

Informationsförsörjning på skolområdet

Skolverkets ansvar

Delbetänkande av Skolinformationsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:21

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0609-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0610-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Utredaren skulle identifiera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor och med att Skolverket samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik (dir. 2021:89). Den 10 mars 2022 beslutade regeringen att uppdraget även skulle omfatta att identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som

- är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem,
- enligt 23 kap. skollagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller
- enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Utredningstiden förlängdes till den 31 mars 2023 (dir. 2022:10). Den 9 februari 2023 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden till den 31 maj 2023 (dir. 2023:23). Den 2 mars 2023 ändrades uppdraget så att utredaren även ska utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Utredningstiden förlängdes till den 29 mars 2024. Uppdraget om en ny insamling av uppgifter för skolinformation, utanför Skolverkets

särskilda statistikverksamhet, ska dock fortfarande redovisas senast den 31 maj 2023 (dir. 2023:34).

Chefsrådmannen Ulrika Geijer förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 1 december 2021. Därtill utsågs följande experter. Förordnandena gäller från och med den 14 december 2021 om inget annat anges.

- Ämnesrådet Anna Barklund (Utbildningsdepartementet).
- Rättssakkunnige Isabella Bjurling Willis (Justitiedepartementet) t.o.m. 31 mars 2022.
- Rättssakkunnige Jacob Avellan (Justitiedepartementet) fr.o.m. 1 april 2022.
- Huvudprojektledaren Anna Egeryd Neuman (Statens skolverk).
- Departementssekreteraren Lars Karlander (Finansdepartementet).
- Kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist (Kammarrätten i Stockholm).
- Samordnaren Stefan Melén (Sveriges Kommuner och Regioner).
- Departementssekreteraren Erik Mellsjö (Finansdepartementet).
- Chefsjuristen Jonas Nordström.
- Skolchefen Wenche Rønning.
- Juristen Charlotte Svanström (Statens skolinspektion).
- Sektionschefen Katarina Wizell (Statistiska centralbyrån).
- Ämnesrådet Johanna Wockatz (Utbildningsdepartementet) t.o.m. 31 mars 2022.
- Kanslirådet Anders Edin (Utbildningsdepartementet) fr.o.m. 1 april 2022.
- Juristen Per Hultengård fr.o.m. 4 april 2023.
- Ämnesrådet Per Eriksson (Utbildningsdepartementet) fr.o.m. den 4 april 2023.
- Undervisningsrådet Johanna Löfdahl (Statens skolverk) fr.o.m. 4 april 2023.

De tre sistnämnda experterna, dvs. Per Hultengård, Per Eriksson och Johanna Löfdahl förordnades för uppdraget i tilläggsdirektiv 2023:34.

Avdelningssamordnaren Anders Widholm anställdes fr.o.m. den 1 december 2021 som sekreterare på deltid. Kammarrättsassessorn Jenny Björstrand anställdes som sekreterare fr.o.m. den 13 december 2021. Som sekreterare i utredningen anställdes även hovrättsassessorn Linnea Kleiby fr.o.m. den 1 januari 2022. Hovrättsassessorn Pontus Andgren anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 april 2023. Jenny Björstrand entledigades från sitt uppdrag den 10 april 2023.

Utredningen har antagit namnet Skolinformationsutredningen (U 2021:04). Härmed överlämnas delbetänkandet *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21). Arbetet fortsätter i enlighet med dir. 2021:89, 2022:10 och 2023:34.

Limhamn i maj 2023

Ulrika Geijer

/Linnea Kleiby
Anders Widholm
Pontus Andgren

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	23
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	35
1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	36
1.3 Förslag till förordning om Statens skolverks informationsförsörjning	43
1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.	53
1.5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)	54
1.6 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryrregister	56
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet	57
1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet	58
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	59

