reglerad genom lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Av lagen framgår att officiell statistik skall finnas för allmän information, utredningsverksamhet och för forskning (3 §).

Förslaget till en ny individbaserad elevuppgiftsinsamling innebär en utökad hantering av personuppgifter. För insamling och annan behandling av personuppgifter krävs att Skolverket har ett lagligt stöd. Det är viktigt att utreda vilka juridiska förutsättningar som finns för att införa en individbaserad elevuppgiftsinsamling och för behandling av personuppgifter.

### Den officiella statistikens omfattning och innehåll

Av statistikförordningen framgår att en statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde. För Skolverkets del är området skolväsende och barnomsorg. Skolverket bestämmer vilka objekt och variabler som skall ingå i statistiken, vilka statistiska mått och redovisningsgrupper som skall användas och om periodiciteten i undersökningarna. Det är således Skolverket som bestämmer över en eventuell ändring i elevuppgiftsinsamlingen från gruppstatistik till individstatistik och i vilken utsträckning som t.ex. personnummer ska samlas in för den officiella statistiken på skolområdet.

### Laglig grund för behandling av personuppgifter

I lagen om den officiella statistiken ges statistikansvariga myndigheter en generell rätt att behandla personuppgifter för statistik (med vissa undantag för s.k. känsliga uppgifter). Av 14 § framgår att en statistikansvarig myndighet får behandla personuppgifter för framställning av statistik och det anges uttryckligen att behandlingen får omfatta uppgift om personnummer.

Skolverket har således en författningsreglerad möjlighet att besluta om att inom ramen för den officiella statistiken samla in personnummer inom fler verksamhetsformer än i dag om detta behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering. Denna möjlighet till behandling förutsätter alltså inte samtycke från den enskilde.

Även personuppgiftslagen ger stöd åt Skolverkets behandling av personuppgifter för statistiska syften. I 10 § personuppgiftslagen finns en uttömmande uppräkningslista av de fall då personuppgifter får behandlas. Bland annat anges att personuppgifter får behandlas om den registrerade lämnat ett samtycke eller om behandlingen är *nödvändig* för att kunna utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Som exempel på arbetsuppgifter som kan vara av allmänt intresse nämns i förarbetena till personuppgiftslagen arkivering, forskning och framställning av statistik.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Se förordningen om den officiella statistiken.

<sup>13</sup> Sören Öman och Hans-Olof Lindblom (2007), *Personuppgiftslagen – en kommentar*, s 190.



I 9 § personuppgiftslagen ställs vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter som måste uppfyllas för att man ska få behandla personuppgiften. För behandling för statistiska ändamål gäller vissa särskilda regler. Bland annat är det tillåtet att för sådana ändamål spara personuppgifterna under längre tid.

För behandling av känsliga uppgifter finns särskilda regler. I 13 § anges vilka uppgifter som är känsliga. Detta är bland annat uppgift om etniskt ursprung och hälsa. Sådana uppgifter finns med i förslaget om en individbaserad elevuppgiftsinsamling i form av uppgift om modersmålsundervisning och om eleven går i särskola eller specialskola.<sup>14</sup>

I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken anges att Skolverket är statistikansvarig myndighet. Av 1 § tredje stycket och 15 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken följer att sådana myndigheter får behandla känsliga personuppgifter för framställning av officiell och annan statistik bara om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar.<sup>15</sup> En statistikansvarig myndighet får alltså inte för framställning av statistik behandla känsliga uppgifter enbart med stöd av samtycke eller med stöd av 19 § personuppgiftslagen.<sup>16</sup> Det betyder att Skolverket måste gå in med en hemställan om ändring i statistikförordningen för att ha en laglig grund för behandling av känsliga uppgifter.<sup>17</sup>

### Reglering av uppgiftsskyldigheten

En viktig del av lagstiftningen om den officiella statistiken är den som lägger fast uppgiftsskyldigheten för bland annat kommuner och landsting. För Skolverkets del finns utöver lagen om den officiella statistiken också en särskild förordning som grund för skolhuvudmännens uppgiftsskyldighet. Förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m. reglerar möjligheten för verket att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter för uppföljning och utvärdering av skolväsendet.

Myndigheten skall enligt förordningen se till att föreskrifterna begränsas till vad som behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering av målen för skolväsende och barnomsorg. Skolverket har i föreskrifterna (SKOLFS 2000:157, senaste ändring 2004:24) meddelat vilka uppgifter som skolhuvudmännen är skyldiga att lämna in till verket. För en beskrivning av uppgiftsskyldigheten enligt SKOLFS se bilagan.

---

<sup>14</sup> Även uppgift om funktionshinder som i dag samlas in för specialskola är en känslig uppgift, se avsnitt 2.2.

<sup>15</sup> Prop 2000/2001:27 (2000), *En ny statistiklagstiftning*, s 36, 46ff och 68.

<sup>16</sup> Öman, Sören och Lindblom, Hans-Olof (2007), *Personuppgiftslagen – en kommentar*, s 257.

<sup>17</sup> Skolverket ska vidare utreda behovet av känsliga personuppgifter innan en hemställan om ändring i statistikförordningen görs.

### 3 Behov och nytta av en individbaserad elevuppgiftsinsamling

Nationell uppföljning och utvärdering ska bidra till att utbildningspolitikens mål uppnås genom att främja likvärdighet, insyn, öppenhet och debatt inom utbildningen. Uppföljningen och utvärderingen ska ge en samlad bild av de resultat som uppnås samt fungera som underlag för beslut om förändringar. Den ska även tjäna som underlag vid utvärdering, utredning, forskning och analyser. Betydelsen av uppföljning och utvärdering betonas i ett utbildningssystem som bygger på kommunalt självstyre med stor organisatorisk frihet kompletterat med ett stort antal fristående skolhuvudmän samt mål- och resultatstyrning.<sup>18</sup>

Under de senaste åren har Skolverket identifierat ett ökat behov av individbaserad elevuppgiftsinsamling i tidigare årskurser. Allt fler elever i allt lägre åldrar väljer att gå i andra skolor än den närmaste. Det blir även vanligare att elever byter skola en eller flera gånger under sin grundskoletid av annan anledning än flytt, t.ex. på grund av eget eller föräldrarnas intressen.

En individbaserad statistik ger tillgång till ny information för Skolverket, beslutsfattare och utredare på riks- och lokal nivå om valfrihetens effekter och skolans förutsättningar utifrån elevsammansättning och elevströmmar.

För att förklara behov och nytta av en individbaserad elevuppgiftsinsamling presenteras först vilka nya mått som möjliggörs och hur dessa skapar en större användbarhet. Vidare beskrivs några av de nya analysmöjligheter en individbaserad elevuppgiftsinsamling kan ge.

#### 3.1 Ny officiell statistik

En individbaserad statistik ger tillgång till ny, förbättrad och utökad officiell statistik med nya mått och större användbarhet än idag. Vissa mått skulle kunna ingå i den reguljära officiella statistiken medan andra mått skulle kunna tas fram efter behov som indikatorer på olika företeelser eller för utvärderingar och analyser.

##### Möjliga nya mått

Exempel på möjliga nya mått i förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola är:

- antal elever med svensk respektive utländsk bakgrund
- antal elever som är födda i Sverige respektive utomlands
- antal elever som invandrat före respektive efter ordinarie grundskolestart
- antal elever som går om en årskurs
- antal elever i olika åldrar per årskurs

---

<sup>18</sup> Skolverket (2006), *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamhet*.

- antal elever med olika socioekonomisk bakgrund så som föräldrarnas utbildningsnivå
- antal barn/ungdomar som går i förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola eller specialskola i annan kommun än de är folkbokförda i
- elevströmmar mellan grundskola och specialskola
- elevströmmar mellan grundskola och obligatorisk särskola
- övergångsstatistik för elever i obligatorisk särskola som går över till gymnasiesärskola

I den internationella rapporteringen till OECD finns ett antal uppgifter som inte kan lämnas med nuvarande insamlingsätt, t.ex. elevernas ålder och medborgarskap. Det skulle kunna göras med individbaserad insamling.

### **Användbarhet för andra undersökningar**

Både Skolverket och SCB genomför även enkäter för att kompensera för informationsbristen i gruppstatistiken. Skolverket genomför årligen enkäten ”Elever till och från annan kommun” vilken kan reduceras kraftigt, möjligen tas bort helt om variabeln hemkommun kan matchas mot SCB:s befintliga register över totalbefolkningen. SCB genomför årligen Elevpanelerna på uppdrag av Göteborgs universitet, där 10 000 slumpvis utvalda grundskoleelever följs över tid. Enligt SCB skulle en stor del av informationen i denna undersökning bli överflödigt vid en individinsamling.<sup>19</sup>

### **3.2 Nya analysmöjligheter**

Förutom förbättrad och utökad officiell statistik med större användbarhet än idag ger en ny insamling på individnivå även nya möjligheter till kartläggning och fördjupade analyser av olika företeelser i utbildningssystemet. Studier som idag antingen kräver stora extra resurser eller helt enkelt inte går att göra skulle kunna genomföras. En förändrad statistikinsamling möjliggör analyser som kan ligga till grund för utveckling av styrdokument och förvaltning liksom utvecklingsåtgärder på nationell och lokal nivå.

Möjliga områden för fördjupade analyser är bland andra valfrihetens effekter, segregation, likvärdighet i förutsättningar, elevomsättning och elevströmmar, elever med utländsk bakgrund, språkstudier, value added-analyser och longitudinella studier över tid inom dessa områden.

#### **Valfrihet och likvärdighet**

Sedan reformerna för en ökad valfrihet i skolan infördes i början av 1990-talet har det funnits ett intresse och behov av att studera dess effekter och konsekvenser för likvärdigheten i skolan. Studier av valfrihetens effekter på elevströmmar och segre-

---

<sup>19</sup> SCB (2007), *Individnivåinsamling av statistik om grundskolan, förskoleklass och fritidshem*.

gationen, varierande förutsättningar och hur dessa fenomen förhåller sig till de nationella målen är långsiktigt prioriterade analysområden för Skolverket.<sup>20</sup>

Variation i förutsättningar har även koppling till hur styrningen sker på olika nivåer: staten, kommunen och skolan/enheten. Individbaserad elevstatistik gör det möjligt att studera och analysera konsekvenser och effekter av valfrihet. Det kan ge en tydligare bild av vad valfriheten har inneburit för olika skolor och hur studieresultaten påverkats på skolor som har gått olika utvecklingar till mötes.

Valfrihetens effekter på likvärdigheten kan studeras genom att se hur elevsammansättningen skiljer sig mellan olika typer av skolor, så som fristående och kommunala. Exempelvis kan effekter på elevströmmar av en nyetablerad fristående skola studeras. Det är även möjligt att göra regionala jämförelser. Exempelvis kan andelen elever med svensk respektive utländsk bakgrund eller föräldrarnas utbildningsnivå presenteras på olika typer av skolor. Hur valfriheten utnyttjas av olika grupper i samhället och vilka skolor man väljer kan på så sätt beskrivas.

### **Elevomsättning och elevströmmar**

Möjligheten att välja och byta skola har medfört en allt större elevomsättning på skolorna. Med den nuvarande statistiken är det inte möjligt att få reda på hur stor omsättningen är, vare sig på riks-, regional eller lokal nivå. Detta möjliggörs med den nya statistiken.

Analyser kan göras av hur elevunderlaget varierar mellan olika skolor/regioner och över tid. Hur homogena respektive heterogena skolors/regioners elevunderlag är i avseende på vilka bakgrundskaraktäristika eleverna har samt hur grupperingarna förändras och förflyttas över tid kan beskrivas.

Elevomsättning och elevströmmar är intressant både för skolhuvudmän, kommuner och för Skolverket. En hög elevomsättning kan innebära en belastning för skolor och elever och kan också vara en indikation på något som bör uppmärksammas. Idag saknas kunskap om hur stor eller liten elevomsättningen är på nationell nivå. Med en ökad kunskap om skolornas och kommunernas förutsättningar kan politiska beslut och utformningen av styrdokument inom skolområdet ges ett bättre underlag.

En individbaserad insamling skulle även innebära att man kan följa elevströmmar mellan grundskolan och den obligatoriska särskolan eller specialskolan samt övergången mellan den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan.

### **Longitudinella studier och value added-analyser**

En individbaserad elevstatistik medför möjligheten att göra longitudinella studier där man kan följa elever genom hela skoltiden. Det möjliggör även att studier av äldre individer, exempelvis gymnasieelever, kan berikas med uppgifter från grundskolan. Variationen i måluppfyllelse i årskurs 9 eller senare kan kopplas till förhållanden på elevens tidigare skolor. Exempelvis kan skolans storlek, huvudman (fri-

---

<sup>20</sup> Skolverket (2006), *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamhet*.

stående/kommunal), andel elever med utländsk bakgrund, andel lärare med pedagogisk högskoleexamen och lärartäthet på skolor från elevens tidigare årskurser kopplas ihop med slutbetygen i årskurs 9 och resultaten i gymnasieskolan. För före detta elever i särskola och specialskolan kan sysselsättning och fortsatta studier analyseras i longitudinella studier.

Idag finns statistik över ämnesprovsresultat i årskurs 9 och för ett urval skolor även för årskurs 5. Genom att dessa uppgifter idag samlas in på individnivå kommer resultaten att kunna kopplas samman och ge en bild av hur skillnader mellan olika grupper av elever förändras mellan årskurserna. I vilken utsträckning är det samma elever som har problem med ämnesproven i årskurs 5 som senare lämnar grundskolan med ofullständiga betyg? Vilka skolor och utifrån vilka förutsättningar har lyckats med att få eleverna att nå fullständiga betyg?<sup>21</sup>

Med en individbaserad elevstatistik blir det möjligt att göra så kallade value added-studier. Det innebär att man kan studera olika skolors ”effekt” på variation i måluppfyllelse i årskurs 9. Det kommer även att bli möjligt att följa upp studier efter några år på ett relativt enkelt sätt för att se vad som har hänt med olika elevgrupper.

### **Elever med utländsk bakgrund**

Genom kännedom om antal elever med svensk respektive utländsk bakgrund kan skolors elevsammansättning och förutsättningar bättre studeras. Den nya statistiken kan ge svar på frågorna om vilka elevgrupper som får modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk och hur många år de får undervisning – om de får det hela skoltiden eller sporadiskt. Det blir också möjligt att jämföra om elever som får modersmålsundervisning uppnår bättre resultat på prov och i slutbetyg än elever som inte får det.

Aspekten invandringsår kan också studeras för att se vilken språkundervisning elever får som invandrat tidigt eller sent. Vilka modersmål som är under- respektive överrepresenterade kan beskrivas och regionala och kommunala jämförelser kan göras.

Språkutvecklingen för elever med utländsk bakgrund är ett prioriterat område för Skolverket.<sup>22</sup> Individbaserad statistik ger ett flexibelt underlag för utvärderingar inom området.

### **Elevens hemkommun**

En individbaserad elevuppgiftsinsamling innebär att elevstatistiken kommer att kunna redovisas efter var eleven är folkbokförd vilket inte är möjligt idag. Uppgiften om elevens hemkommun bidrar till bättre kunskap om eleverna i respektive kommun och ger nya möjligheter till jämförelser mellan olika kommuner.

---

<sup>21</sup> Se Skolverkets rapport ”Hur går det för femteklassarna på proven i engelska, matematik och svenska - Resultat från insamling av ämnesproven i årskurs 5 2006” för en beskrivning av problematiken kring att jämföra prov med olika riktlinjer och syften med varandra, så som ämnesproven i årskurs 5 respektive 9.

<sup>22</sup> Skolverket (2007), *Skolverkets VP-direktiv 2007*.

Den nuvarande statistiken är huvudsakligen uppbyggd för att redovisas efter huvudmännens skolor och dess elever. Vi vet i dag inte vilken hemkommun eleverna har (undantaget särskolan och specialskolan). Detta betyder att vi vet hur många, och till viss del vilka, elever som går i de skolor som finns i en viss kommun men vi vet inte hur många av kommunens folkbokförda barn som går i skolor inom kommunen. Vi kan inte redovisa hur stor andel av en viss kommuns 7 till 16-åringar som går i grund-, sär- eller specialskolan och om denna andel skiljer sig från andra kommuners.

I dag känner vi endast till antalet barn totalt i landet som går i grund-, sär- eller specialskolan och hur detta antal förhåller sig till det totala antalet barn i landet. Den nya statistiken skulle ge ett bättre mått än vi har idag på hur många barn som inte går i skolan och det skulle även skapa möjligheter för kommunala och regionala jämförelser.

### **Komplettering av utredningar**

En ytterligare fördel med en individbaserad elevuppgiftsinsamling är att de insamlade uppgifterna i många fall kan komplettera utvärderingar och analyser som görs på Skolverket. I dag kan uppgiftslämnarna få samma fråga från Skolverket vid fler än ett tillfälle – både vid elevuppgiftsinsamlingen samt även vid enskilda enkätundersökningar. Med en individbaserad elevuppgiftsinsamling skulle de enskilda undersökningarna inte behöva ställa samma frågor en gång till utan istället kunna hämta den informationen direkt ur elevuppgiftsinsamlingen. För vissa undersökningar skulle alltså omfattningen av frågor kunna minskas vilket minskar uppgiftslämnarbördan även i dessa undersökningar.

Underlaget för Skolverkets inspektion skulle kunna förbättras och behovet av kompletterande uppgiftsinsamlingar i samband med inspektion skulle minska. Individbaserade uppgifter om elever skulle även kunna bidra till att förbättra urvalsprocessen för utredningar och utvärderingar.