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling	61
1.11	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2020:833) om skolenhetsregister	62
2	Utredningsuppdraget och dess genomförande	63
2.1	Utredningens uppdrag	63
2.2	Lösningar som inte omfattas av uppdraget	65
2.3	Problemet.....	66
2.4	Omfattning och avgränsningar	68
2.4.1	Vad menas med skolområdet?	68
2.4.2	Informationsförsörjningen på skolområdet	72
2.5	Utredningens arbete	75
3	Information på skolområdet	77
3.1	Regleringen avseende statistik	77
3.1.1	Lagen om den officiella statistiken	77
3.1.2	Förordningen om den officiella statistiken	78
3.1.3	Offentlighets- och sekretesslagen.....	79
3.1.4	Offentlighets- och sekretessförordningen	82
3.2	Vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet på skolområdet.....	83
3.2.1	Den officiella statistiken	83
3.2.2	Nationell uppföljning och utvärdering	83
3.2.3	Allmänhetens insyn.....	85
3.2.4	Riksprislistan	85
3.2.5	Skolenhetsregistret.....	86
3.2.6	Betyg och studieresultat	86
3.3	Framställningen av statistik på skolområdet	87
3.3.1	Övergripande bild av informationsflödet	87
3.3.2	SCB samlar in och kvalitetssäkrar uppgifter	88
3.3.3	SCB kopplar på uppgifter från andra register	90

3.3.4	Skolverket framställer och publicerar statistiken	92
3.3.5	Skolenhetsregistret	94
4	Utformningen av förslaget om en ny insamling av uppgifter om skolväsendet	97
4.1	Utgångspunkter i utredningens uppdrag	97
4.2	En helhetslösning för informationsförsörjningen på skolområdet	98
4.3	Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde	99
4.4	Pusselbitar vid utformningen av vårt förslag	102
5	Uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet	105
5.1	Sammanfattande bedömning	106
5.2	Skolverkets uppföljning och utvärdering	108
5.2.1	Uppgifter från huvudmännen	108
5.2.2	Årligen återkommande statistik	109
5.2.3	SALSA	126
5.2.4	Uppföljnings- och utvärderingsstudier	127
5.3	Skolenhetsregistret	128
5.4	Ett nationellt informationssystem för skolväsendet	129
5.5	Lärar- och förskollärrarregistret	130
5.6	Skolutveckling	131
5.7	Regionala planeringsunderlag	133
5.8	Statsbidrag	135
5.8.1	Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling	136
5.8.2	Statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare	140
5.9	Allmänhetens insyn	140

5.10	Kommuners resursfördelning.....	141
5.11	Skolinspektionens tillsyn och granskning.....	143
5.12	Kommuners tillsyn.....	144
5.13	Forskning och utredningar m.m.....	144
5.14	Huvudmännens systematiska kvalitetsarbete.....	145
5.15	Uppdragsverksamhet.....	146
5.16	SCB:s behov av uppgifter från Skolverket	147
5.17	Tänkbara framtida behov av uppgifter	149
5.17.1	Kostnader på skolenhetsnivå.....	149
5.17.2	Nationellt frånvaroregister	150
5.17.3	Förskoleenhetsregister och register över personal.....	150
5.17.4	Gemensamt skolvalssystem.....	151
5.17.5	Ett nationellt meriteringssystem.....	152
5.17.6	Ytterligare uppgifter om barn och elever med funktionsnedsättning	152
6	Uppdragsverksamhet för Skolverket	155
6.1	Allmänt om uppdragsverksamhet.....	155
6.2	Förhållandet mellan offentlighetsprincipen och uppdragsverksamhet.....	156
6.3	SCB:s uppdragsverksamhet	157
6.4	Skolverket bör bedriva uppdragsverksamhet.....	159
6.5	Omfattningen av Skolverkets uppdragsverksamhet.....	160
6.6	Skolverket ska ta ut avgifter.....	162
6.7	Bestämmelserna om uppdragsverksamheten ska föras in i Skolverkets instruktion.....	163
7	Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet	165
7.1	Generellt om uppgiftsskyldighet.....	165

7.2	Grundlagsskydd för den personliga integriteten	166
7.2.1	Kartläggning eller övervakning	167
7.2.2	Betydande intrång i den personliga integriteten.....	168
7.3	Betungande föreskrifter.....	169
7.4	Uppgiftsskyldighet i regelverket för den officiella statistiken	169
7.5	Behov av nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet	170
7.6	Lag eller förordning	172
7.6.1	Uppgiftsskyldighet för myndigheter	172
7.6.2	Uppgiftsskyldighet för enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning.....	175
7.7	Uppgifter som Skolverkets särskilda statistikverksamhet kan samla in.....	176
7.7.1	Huvudmännens intäkter och kostnader.....	176
7.7.2	Kommunernas aktivitetsansvar.....	177
7.7.3	Övriga uppgifter	177
7.8	Generella överväganden om utformningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet.....	180
7.9	Uppgifter från Centrala studiestödsnämnden och Universitets- och högskolerådet.....	182
7.9.1	Centrala studiestödsnämnden	182
7.9.2	Universitets- och högskolerådet	184
7.10	Uppgifter från Skatteverket	186
7.10.1	Uppgifter från beskattningsdatabasen	187
7.10.2	Uppgifter från folkbokföringsdatabasen	188
7.11	Uppgifter från Socialstyrelsen.....	190
7.12	Uppgifter från Myndigheten för yrkeshögskolan	192
7.13	Uppgifter från Migrationsverket	192
7.14	Uppgifter från statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning.....	195

7.15	Uppgifter från SCB.....	198
7.15.1	Generella överväganden om uppgiftsskyldighet för SCB.....	198
7.15.2	Uppgiftsskyldigheter som bryter statistiksekretessen är förenliga med EU-rätten.....	201
7.15.3	Skolverkets behov av uppgifter från SCB.....	203
7.15.4	SCB:s skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket	206
7.15.5	Uppgifter till Skolverkets uppdagsverksamhet	210
7.15.6	Påverkan på förtroendet för statistiksekretessen	211
7.16	Uppgifter från Skolverket till SCB.....	212
7.17	Informationsutbyte mellan Skolverket och Skolinspektionen	214
7.17.1	Uppgifter från Skolinspektionen till Skolverket	214
7.17.2	Uppgifter från Skolverket till Skolinspektionen	215
7.18	Bestämmelserna ska införas i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning.....	216
7.19	Skolverket ska inte undantas från registreringsskyldighet	218
7.19.1	Registreringsskyldighetens omfattning.....	218
7.19.2	Särskilda skäl krävs för undantag från registreringsskyldighet.....	219
7.19.3	Skolverket ska inte undantas från registreringsskyldighet.....	220
8	Nya bestämmelser om Skolverkets personuppgiftsbehandling.....	223
8.1	Dataskydd	223
8.1.1	Dataskyddsförordningen.....	223
8.1.2	Dataskyddslagen	224

8.1.3	Grundläggande krav vid behandling av personuppgifter	225
8.1.4	Rättslig grund för behandling av personuppgifter	226
8.1.5	Behandling av känsliga personuppgifter.....	228
8.1.6	Personnummer	229
8.1.7	Registrerades rättigheter	230
8.1.8	Den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade	235
8.2	Det behövs nya bestämmelser om behandling av personuppgifter	236
8.3	En teknikneutral reglering.....	237
8.4	Bestämmelserna ska finnas i ett nytt kapitel i skollagen	238
8.5	Tillämpningsområde	240
8.6	Förhållandet till annan reglering	245
8.7	Rättslig grund för behandlingen	245
8.8	Personuppgiftsansvar.....	247
8.9	Information till den registrerade.....	249
8.10	Ändamål för personuppgiftsbehandling.....	250
8.10.1	Uppföljning och utvärdering samt analys av skollagsreglerad verksamhet	252
8.10.2	Informationsskyldighet.....	252
8.10.3	Intern information.....	254
8.10.4	Information till andra myndigheter och enskilda	255
8.10.5	Finalitetsprincipen.....	257
8.11	Behandling av vissa kategorier av personuppgifter	258
8.11.1	Personnummer och samordningsnummer.....	258
8.11.2	Känsliga personuppgifter	259
8.12	Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott.....	263