## 4 Behandling och skydd av personuppgifter i en individbaserad elevuppgiftsinsamling

Personnummer i elevuppgiftsinsamlingen innebär en utökad hantering av personuppgifter för Skolverket och SCB. Ur ett etiskt perspektiv är det därför viktigt att utreda risker för kränkning av den personliga integriteten för den registrerade liksom hur behandling och skydd av personuppgifter ser ut.

Lagen om den officiella statistiken anger att personuppgifter får behandlas i statistik- och forskningssyfte. De personuppgifter som Skolverket samlar in för elevstatistiken är sådan information som redan finns i administrativa register eller elevlistor på skolorna och många gånger även hos kommunerna. På lokal nivå är uppgifterna oftast offentliga medan de vid insamling på central nivå skyddas av statistiksekretess. Vid utlämning av data med personuppgifter för statistik- och forskningsändamål måste särskild hänsyn tas till statistiksekretessen.

Riskerna för säkerhetsläckor och missbruk av uppgifterna på olika nivåer begränsas genom juridiska regleringar och säkerhetsföreskrifter och -rutiner. I detta kapitel diskuteras först begreppet personlig integritet samt risker för kränkning av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. Därefter beskrivs vilka aktörer som behandlar personuppgifter om elever, hur säkerheten ser ut i verksamheterna och i överföringen från lokal till central nivå liksom vid utlämnande av data.

### 4.1 Begreppet personlig integritet

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet personlig integritet i svensk lagstiftning. Skyddet av den personliga integriteten har utretts i flertalet offentliga utredningar och även där har det funnits svårigheter att definiera begreppet. Svårigheterna har lett till att många tolkningar av begreppet handlar om vad som utgör en kränkning av den personliga integriteten. Bland annat har kränkningen beskrivits som att ”förlora kontrollen över sin egen person eller en viss typ av uppgifter om sig själv”.<sup>23</sup> Kränkningar i den personliga integriteten har också antagits innebära ett ”intrång i en fredad sfär eller zon som den enskilde bör vara tillförsäkrad”.<sup>24</sup>

#### Upplevelsen av kränkning av den personliga integriteten

En kränkning av den personliga integriteten kan vara att de insamlade personuppgifterna missbrukas eller hamnar i orätta händer. En individ kan även uppleva en kränkning av den personliga integriteten enbart genom vetskapen om att uppgifterna finns registrerade även om uppgifterna inte missbrukas. Olust över att finnas i ett register kan mildras genom att begränsa innehållet i registret (endast samla in de uppgifter som är nödvändiga för syftet), ge information om sekretesskydd och genom en strikt behandling av personuppgifter.

---

<sup>23</sup> SOU 2004:6 (2004), *Översyn av personuppgiftslagen*.

<sup>24</sup> Direktiv 2004:51 (2004) och tilläggsdirektiv 2006:109 (2006), Integritetsskyddskommittén.

Upplevelsen och definitionen av kränkning av den personliga integriteten varierar mellan olika människor, kulturer, politiska ideologier och över tid. Om integriteten upplevs som kränkt eller inte påverkas även av i vilket sammanhang uppgifterna används.

Undersökningar visar att många människor är negativa eller åtminstone tveksamma till att deras personuppgifter används utan att de får reda på det eller att de har möjlighet till inflytande.<sup>25</sup> Människor upplever det som obehagligt att uppgifter flödar fritt utanför deras kontroll oavsett om uppgifterna i någon mening missbrukas eller om de själva har råkat ut för något negativt på grund av att uppgifterna används. För individen kan det även finnas en oro för att personuppgifter i ett register samkörs med uppgifter i andra register för att få fram samlad information om en enskild person.

### **Balansen mellan integritet och samhällsbehov**

Det är svårt att ha en fungerande samhällsorganisation utan att rätten till den personliga integriteten blir inskränkt i något avseende. Det finns legitima behov av att använda personanknuten information, bl.a. för att åstadkomma en rättssäker och effektiv förvaltning. Flera utredningar pekar på den ibland svåra balansen mellan skydd av den personliga integriteten och samhällets behov av personuppgifter.

I Översyn av personuppgiftslagen beskrivs det ökande behov som finns av personuppgifter i ett alltmer komplext samhälle.<sup>26</sup> Förarbetena till 1973 års datalag anger att skyddet för den personliga integriteten inte kan sträcka sig längre än vad som är möjligt med hänsyn till de krav samhällsgemenskapen ställer. Man förutsatte att en väl fungerande samhällsorganisation alltid kommer att medföra intrång i enskilda individers personliga integritet.

Även för integritetsskyddskommittén anges i direktiven att integritetsskyddet inte kan ses som en isolerad företeelse utan måste vägas mot andra befogade samhällsintressen.<sup>27</sup> Främsta exemplen på detta beskrivs vara yttrandefriheten, offentlighetsprincipen och informationsfrihet samt kravet på effektivitet inom exempelvis informationsteknik och sjukvård. Motsättningarna mellan samhällsintressen och personlig integritet anses ha haft betydelse för möjligheten att åstadkomma en generell reglering för att stärka skyddet för den personliga integriteten.

Vilken reglering och vilka begränsningar av användningen av personuppgifter som är nödvändiga med hänsyn till andra intressen är således en fråga för rådande värderingar i samhället. En förutsättning för att skydda den personliga integriteten är att reglera och begränsa användningen och spridningen av personuppgifter. Ju mer användningen regleras desto starkare blir integritetsskyddet.

---

<sup>25</sup> SOU 2004:6 (2004), *Översyn av personuppgiftslagen*.

<sup>26</sup> SOU 2004:6 (2004), *Översyn av personuppgiftslagen*.

<sup>27</sup> Direktiv 2004:51 (2004) och tilläggsdirektiv 2006:109 (2006). Integritetsskyddskommittén.



## 4.2 Juridiskt skydd av den personliga integriteten

Svensk lagstiftning värnar om skyddet för den personliga integriteten. Det är en grundläggande mänsklig rättighet som är skyddad bland annat genom internationell och nationell lagstiftning. De grundläggande nationella bestämmelserna finns i regeringsformen (1 kap 2 §) där det anges att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv.

Två av de mest centrala lagstiftningarna när det gäller skyddet av den personliga integriteten, och som man således måste beakta när man skall behandla personnummer, är personuppgiftslagen (1998:204) och sekretesslagen (1980:100). Även i lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken betonas behov av skydd. De olika lagarna skyddar integriteten på olika sätt.

Personuppgiftslagens främsta syfte är att skydda den personliga integriteten. Lagen ställer upp villkor för behandlingen av personuppgifter, bland annat vissa grundläggande krav samt att det måste finnas en laglig grund för behandlingen. Personuppgiftslagen reglerar framförallt hur personuppgifter får användas automatiserat (dator). Personuppgifter definieras här som ”all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet”. Vad som är en kränkning av den personliga integriteten definieras dock inte utan det antas variera från fall till fall.

Vissa faktorer har lagstiftaren ansett särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Dessa är arten, dvs. typ av uppgift, av insamlade personuppgifter och varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlats på ett och samma ställe eller som på annat sätt är tillgängliga genom sammanställningar.<sup>28</sup>

Den personliga integriteten skyddas också av sekretesslagen. Sekretesslagen är konstruerad så att sekretess gäller för vissa uppgifter i en viss verksamhet eller i ärende av angivet slag eller vid viss myndighet. När det gäller insamling av statistikuppgifter finns den så kallade statistiksekretessen i 9 kap 4 § sekretesslagen som skyddar personanknutna statistikuppgifter. Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

I lagen (2001:99) om den officiella statistiken anges att officiell statistik ska framställas och offentliggöras med beaktande av skydd för fysiska och juridiska personers intressen. Den officiella statistiken får inte sammanföras med andra uppgifter i syfte att utröna en enskild persons identitet (6 §). Vad gäller skydd mot kränkning av den personliga integriteten genom datoriserad behandling av personuppgifter hänvisas till personuppgiftslagen (1998:204) och för sekretesskydd hänvisas till sekretesslagen (1980:100). För en beskrivning av de juridiska förutsättningarna för att införa en individbaserad elevuppgiftsinsamling, se kapitel 2.

---

<sup>28</sup> SOU 2004:6 (2004), *Översyn av personuppgiftslagen*, s 31.

### 4.3 Personlig integritet i relation till elevuppgiftsinsamlingen

De uppgifter som enligt förslaget ska samlas in i elevuppgiftsinsamlingen kan upplevas som olika känsliga och integritetskränkande beroende på person och vissa uppgifter kan upplevas som mer känsliga än andra.

#### Vissa uppgifter mer känsliga än andra

Att uppgifterna samlas in på individnivå kan i sig upplevas som känsligt för enskilda individer. Samtidigt är just individbaserade insamlingar vanligt förekommande på Skolverket. Några kan även tycka att innehållet i vissa av uppgifterna är känsligt. Exempelvis kan vissa anse att uppgifter om undervisning i svenska som andraspråk eller vilken huvudman skolan har kan vara känsligt. Möjligheten att matcha uppgifter så som utländsk bakgrund kanske även det kan upplevas negativt av enskilda individer.

Uppgifter om modersmålsundervisning och om eleven går i särskola eller specialskola har anknytning till etnisk bakgrund respektive hälsa vilket enligt personuppgiftslagen är känsliga uppgifter. Många kan även själva uppleva dessa som känsliga medan andra inte anser detta.

#### Risker för integritetskränkning

Personuppgifter i centrala register kan i vissa fall samköras med andra register vilket vissa kan uppleva som obehagligt. Det finns även en risk att utlämnade uppgifter används på ett sätt som de inte var avsedda för vid tillfället för insamlingen. Känsligheten och riskerna för en upplevd integritetskränkning och missbruk av uppgifterna varierar beroende på uppgifternas karaktär. Enskilda individer kan uppleva vissa uppgifter i elevuppgiftsinsamlingen som mer känsliga än andra.

De uppgifter som Skolverket enligt förslaget ska samla in finns idag redan i register på skolor och i många kommuner. När personuppgifter skickas från lokal till central nivå kan det i sig innebära en ytterligare risk för missbruk. Ju fler överföringar desto större är de potentiella riskerna och desto större kan obehaget för den enskilda individen vara. En insamling av uppgifterna till central nivå innebär även att ännu fler aktörer behandlar personuppgifterna. All ytterligare behandling av personuppgifter leder till potentiellt fler risker för integritetskränkning. Utifrån tidigare erfarenheter och genomgången i föreliggande rapport bedöms dock risken för integritetskränkning vara liten.

### 4.4 Behandling på lokal och central nivå

Personuppgifter om eleverna behandlas av flera aktörer på flera nivåer innan det publiceras i den officiella statistiken. Skolorna liksom kommunerna använder det i sina egna administrativa register och sedan rapporteras uppgifterna till SCB innan de levereras till Skolverket. Nedan beskrivs behandlingen hos de olika aktörerna.

### **Behandling på skolor och i kommuner**

På skolorna finns bland annat de uppgifter som efterfrågas i elevuppgiftsinsamlingen: vilka elever som går på vilka skolor och i vilken årskurs, elevernas kön, ålder, språkval, modersmål och huruvida de läser svenska som andraspråk. Utöver dessa uppgifter kan skolor och kommuner även ha andra personuppgifter som inte hör till Skolverkets elevuppgiftsinsamling.

På kommunal nivå finns ofta register över de elever som är folkbokförda i kommunen samt de som går i kommunens grund- och sarskolor. Hos kommunen kan det även finnas vissa personuppgifter om elever i fristående skolor då dessa skolor måste rapportera elever samt deras personnummer till kommunen för att få bidrag. På skolorna och på kommunal nivå är personuppgifterna oftast allmän handling (gäller inte handlingar på fristående skolor). Det innebär att uppgifterna kan komma att lämnas ut på begäran. När uppgifterna har rapporterats in till SCB liksom efter leverans till Skolverket råder dock statistiksekretess.

I SCB:s nya datainsamlingssystem lämnas uppgifterna via en säker sida, där data krypteras innan den skickas. Inloggning till systemet sker med ett tilldelat användarid och lösenord. Systemet är konstruerat för överföring av text- eller Excelfiler både från kommuner och kommunala skolor med avancerade administrativa system och från kommunala, fristående, sarskolor och specialskolor med mindre avancerade system. För en mer utförlig beskrivning av hur det praktiska införandet skulle kunna gå till, se kapitel 5.

### **Behandling på SCB**

Från och med att uppgifterna rapporterats in till SCB råder statistiksekretess enligt sekretesslagen. Uppgifterna är sekretesskyddade då de behandlas av en särskild verksamhet hos en myndighet som avser statistikframställning eller verksamhet som på annat sätt omfattas av statistikbestämmelse till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Detta innebär att uppgifterna, till skillnad från på kommunala skolor och i kommuner, inte är allmän handling utan endast kan lämnas ut för statistik- och forskningsändamål. Personuppgifterna behandlas endast för statistik- och forskningsändamål, all annan behandling är förbjuden enligt lag.

På SCB förvaras uppgifterna i databastabeller som styrs av olika behörighetsnivåer. Bara de medarbetare som arbetar med den aktuella insamlingen är behöriga till databastabellerna. Detta innebär att möjligheten till samkörningar av data ur olika register är begränsad. Bland de behöriga finns även ett hierarkiskt behörighetssystem i cirka 15 nivåer. Ägare av databasen har den högsta nivån av behörighet och är därmed behörig att bearbeta databasen. Den lägre behörighetsnivån innebär att personen enbart kan titta i databasen.

På SCB kontrollerar man de insamlade uppgifterna och kontaktar uppgiftslämnarna för kommentar eller korrigerings vid misstänkta felaktigheter i rapporteringen. När alla uppgifter inkommit och misstänkta fel utretts skapas slutgiltiga datafiler och tabeller för den officiella statistiken.

I de slutgiltiga datafilerna avidentifieras personuppgifterna då personnummer ersätts av löpnummer. Det betyder att personnumren som regel inte kommer till Skolverket men kan dock vid förfrågan utlämnas till verket. SCB som myndighet får lämna ut personuppgifter så som personnummer för statistik- och forskningsändamål men har som policy att avidentifiera materialet före utlämning. En nyckel till identifierare bevaras hos SCB för möjlighet till matchning av individer i ett senare skede, exempelvis vid longitudinella studier. För elever med skyddade personnummer rapporteras inget personnummer utan endast en kod för vilken kön eleven har, samt övriga uppgifter som efterfrågas i insamlingen.

### **Behandling på Skolverket**

SCB levererar datafiler och tabeller till Skolverket. Datafilerna innehåller avidentifierade personuppgifter där personnummer ersatts av löpnummer. Personnummer kan dock levereras på direkt begäran från Skolverket men detta sker som regel inte. Tabellerna innehåller statistik på riks-, läns- och kommunnivå. Leveransen sker genom en säker överföring via en FTP-server som finns hos Skolverket. Det är bara Skolverkets enhet för utbildningsstatistik som har behörighet till FTP-servern. Uppgifterna levereras till statistikenheten vars verksamhet är så kallat avskild från övrig verksamhet på myndigheten (en egen enhet). Detta innebär enligt sekretesslagen att statistiksekretess råder. Sekretessen följer på så sätt med personuppgifterna från SCB till Skolverket.

Personuppgifterna behandlas endast för statistik- och forskningsändamål, all annan behandling är förbjuden enligt lag. Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Enligt 9 § i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken anges att uppgifter som behandlas för framställning av den officiella statistiken även får användas till framställning av annan statistik och forskning så länge ändamålet för behandlingen är förenligt med det ursprungliga ändamålet.

Datafilerna med avidentifierade personuppgifter sparas på det interna nätverket i åtkomstskyddade mappar. Det är endast ett fåtal samordnare på statistikenheten som har behörighet att spara ned datafilerna i de skyddade mapparna. Medarbetare på statistikenheten och medarbetare med särskilt tillstånd från enhetschefen på statistikenheten har endast läsrätt, alltså behörighet att öppna och spara ned datafilerna i en egen mapp. Alla som använder datamaterialet känner till statistiksekretessen och vad det innebär för hanteringen av materialet. De skyddade mapparna innebär att originaldatafilerna alltid finns kvar i sitt ursprungliga skick. Originaldatafilerna kan användas för att kontrollera sammanställningar och analyser.

Eftersom de register som behandlas på Skolverket som regel inte innehåller personnummer finns begränsade möjligheter till samkörning av uppgifter på Skolverket. Vid behov kan register med kompletterade uppgifter från andra register beställas från SCB.

Skolverket publicerar den sammanställda statistiken på webbplatsen [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se). Statistiken publiceras på så sätt att ingen enskild individ kan

identifieras. I databasen SIRIS publiceras statistiken på skolnivå. Känsligare uppgifter, såsom betyg, presenteras inte för grupper med färre än tio individer i databasen. På riks- och kommunnivå presenteras inte uppgifter för färre än tre elever. Elevstatistiken används förutom till tabeller och databaser på webbplatsen även till statistiska sammanställningar i utredningar och utvärderingar på myndigheten.

#### 4.5 Erfarenheter av individbaserad statistik

Sedan 1994 ansvarar Skolverket för Sveriges officiella statistik om skola och vuxenutbildning och sedan 1998 även för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Skolverket har sedan dess arbetat med personuppgifter i individbaserad elevstatistik.

Skolverket samlar årligen in individbaserad elevstatistik från gymnasieskolan, komvux, särvtux och SFI. Dessutom samlas individuppgifter om elever som lämnat grundskolan och specialskolan och deras slutbetyg från årskurs 9 (alternativt årskurs 10) in samt individuppgifter om alla avgångselever från gymnasieskolan. Individbaserad elevstatistik från gymnasieskolan samlades in för första gången 1986 av SCB. Insamlingarna av betygsstatistiken för gymnasieskolan startade 1987 och för grundskolan 1988.

Både Skolverket och SCB har därmed lång erfarenhet och vana att samla in och hantera individbaserad elevstatistik. Varken Skolverket eller SCB<sup>29</sup> känner till något fall där uppgifter från individbaserad elevstatistik har missbrukats.