8.13	Skyddsåtgärder.....	264
8.13.1	Det ska vara förbjudet att utföra vissa sökningar	264
8.13.2	Tillgången till personuppgifter.....	270
8.13.3	Direktåtkomst.....	271
8.14	Begränsningar av den registrerades rättigheter.....	272
8.14.1	Rätt att göra invändningar.....	273
8.14.2	Rätt till rättelse och till begränsning av behandling.....	274
8.15	Längsta tid som personuppgifter får behandlas.....	275
8.16	Rätt att meddela föreskrifter	277
9	En ny sekretessbestämmelse.....	279
9.1	Allmänt om införande av en ny sekretessbestämmelse	279
9.2	Allmänt om sekretessens styrka	280
9.3	Statistiksekretessen	281
9.4	Skydd för enskilds ekonomiska förhållanden.....	283
9.5	Skydd för enskilds personliga förhållanden	285
9.6	Bestämmelsens tillämpningsområde	287
9.7	Sekretessens styrka.....	288
9.7.1	Det saknas grund för absolut sekretess	288
9.7.2	Det är lämpligt med ett omvänt skaderekvisit	289
9.8	Undantag från sekretessen.....	291
9.8.1	Lärrar- och förskollärrarregistret	291
9.8.2	Skolenhetsregistret.....	293
9.8.3	Inget undantag för andra uppgifter som även finns i Skolverkets övriga verksamhet	293
9.9	Sekretesstid	296
9.10	Bestämmelsens placering.....	297
9.11	Absolut sekretess även fortsättningsvis i vissa undersökningar hos Skolverket.....	297

10	En ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning	301
10.1	Behov av en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning	301
10.2	Skolenhetsregistret	302
10.3	Ett nationellt informationssystem för skolväsendet.....	303
10.4	Lärar- och förskollärrregistret	304
10.5	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet.....	305
10.6	Rätt att meddela föreskrifter	305
11	Förslagens genomförande och ikraftträdande	309
11.1	Ikraftträdande	309
11.1.1	Ändringarna i skollagen	309
11.1.2	Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen	311
11.1.3	Förordningen om Skolverkets informationsförsörjning.....	311
11.1.4	Ändringarna i studiestödsdataförordningen och Universitets- och högskolerådets instruktion	312
11.1.5	Ändringarna i Skolverkets instruktion.....	312
11.1.6	Ändringen i förordningen om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling	313
11.2	Övergångsbestämmelser.....	314
12	För- och nackdelar med förslaget	317
12.1	Fördelar med förslaget.....	318
12.1.1	Informationsbehovet kan tillgodoses.....	318
12.1.2	Statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL kan i stor utsträckning upprätthållas	319
12.1.3	Fortsatt starkt skydd för den personliga integriteten.....	319
12.1.4	Ingen ökad administrativ börda för huvudmän ...	320
12.1.5	Tydligare ansvar för information och statistik	320

12.2	Nackdelar med förslaget	321
12.2.1	Risk för kvalitetsbrister	321
12.2.2	En mer begränsad uppdragsverksamhet	322
12.2.3	Statistiksekretessen behöver brytas genom uppgiftsskyldighet i vissa särskilt angivna fall	323
12.2.4	Personuppgifter behandlas av fler myndigheter än i dag	326
12.2.5	Något ökad arbetsbörda för statliga myndigheter	326
13	Konsekvensanalys	331
13.1	Problemet och vad som ska uppnås	331
13.2	Konsekvenser för kommuner och regioner	334
13.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare	335
13.3.1	Konsekvenser för företag	336
13.4	Konsekvenser för staten	337
13.4.1	Konsekvenser för Skolverket	339
13.4.2	Konsekvenser för SCB	352
13.4.3	Konsekvenser för Centrala studiestödsnämnden	354
13.4.4	Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet	355
13.4.5	Konsekvenser för Skatteverket	355
13.4.6	Konsekvenser för Socialstyrelsen	356
13.4.7	Konsekvenser för Myndigheten för yrkeshögskolan	357
13.4.8	Konsekvenser för Migrationsverket	357
13.4.9	Konsekvenser för universitet och högskolor	358
13.4.10	Konsekvenser för Skolinspektionen	358
13.4.11	Konsekvenser för Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen	358
13.5	Integritetsanalys	359
13.5.1	Omfattande behov av personuppgifter	359
13.5.2	Skydd för den personliga integriteten	361
13.5.3	Utredningens proportionalitetsbedömning	362

13.5.4	Integritetsskyddsmyndighetens synpunkter	363
13.6	Konsekvenser för den officiella statistiken	364
13.7	Barnrättsanalys	365
13.8	Konsekvenser för jämställdhet och de integrationspolitiska målen	366
14	Författningskommentar	367
14.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	367
14.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	369
14.3	Förslaget till förordning om Statens skolverks informationsförsörjning	380
14.4	Övriga ändringar	398
	Referenser	401
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:89	411
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:10	423
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:23	427
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2023:34	429