#### 4.6 Utlämnande av sekretesskyddad statistik

En myndighet så som SCB och Skolverket får lämna ut sekretesskyddad statistik till olika ändamål om det görs i enlighet med sekretesslagen och personuppgiftslagen. Enligt SCB:s sekretesspolicy utlämnas endast avidentifierade uppgifter för dessa ändamål. Sekretesskyddade uppgifter får lämnas ut för statistik- och forskningsändamål om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider skada eller men. Uppgifter får också lämnas ut om uppgifterna inte direkt går att hänföra till en individ (efter menprövning). Förbehåll kan användas för att undanröja skaderisken.

Det är viktigt att utreda om personuppgifterna skyddas av statistiksekretess hos mottagaren eller inte. Om uppgifterna inte omfattas av sekretess hos en mottagande myndighet så blir uppgifterna offentliga där vilket innebär att de på begäran kan lämnas ut. Om de däremot omfattas av sekretess gäller denna på samma sätt som hos SCB och på Skolverket. Sekretesskydd hos mottagaren finns exempelvis hos myndigheter som har en egen verksamhet för statistikframställning. Statistiksekretessen fortsätter även gälla i verksamhet som på annat sätt omfattas av statistikbestämmelse till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Utlämnande av personuppgifter förutsätter att även mottagaren följer personuppgiftslagen och att ändamålen för utlämningen inte är oförenligt med ändamålet för

---

<sup>29</sup> Eva Nilsson, Chefsjurist, Statistiska centralbyrån.

insamlingen. Enligt SCB:s sekretesspolicy får inte fler uppgifter än de som behövs för ändamålet lämnas ut. Dessutom måste det stå klart att uppgifterna inte kan medföra skada eller men för de berörda eller dess närstående.

På Skolverket gäller för utlämnande av data med personuppgifter till forskare att ett särskilt "sekretessförbehåll" skrivs, som avdelningschefen på Skolverket signerar. Det kan även skrivas en överenskommelse där sekretessen tas upp. Vid utlämnande av data till expert som är anlitad av Skolverket skrivs en "försäkran" som signeras av experten.

## 5 Införande och konsekvenser

Ett införande av en individbaserad elevuppgiftsinsamling kräver ett stort förberedelsearbete i flera led. Det är även viktigt att utreda vilka konsekvenserna blir för uppgiftslämnarbördan och kvaliteten i statistiken.

Detta kapitel inleds med en redogörelse av vad som krävs före ett eventuellt införande av en individbaserad elevuppgiftsinsamling. Sedan följer en genomgång av vilka förändringar som krävs både för uppgiftslämnare, SCB och för Skolverket vid ett införande. Slutligen presenteras konsekvenser av en individinsamling på uppgiftslämnarbördan och kvaliteten i statistiken.

### 5.1 Före ett införande

Före ett slutgiltigt beslut om en förändrad elevuppgiftsinsamling kan tas ska en konsekvensutredning genomföras. Ett samråd ska även ske med representanter för uppgiftslämnarna före en eventuell ändring i SKOLFS som anger uppgiftsskyldigheten för huvudmännen. För insamling av känsliga personuppgifter om modersmålsundervisning och om eleven går i särskola eller specialskola (uppgift om etnisk bakgrund respektive hälsa) bör Skolverket verka för att ändra i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, för ett lagligt stöd för behandling av uppgifterna.<sup>30</sup>

#### Konsekvensutredning

Ändringsförslag med konsekvenser för uppgiftsskyldigheten för huvudmännen förutsätter enligt verksförordningen (1995:1322) 27 § att en konsekvensutredning utförs för att utreda föreskrifternas kostnadsmässiga eller andra konsekvenser. Konsekvensutredningen innebär i detta fall vissa kompletteringar av föreliggande rapport, då bland annat uppskattade kostnader för uppgiftslämnarna ska ingå.

Uppgiftslämnarna som har egna elevregistersystem kommer i övergången från rapportering av grupp- till individstatistik att få en engångskostnad för förändringar i de tekniska systemen. Samtliga uppgiftslämnare kommer dessutom att få en merkostnad i och med den ökade arbetsinsats som krävs vid förändrade administrativa rutiner oavsett tekniska system. Fortsättningsvis kan sedan arbetet med uppgiftslämningen minska vilket minskar uppgiftslämnarbördan.

#### Ändringar i Skolverkets författningssamling

Förändringar av uppgiftsskyldigheten i statistikinsamlingen ska införas i SKOLFS, vilken revideras vid behov – vanligen högst en gång per år. Sådana ändringar i SKOLFS ska godkännas av Skolverkets ledning och ske i samråd med uppgiftslämnarnas företrädare. Företrädarna är i detta fall Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Näringslivets Regelnämnd, Sameskolstyrelsen och Specialskolemyndigheten. När det gäller Sveriges officiella statistik bör alla förslag till förändringar dessutom meddelas Rådet för den officiella statistiken (ROS). För att en förändring av stati-

---

<sup>30</sup> Läs mer om laglig grund för behandling av personuppgifter i avsnitt 2.3.

stikinsamlingen ska träda i kraft måste den därmed aviseras i god tid före insamlingstillfället.

## 5.2 Det praktiska införandet

Vid ett beslut om införande av en individbaserad elevuppgiftsinsamling krävs ett noggrant förberedelsearbete både för Skolverket, SCB, uppgiftslämnarna och för deras centrala dataleverantörer. Nedan beskrivs kortfattat olika förändringar som krävs.

### Förändrad insamlingsmetod

SCB:s pågående utveckling mot elektroniska datainsamlingar via Internet gör att en omställning till individinsamling förenklas. Uppgifterna i elevuppgiftsinsamlingen samlas idag in via pappersblankett som skickas med posten, via Internet där en webbenkät fylls i manuellt eller via Internet där en datafil med uttag från kommunernas egna elevregistersystem skickas genom en säker överföring (i dag gäller detta endast kommunal förskoleklass, grundskola och fritidshem). SCB planerar att under året fasa ut möjligheten att rapportera uppgifter på pappersblankett.

I princip samtliga Skolverkets insamlingar ska med början år 2007 samlas in via SCB:s nya datainsamlingssystem ELIS (elektronisk insamling).<sup>31</sup> I det nya datainsamlingssystemet lämnas uppgifterna enbart via Internet. Systemet är konstruerat för överföring av textfiler både från kommuner och kommunala skolor med avancerade administrativa system och från kommunala och fristående skolor med mindre avancerade system.

För en eventuell omställning till individbaserad elevuppgiftsinsamling i förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola innebär ELIS en rad fördelar även om omställningen kräver en viss tid. Förändringar av arbetsrutiner för huvudmännen kommer inte att vara allt för omfattande då informationsmängden i statistiken inte kommer att överstiga det som hittills samlats in som gruppuppgifter.

### Förändringar för kommunala verksamhetsformer

Insamlingen av uppgifter från förskoleklass, grundskola och fritidshem är idag redan webbaserad. Detta underlättar en övergång till individinsamling via ELIS då de flesta uppgiftslämnarna redan har rutiner för rapportering via Internet. För många kommunala skolor finns uppgifterna i de administrativa systemen där de bearbetas innan de skickas över i filer till SCB. De administrativa systemen köps in från centrala dataleverantörer så som Tieto Enator och IST. För kommunala skolor där administrativa system inte används finns uppgifterna i dag i egna listor av olika slag som vid en individinsamling ska vara specificerade utifrån insamlingens definitioner och uppgifter för att sedan skickas över till SCB via webben. Listorna kan vara i form av en text- eller Excelfil.

---

<sup>31</sup> SCB (2006), *Utvecklingsplan 2007-2008*.



För kommunal förskoleklass, grundskola och fritidshem behöver en omställning i huvudmännens elevregistersystem göras för att rapportera individuppgifter istället för summor av individuppgifter. Kommunerna har olika elevregistersystem och är i nuläget olika förberedda för att ta ut och lämna uppgifter på individnivå inkluderande elevens personnummer.

De centrala dataleverantörerna för skolhuvudmännen (t.ex. Tieto Enator och IST) har upp till ett års ledtid för införande av förändringar i systemen. Om systemen inte hinner uppgraderas innan förändringen träder i kraft försvåras huvudmännens uppgiftslämnande. Information, anvisningar och kravspecifikation kommer vid ett införande att skickas till huvudmännen och företaget som bygger administrativa IT-system för skolor.

Vid en förändring av insamlingen från grupp- till individstatistik måste det i god tid finnas tydliga kravspecifikationer över vilka uppgifter som ska finnas tillgängliga i huvudmännens elevregistersystem. Därför kommer Skolverket tillsammans med SCB att sammanställa en kravspecifikation som innehåller en förteckning över vilka variabler som ska skickas in och i vilket format. Om detta förbereds och skickas ut under hösten 2007 innebär det 10 – 12 månaders förberedelsetid för anpassning av rutiner och IT-system om en första individbaserad elevuppgiftsinsamling ska kunna äga rum hösten 2008.