Förkortningar

CSN	Centrala studiestödsnämnden
dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
dir.	Kommittédirektiv
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ESS	Europeiska statistiksystemet
EU	Europeiska unionen

EU-förordningen om europeisk statistik	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02)
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk- och utbildningspolitisk utvärdering
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten
IoT	Inkomst- och taxeringsregistret
komvux	kommunal vuxenutbildning
LISA	Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier
MiDAS	Mikrodata för analys av socialförsäkringen
MYH	Myndigheten för yrkeshögskolan

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSF	offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PISA	Programme for International Student Assessment
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
prop.	regeringens proposition
RAMS	Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik
RF	Regeringsformen (1974:152)
RPU	Registret över befolkningens studiedeltagande
RTB	Registret över totalbefolkningen
SALSA	Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser
SAM	Statistikansvariga myndigheter
SCB	Statistiska centralbyrån
sfi	svenska för invandrare
SKL	Sveriges Kommuner och Lands- ting (bytte 2019 namn till SKR)
SKOLFS	Skolverkets författningssamling
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SOU	Statens offentliga utredningar
SPSM	Specialpedagogiska skolmyndig- heten
STATIV	Longitudinellt register för integra- tionsstudier

STORE	Statistik Och REsultat
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
UHR	Universitets- och högskolerådet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
Utbildningsregistret	Registret över befolkningens utbildning

Sammanfattning

Skolinformationsutredningen har bland annat haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Lösningen ska innebära att Statens skolverk (Skolverket) tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills har utfört på uppdrag av Skolverket. Insamlingen ska göras utanför sådan verksamhet som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lösningen syftar bl.a. till att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information inför skolval.

Informationsförsörjningen försvårades genom ny rättstillämpning år 2020

En förutsättning för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt är att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten. Föräldrar och elever behöver information för att kunna göra ett välgrundat skolval. Kommunerna behöver information om elevsammansättningen för att kunna fördela resurser till de olika skolorna. Huvudmännen behöver underlag för det systematiska kvalitetsarbetet. Även myndigheter, som t.ex. Skolverket och Statens skolinspektion (Skolinspektionen), behöver tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det finns också en efterfrågan på information om skolområdet från allmänheten, media, forskare och olika utredande myndigheter och organisationer.

I början av år 2020 beslutade SCB att ändra tillämpningen av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen beträffande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Ändringen innebar att uppgifter om skolor, barn och elever, personal, betyg, genomströmning m.m. behandlades som uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden. Därmed omfattades uppgifterna av absolut sekretess. Att SCB:s bedömning var korrekt framgår av avgöranden från kammarrätterna.

Informationsförsörjningen på skolområdet är uppbyggd så att uppgifter som samlas in för framställning av statistik också används för annat, exempelvis kommunernas resursfördelning, Skolverkets statsbidragshantering och allmänhetens insyn i skolväsendet. När de uppgifter som ligger till grund för informationsförsörjningen omfattas av den absoluta sekretess som gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik, innebär det att Skolverket inte kan publicera dessa uppgifter uppdelat på enskilda huvudmän. Det handlar exempelvis om uppgifter om elevsammansättning och betygsresultat för fristående skolor. Skolverket beslutade därför år 2020 att endast publicera sådana uppgifter på nationell nivå. Det innebär att informationsförsörjningen inte längre fungerade så som riksdag och regering avsett.

Regeringen lämnade i mars 2021 en proposition till riksdagen med föreslag om en tidsbegränsad lösning på problemet. Propositionen resulterade i en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen. Därmed kunde Skolverket åter publicera uppgifter för enskilda huvudmän. Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen skulle ursprungligen gälla till den 1 juli 2023. Regeringen har föreslagit att bestämmelsen ska fortsätta att gälla till och med den sista juni 2026. För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen denna utredning i oktober 2021.

En ny insamling av uppgifter om skolväsendet

En ny insamling av uppgifter om skolväsendet handlar primärt om att göra det möjligt för Skolverket att samla in, bearbeta och dela med sig av sådana uppgifter som Skolverket i dag får från SCB. Förslaget är utformat som en helhetslösning för informationsförsörj-

ningen på skolområdet och omfattar även delar av informationsförsörjningen som inte hindras av statistiksekretessen.