Uppgifterna/variablerna skall vara direkt tekniskt sökbara och åtkomliga för att kunna lämnas för statistiskt ändamål. Variablerna ska vara tydligt definierade och det ska finnas listor på vilka värden som är tillåtna att använda. Det ska inte finnas utrymme för tolkning. Ju tydligare kravspecifikation Skolverket har desto mindre blir kostnaden för uppgiftslämnarna.

Uppgifterna för särskolan kan idag inte rapporteras via webben utan insamlingen sker via en pappersblankett som fylls i av respektive särskola. SCB planerar att införa en webbaserad insamling för särskolan under år 2007 vilket kommer att innebära en förenkling i inrapporteringen jämfört med pappersblankett. Det finns stora skillnader mellan kommunerna gällande individuppgifter om särskoleelever i de administrativa systemen vilket kan fördröja rapporteringen via systemen för vissa huvudmän. Uppgiftslämnarna kommer dock att kunna skicka in text- eller Excelfiler via webben. Vid en övergång till individstatistik kommer skolornas egna elevlistor med de specificerade uppgifterna som Skolverket samlar in att kunna rapporteras direkt istället för att först summeras.

För synpunkter från ett urval uppgiftslämnare och intresseorganisationer, se vidare kapitel 6.

### **Förändringar för fristående verksamhetsformer**

Fristående skolor rapporterar i dag uppgifter via pappersblankett eller genom att skicka textfiler till SCB. Med det nya datainsamlingssystemet ELIS kommer de fristående skolorna att kunna rapportera antingen text- eller Excelfiler via Internet. För de fristående skolorna skulle omställningen till en individinsamling innebära att de skickar in själva elevlistorna direkt istället för att summera dem först. Individin-

samlingen kräver således inte tillgång till avancerade elevregistersystem. För synpunkter från ett urval uppgiftslämnare och intresseorganisationer, se kapitel 6.

### **Förändringar för specialskolan**

Uppgifterna för specialskolan kan idag inte rapporteras via webben utan insamlingen sker via en pappersblankett som fylls i av respektive specialskola. SCB planerar att införa en webbaserad insamling för specialskolan under år 2007. Rapporteringen kommer att kunna ske med en text- eller Excel-fil via Internet. Vid en omställning till individinsamling skulle det liksom för de fristående skolorna innebära att specialskolorna skickar in filer med själva elevlistorna direkt istället för att summera dem först.

### **Förändringar i rutiner för SCB och Skolverket**

Föreslagna förändringar kräver att SCB ändrar i sitt system för insamlingen av uppgifterna enligt de nya definitionerna i kravspecifikationerna. Förutom systemutveckling krävs nya granskningsrutiner, kontroller, rättning, bearbetning och lagring av data.

Utvecklingen av statistiken innebär även att Skolverkets publicerade tabeller kommer att förändras vilket påverkar tabellbeställningen till SCB. SCB producerar tabeller till Skolverket mot en kostnad av ca 5 miljoner kronor per år. Alla förändringar en individbaserad elevuppgiftsinsamling medför i tabellbeställningen gentemot SCB blir en kostnad för Skolverket.

Att förändra i systemen som tar emot uppgifterna och dokumentation av nya rutiner samt tabellbeställningen kommer att innebära en engångskostnad för Skolverket. Om individbaserad elevuppgiftsinsamling ska införas skickar Skolverket en noggrann offertförfrågan till SCB omedelbart efter beslut. Hur mycket införandet av en individbaserad insamling kommer att kosta är svårt att uppskatta innan ett offert svar ges från SCB.

## **5.3 Konsekvenser för uppgiftslämnarbördan**

SCB bedömer att individinsamling för förskoleklass, grundskola och fritidshem förenklar statistikinsamlingen och minskar uppgiftslämnararbetet.<sup>32</sup> SKL uppskattar att kommunernas kostnader för att förse Skolverket med all efterfrågad statistik med nuvarande system uppgår till motsvarande totalt 75 miljoner kronor. Det åligger både Skolverket och SCB att minska uppgiftslämnarbördan och kostnaden för uppgiftslämnandet.<sup>33</sup>

Den nuvarande statistikinsamlingen innehåller flera arbetsmoment för uppgiftslämnarna. De måste sammanställa data och göra omfattande summeringar. Att sammanställa uppgifterna för rapportering är resurskrävande. I regel köper kom-

---

<sup>32</sup> SCB (2006), *Utvecklingsplan 2007-2008*. Hösten 2006 har SCB träffat ca 50 kommuner och de företag som tillhandahåller de tekniska systemen och samrått kring förändringar i insamlingarna.

<sup>33</sup> Se t.ex. SCB (2007), *Statistiska centralbyråns verksamhetsplan 2007*.

munerna och många fristående skolor dessa tjänster från olika IT-företag.<sup>34</sup> En individbaserad elevuppgiftsinsamling skulle underlätta för uppgiftslämnarna. Skolverket och SCB bedömer att uppgiftslämnandet blir mer rationellt och betydligt enklare då sammanräkningar av ett stort antal individuppgifter utgår. Även representanter från flertalet uppgiftslämnare menar att detta skulle minska uppgiftslämnarbördan (se kapitel 6).

Ofta finns uppgifterna redan registrerade i administrativa system på individnivå hos huvudmän och på skolor. Eftersom personuppgifter för elever lagras i administrativa register lämnas uppgifterna enklast direkt från dessa. Uppgiftslämnarbördan minskar om Skolverket ber huvudmännen lämna individuppgifterna via deras administrativa system. För uppgiftslämnare som saknar administrativa elevregistersystem (exempelvis vissa fristående skolor) skickas elevlistor i text- eller Excelfil till SCB via webben vilket av Skolverket bedöms som enklare än nuvarande metod efter en omställningsperiod.

#### **5.4 Konsekvenser för kvaliteten i statistiken**

Dagens insamling av elevstatistik kräver arbetsmoment som sortering och sammanställning av data. Alla moment i hanteringen av data innan de skickas till SCB är potentiella felkällor i statistiken. Färre moment minskar antalet felkällor vilket ger bättre kvalitet och säkrare statistik. En förenklad insamling bör kunna förkorta produktionstiden för statistiken. En förhoppning är att en individbaserad insamling i längden ska leda till att mer aktuell statistik kan publiceras.

##### **Färre arbetsmoment**

Om insamlingen ändras till att bli individbaserad kommer uppgiftslämnarnas administrativa register att utnyttjas till fullo. De flesta uppgifter som efterfrågas finns redan lagrade i de administrativa registren eller i elevlistor och kan därför skickas över direkt till SCB. Alla beräkningar kommer att upphöra. Antalet möjliga felkällor i statistiken minimeras. Möjligheten för uppgiftslämnaren att i detalj granska alla lämnade uppgifter bidrar också till en kvalitetsförbättring.

##### **Fler och bättre kontroller**

Om insamlingen förändras till invidinsamling föreställer sig SCB en betydande för-  
enkling av sitt granskningsarbete. Uppgifter på individnivå kan kvalitetssäkras genom logiska kontroller på ett mycket effektivare sätt än vad som sker idag. Idag kan gruppstatistiken innehålla dubletter och felsummeringar med mera.

Med personnummer kan kontroller av dubletter göras. Till exempel kan inte en individ finnas både i grundskolan och i särskolan samtidigt. En individ och dess karaktäristika kan bara förekomma en gång i statistiken. Ett annat exempel är att antalet elever som läser moderna språk skulle kunna anges med säkrare siffror om varje elevs språkval rapporterades enskilt.

---

<sup>34</sup> SCB (2007), *Individnivåinsamling av statistik om grundskola, förskoleklass och fritidsbem.*

Bakgrundsvariabler som kön och ålder skulle automatiskt kunna tillföras datamaterialet vilket skulle öka reliabiliteten i uppgifterna.

Insamling av individstatistik har flera fördelar gällande återkopplingen till uppgiftslämnaren. När skolan har lämnat alla uppgifterna via SCB:s uppgiftslämnarsida på Internet kan de själva spara de inrapporterade uppgifterna i användbara sammanställningar. Dessa kan bland annat användas för att kontrollera att uppgifterna stämmer.

Dessutom erbjuds uppgiftslämnaren en sammanställning över skolans uppgifter grupperat – totalt och för respektive kön. Denna sammanställning skulle påminna om Skolverkets publicering av elevstatistik och ger då en uppfattning om hur skolans resultat kommer att presenteras. Dessa två sammanställningar är användbara som grunddata till olika tabeller i skolans och huvudmannens eget kvalitetsarbete.

### **Motverka initiala kvalitetsbrister**

När en ny insamlingsmetod införs är det av yttersta vikt att information om förändringar meddelas i god tid till alla som berörs. Det finns en risk för ”barnsjukdomar” det första året individbaserad statistik samlas in. Den nya individbaserade statistiken behöver sannolikt en konsolideringsfas under vilken kvalitetssäkrande insatser ska utföras. Nya rutiner måste skapas hos uppgiftslämnarna. Man bör vara medveten om att alla förändringar i statistikinsamlingar riskerar att bli potentiella felkällor.

För att motverka att förändringarna leder till kvalitetsbrister i statistiken kommer Skolverket och SCB att utarbeta anvisningar samt definitioner och förtydliganden för huvudmännens uppgiftslämnande. Skolverket och SCB måste genomföra en informationssatsning till alla huvudmän och skolor om förändringar i uppgiftsinsamlingen. Där ska tydligt framgå vilka förändringar som görs, vad uppgifterna ska användas till, hur uppgifterna ska samlas in och hur uppgifterna kommer att presenteras men även vilka säkerhets- och sekretessrutiner som vidtas. Det kommer att finnas personer att kontakta och ställa frågor till kring förändringarna hos myndigheterna.

Skolverket bedömer att förändringen skulle underlätta för uppgiftslämnarna men att det trots det finns en risk att uppgiftslämnare lämnar felaktiga, ej kompletta eller helt tomma datafiler då ny teknik kräver ny kunskap hos uppgiftslämnaren. Vid sådana fel måste uppgiftslämnare kontaktas omgående för att minska deras merarbete och höja kvaliteten i statistiken.

### **Mer aktuell statistik**

Ett prioriterat och långsiktigt mål för Skolverket är att korta ned produktionstiden för uppföljningsstatistiken så att den kan publiceras tidigare. En förenklad insamling bör kunna förkorta produktionstiden för statistiken. Bedömningen är att en individbaserad elevuppgiftsinsamling efter ett eller ett par år kommer att snabba upp publiceringen av elevstatistiken i förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola. Detta kommer att ske när SCB:s insamlingsrutiner och granskningsarbete fungerar som tänkt och när uppgiftslämnarna blivit vana med de nya

rutinerna så att systemen fungerar utan hinder. Produktionstiden för statistiken blir kortare och publiceringen blir därmed mer aktuell och användbar.

## 6 Synpunkter från uppgiftslämnare och intresseorganisationer

Under arbetets gång har projektgruppen haft kontakt och dialog med grupper där ett urval representanter från uppgiftslämnare eller intresseorganisationer har deltagit. Presentationer av projektet har hållits följt av diskussioner kring förslaget och fördelar och nackdelar med en individbaserad elevuppgiftsinsamling. Samtliga har varit positiva till en omställning till individstatistik för eleverna. Nedan presenteras kommentarer från de olika grupperna följt av reflektioner från projektgruppen.

### Samrådsgruppen för Skolverkets officiella statistik

*Under mötet med samrådsgruppen för Skolverkets officiella statistik deltog representanter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund, LO, Integrationsverket, Specialpedagogiska institutet, Barnombudsmannen, Lärarnas riksförbund och CSN.*

Samtliga kommentarer var positiva till en förändrad insamling. Vissa tyckte att gruppstatistik var en föräldrad insamlingsmetod för elevstatistiken. De var positiva till och såg en användning av de nya mätten och analysmöjligheterna. Vissa poängterade vikten av att diskutera även vad som kan komma att läggas till i insamlingen i framtiden. De tyckte de etiska aspekterna var viktiga och att man måste tänka långsiktigt vad gäller framtida uppgifter som kan komma att samlas in som kan vara känsligare än de vi har idag.

Representanterna tyckte att den nya insamlingsmetoden förenklade uppgiftslämnandet. Friskolornas riksförbund var oroade över små skolor utan avancerade system och fick information om att det räckte med exempelvis elevlistor i Excel för att kunna rapportera till SCB.

### Kommunala referensgruppen (tillgänglighetsgruppen)

*Under mötet med kommunala referensgruppen som arbetar med tillgänglighet deltog representanter från Eskilstuna, Karlstads, Kils och Stockholms kommun.*

Förslaget om individbaserad elevuppgiftsinsamling mottogs positivt. Personnummer används redan i Eskilstuna kommun för att matcha på bakgrundsvariabler från SCB som underlag för resursfördelning till skolorna. Det är även på gång att Stockholms kommun ska påbörja detta system för resursfördelning. Trots detta kan ett införande av en individbaserad elevuppgiftsinsamling kanske inte bidra med så mycket gratis information på grund av den officiella statistikens långa produktions-tid.

Gruppen framförde att det vid förändringar krävs långa omställningstider för att nya rutiner ska fungera som de ska. Det anses även viktigt med automatiska spärrar mot rapportering av felaktiga koder.

Kommunerna påpekar önskemålet om att endast ha en central rapportering till SCB, alltså att huvudmannen (kommunen i detta fall) och inte verksamheterna själva rapporterar uppgifter till SCB. Det är viktigt bland annat för att huvudmannen

som är ansvarig för uppgifterna ska kunna kvalitetssäkra det inrapporterade materialet. De anser det även viktigt med återrapportering till uppgiftslämnaren för att få rätt registrering. Vikten av huvudmannens ansvar för rapporteringen betonas starkt.

Vad gäller särskolan har en tidigare förfrågan till Södertälje, Göteborgs och Gävle kommun visat att det inte skulle vara några problem att samla in personuppgifter för dessa elever. Man bör dock tänka på att ett beslut om att eleven ingår i särskolans personkrets inte är samma sak som att eleven faktiskt går i särskolan. Man bör även notera att det finns omvänt integrerade särskoleelever vilket är elever som går i särskolan men som är inskrivna i grundskolan. Det kan vara elever som väntar på att bli inskrivna eller vars föräldrar valt att inte skriva in dem men att eleven ändå behöver det stödet och de resurserna som finns i särskolan varför de deltar i undervisning där ändå. Vad gäller rapportering av särskolan varnas även för olika definitioner av integrerad elev, då Skolverkets definition skiljer sig från många kommuners.

### **Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)**

Förslaget om en individbaserad insamling mottas positivt och som något väntat och självklart. Reservation ges för vilka uppgifter utöver de som nämns i förslaget som kan komma att efterfrågas och läggas in i statistikinsamlingen.

Vikten av flexibel skolstart betonas och utifrån det perspektivet är individstatistiken mer flexibel för att kunna följa åldrar genom årskurserna än vad gruppstatistiken är. De ser att fler nationella prov i tidigare årskurser på ett sätt är en utveckling som går i motsatt riktning mot det men ser ändå nyttan med individstatistik p.g.a. fler prov.

Den ekonomiska kostnaden för kommunerna betonas vad gäller förändringar i elevregistersystemen. Även små ändringar kan innebära mycket jobb för systemleverantörerna vilket också är mycket kostsamt. För att förebygga alltför höga kostnader bör kravspecifikationerna och definitionerna vara mycket exakt formulerade så att samstämmigheten mellan dataleverantörerna blir så hög som möjligt. Kostnaden bör redovisas om inte tidigare så i konsekvensutredningen.

Vid en ändrad insamling är det viktigt att relatera den till andra utredningar och insamlingar på Skolverket för att minska uppgiftslämnarbördan för kommunerna. Elevuppgiftsinsamlingen bör stämmas av med andra eventuella insamlingar och information om de nya måtten och uppgifterna bör spridas för kännedom på Skolverket.

Bakgrundsvariablerna som Skolverket kommer att kunna presentera skulle kunna användas av kommunerna till resursfördelningen. Problemet är att statistiken har så lång produktionstid.

Vid påbörjad individinsamling även för särskolan tror SKL att kommunerna behöver längre tid än ett års förberedelser. Olika kommuner har olika mycket uppgifter om sina elever idag och systemleverantörerna behöver extra lång tid att förbereda

systemen då särskolan sällan finns med alls i dag. Ev. kan särskolan börja samlas in hösten 2009.

### **Kommunala referensgruppen (indikatorgruppen)**

*Under mötet med kommunala referensgruppen som arbetar med indikatorer deltog representanter från Botkyrka, Burlöv, Eskilstuna, Göteborgs, Nacka och Smedjebackens kommun.*

Kommunerna var positiva till en individbaserad elevuppgiftsinsamling. Det finns även en efterfrågan på individinsamling för förskoleverksamheten liksom för skolbarnsomsorgen.

Det betonas att de nya måtten som kan komma att presenteras bör ses igenom noggrant. Mått som tas fram ska relateras till styrningen av verksamheten och vilka behov som finns. Olika mått är olika intressanta för olika kommuner.

Kommunerna ser en ökad efterfrågan på individstatistik för eleverna i och med att regeringen planerar nationella prov i tidigare årskurser bland annat. Här ser man en möjlighet att göra value added-analyser för att se skolans roll i måluppfyllelsen. Man betonar även vikten av longitudinella studier som skulle vara möjliga att göra.

### **Projektgruppens reflektioner utifrån kommentarerna**

Förslaget om att gå över till en individbaserad elevuppgiftsinsamling har ett brett stöd bland det urval av uppgiftslämnare och intresseorganisationer som vi haft kontakt med.

Det finns ett intresse av och efterfrågan på både de nya måtten och de nya analysmöjligheterna som kommer ur en individbaserad statistik. Från flera håll betonas möjligheten att följa upp elevernas resultat i olika årskurser genom att se vilka skolor de har gått i och även möjligheten att relatera betygen till elevströmmar och skolbyten. Många ser positivt på de nya analysmöjligheterna så som value added-analyser med tanke på nationella prov i tidigare årskurser samt att kunna göra longitudinella studier.

Flera ser en möjlighet till minskad uppgiftslämnarbörda och några kommuner betonar vikten av att huvudmannen och inte verksamheten ska rapportera in uppgifterna till SCB, eftersom ansvaret för rapportering ligger på huvudmannen. Detta är en pågående utveckling hos SCB att mer och mer vända sig till huvudmannen vid olika insamlingar. Det är något vi tar med oss inför framtida förändringar. Många vill även se en förbättrad återrapportering för att kunna kontrollera de uppgifter de rapporterat in.

Många betonar att det krävs en lång omställningstid för uppgiftslämnarna och att det är viktigt med tydliga anvisningar inför förändringen. Detta är något vi är förberedda på och tar till oss. Det är viktigt att bibehålla kvaliteten i statistiken och hålla nere kostnaderna för omställningen. Det kan delvis göras genom noggranna förberedelser och väldigt tydliga anvisningar. Vi vill kunna ge uppgiftslämnarna god tid för att hinna ändra i sina rutiner och system för uppgiftslämnningen. Vad gäller den längre omställningstiden för särskolan på grund av att elevregistersystemen kräver



större omställningar för den skolformen så ser vi inte detta som nödvändigt då särskolan liksom skolor utan administrativa system lika väl kan rapportera uppgifterna via en text- eller Excelfil.

Önskemålen om att införa en individbaserad insamling även för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utöver fritidshem är svårare att infria än införande för de andra verksamhetsformerna. Dels på grund av att varken SCB eller Skolverket har ett förskoleregister på motsvarande sätt som exempelvis grundskolan har ett skolregister med bland annat adresser till samtliga grundskolor i landet samt skol-koder som bas för elevuppgiftsinsamlingen. Dels på grund av att behoven att följa barnen i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorgen i analyser är mindre än för elever i förskoleklass och uppåt vilket bland annat har närmare anknytning till analyser om måluppfyllelse.

Finns önskemål är det dock inte omöjligt att i framtiden införa individbaserade insamlingar för såväl förskoleverksamhet som skolbarnsomsorg (utöver fritidshem) om en konsekvensutredning först utförs. En annan möjlighet är att på frivillig väg erbjuda kommunerna att rapportera in personuppgifter för barnen i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med syftet att minska uppgiftslämnarbördan, vilket också ses som en långsiktig möjlighet på SCB. Det innebär dock att materialet inte kan användas för analyser eftersom inte alla rapporterar individuppgifter.

För de uppgifter som enligt förslaget ska samlas in finns ingen direkt oro för integritetsproblematiken. Det finns en samsyn kring de etiska aspekterna och man ser detta som extra viktigt inför framtida ändringar i statistikinsamlingen. Det finns en spridd oro för vilka ytterligare uppgifter Skolverket kan komma att samla in i framtiden. Under mötena har vi besvarat oron med att det inte finns några planer på att införa nya uppgifter i insamlingen.

Vad gäller måtten och de uppgifter som skulle samlas in finns flera viktiga synpunkter som är viktiga i det fortsatta arbetet. Bland annat gäller det uppgifterna för särskolan och att ta fram nya mått.

## Referenser och lästips

### Referenser

- Direktiv 2004:51 (2004) och tilläggsdirektiv 2006:109 (2006). Integritetsskyddskommittén.
- Proposition 2000/2001:27 (2000), *En ny statistiklagstiftning*. Justitiedepartementet.
- SCB (2006), *Utvecklingsplan 2007-2008. Nya former för insamling av utbildningsstatistik*. Dnr 2007/0952.
- SCB (2007), *Statistiska centralbyråns verksamhetsplan 2007*.
- SCB (2007), *Individnivåinsamling av statistik om grundskolan, förskoleklass och fritidsbem*. Dnr 2007/0299.
- Skolverket (2006), *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamhet*. Dnr 03-2007:539.
- Skolverket (2006), *Hur går det för femteklassarna på proven i engelska, matematik och svenska - Resultat från insamling av ämnesproven i årskurs 5 2006*.
- Skolverket (2007), *Verksamhetsplan 2007*. Dnr 2006:2788.
- Skolverket (2007), *Skolverkets VP-direktiv 2007*. Dnr 00-2006:2788.
- SOU 2004:6 (2004), *Översyn av personuppgiftslagen*. Justitiedepartementet. Personuppgiftslagsutredningen.
- SOU 2007:28 (2007), *Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*. Utbildningsdepartementet. Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan (U2006:02). Stockholm.
- Öman, Sören och Lindblom, Hans-Olof (2007), *Personuppgiftslagen – en kommentar*. 3 uppl. Norstedts juridik. Stockholm.

### Lästips

- Socialstyrelsen (2006), *Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården*. Artikelnr 2006-107-1.
- Socialstyrelsen (2006), *Individbaserad statistik om kommunernas äldre- och handikappomsorg. Resultat från en testinsamling och ett förberedande arbete*. Artikelnr 2006-107-15.
- Socialstyrelsen (2001), *Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service. Analys av vissa integritets- och sekretessfrågor*. Artikelnr 2001-107-6.

## Bilaga

### Uppgiftsskyldighet enligt SKOLFS

Skolverket meddelar i föreskrifterna (SKOLFS 2000:157, senaste ändring 2004:24) vilka uppgifter som skolhuvudmännen är skyldiga att lämna in till verket. Nedan presenteras utdrag ur SKOLFS för respektive verksamhetsform.

#### Förskoleklass

”Antal elever uppdelat på kön och ålder i varje skola.

Antal elever med annat modersmål än svenska med uppdelning på språk och kön i varje skola.

Antal elever som deltar i modersmålsundervisning/får stöd i modersmålet med uppdelning på språk och kön i varje skola.

Antal elever som deltar i undervisning i/får stöd i svenska som andraspråk med uppdelning på språk och kön i varje skola.

Antal elever folkbokförda i kommunen som går i förskoleklass i annan kommun.

Antal elever folkbokförda i annan kommun som går i förskoleklass i kommunen.

Antal elever folkbokförda i kommunen som går i fristående eller enskild förskoleklass.”

#### Grundskola

”Antal elever uppdelat på kön och år i varje skola.

Antal elever i år 1 med uppdelning på kön och ålder i varje skola.

Antal elever uppdelat på språkval samt kön och år i varje skola.

Antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning med uppdelning på språk, kön och år i varje skola.

Antal elever som deltar i modersmålsundervisning med uppdelning på språk, kön och år samt efter om undervisningen anordnas innanför eller utanför timplanebunden tid.

Antal elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk med uppdelning på språk, kön och år i varje skola.

Antal barn för vilka kommunen skall sörja för att grundskoleutbildning kommer till stånd men som undervisas i annan kommuns grundskola.

Antal barn för vilka annan kommun skall sörja för att grundskoleutbildning kommer till stånd men som undervisas i kommunens grundskola.

Antal barn för vilka kommunen skall sörja för att grundskoleutbildning kommer till stånd men som fullgör vanlig skolplikt i fristående skola.

Antal barn som fullgör skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen.”

### **Riksinternatskolor, fristående grundskolor samt internationella grundskolor**

”Antal elever med uppdelning på kön och år.

Antal elever i förskoleklass och i år 1 med uppdelning på ålder och kön.

Antal elever uppdelat på språkval samt kön och år.

Antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning med uppdelning på språk, kön och år.

Antal elever som deltar i modersmålsundervisning med uppdelning på språk, kön och år samt efter om undervisningen anordnas innanför eller utanför timplanebunden tid.

Antal elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk med uppdelning på språk, kön och år.”

### **Särskola**

”Antal elever med uppdelning på kön, ålder, år, typ av skolgång, deltagande i modersmålsundervisning uppdelat på språk, deltagande i undervisning i svenska som andraspråk samt hemkommun i varje skola.”

### **Sameskola**

”Antal elever uppdelat på kön och år i varje skola.

Antal elever i förskoleklass och i år 1 med uppdelning på kön och ålder i varje skola.

Antal elever uppdelat på språkval samt kön och år i varje skola.

Antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning med uppdelning på språk, kön och år i varje skola.

Antal elever som deltar i modersmålsundervisning med uppdelning på språk, kön och år samt efter om undervisningen anordnas innanför eller utanför timplanebunden tid i varje skola.

Antal elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk med uppdelning på språk, kön och år i varje skola.”

### **Specialskola**

”Antal elever i förskoleklass med uppdelning på kön och ålder i varje skola.

Antal elever i varje skola med uppdelning på kön, år, ålder, funktionshinder, hemkommun, deltagande i modersmålsundervisning uppdelat på språk, deltagande i undervisning i svenska som andraspråk samt boendeform.”