En ny insamling av uppgifter hos Skolverket utesluter inte att offentlighetsprincipen införs. Ett genomförande av vårt förslag utesluter inte heller att man samtidigt inför en insynsprincip för enskilda huvudmän. Vårt förslag i detta delbetänkande medför en tydligare reglering av informationsförsörjningen på skolområdet och Skolverkets personuppgiftshantering. Förslaget har således fler effekter än att ersätta den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen. Genomförandet är därmed, enligt vår uppfattning, inte avhängigt av huruvida offentlighetsprincipen eller en insynsprincip införs eller inte.

För att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation samtidigt som förtroendet för statistiksekretessen inte riskeras och skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställs behövs ny reglering i flera olika avseenden. Vi föreslår

- att Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen på skolområdet,
- att Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet,
- att andra myndigheter och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning ska lämna uppgifter till Skolverket samt att Skolverket ska lämna uppgifter till Skolinspektionen och SCB,
- nya bestämmelser om behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning,
- en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning, och
- en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning.

Utredningens målbild har varit att återställa tillgången till information på skolområdet till situationen före år 2020. Utgångspunkten är dock komplex. Den felaktiga rättstillämpningen före år 2020 har inneburit att verksamheter som Skolverkets uppföljning och utvärdering, huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och kommunernas resurs-

fördelning har byggts upp utifrån en felaktig uppfattning om vilka uppgifter som är tillgängliga och hur de kan användas. Även uppfattningen om vilken insyn elever, föräldrar och allmänheten har rätt till i skollagsreglerad verksamhet bygger på en felaktig rättstillämpning. Om sekretessbestämmelsen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen hade tillämpats korrekt från början hade informationsförsörjningen på skolområdet behövt utformas på ett annat sätt.

Vid ett genomförande av förslagen i delbetänkandet kommer Skolverket att ha förutsättningar att bedriva sin kärnverksamhet, utan att vara beroende av uppgifter från myndighetens särskilda statistikverksamhet. Det regelverk vi föreslår gör det också möjligt för Skolverket att säkerställa flera andra aktörers tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten. Sammantaget medför förslagen en tydligare och mer modern reglering för Skolverkets arbete med informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen

Syftet med vårt förslag är att skapa möjligheter för Skolverket att bedriva sin kärnverksamhet med bl.a. uppföljning och utvärdering samt fördelning av statsbidrag. Även externa aktörer, som andra myndigheter, kommuner, elever och föräldrar, har behov av information. Vårt förslag syftar alltså också till att göra det möjligt för Skolverket att tillgodose även dessa externa aktörers behov av information om den skollagsreglerade verksamheten.

Det har under arbetets gång visat sig vara svårt att överblicka samtliga de uppgifter som används för informationsförsörjningen på skolområdet och vilka aktörer som har behov av vilken information. Informationsbehovet är inte heller statiskt över tid, utan varierar t.ex. med händelser i vår omvärld och de uppdrag regeringen ger Skolverket. Informationsförsörjningen på skolområdet är enligt vår bedömning mycket komplex och vi anser att det finns ett värde i att Skolverket får i uppdrag att ansvara för informationsförsörjningen. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i Skolverkets instruktion som anger att Skolverket ansvarar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde.

I Skolverkets ansvar för informationsförsörjningen bör det enligt vår mening ingå att – i den utsträckning det är möjligt enligt tillämpligt regelverk – säkerställa tillgången till information om skollagsreglerad verksamhet. Det bör också ingå att bevaka tillkommande behov av information och att på lämpligt sätt arbeta för att även dessa behov ska kunna tillgodoses. Med tillkommande behov avses som utgångspunkt inte att t.ex. en kommun vill beakta en ny variabel – som Skolverket inte har tillgång till – vid fördelning av resurser. I stället avses sådana nya behov av information som uppkommer till följd av ändrad lagstiftning, nya regeringsuppdrag eller liknande.

Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet

SCB har en relativt omfattande uppdragsverksamhet på skolområdet. En stor andel av de uppdrag SCB utför på skolområdet avser att ta fram underlag för resursfördelning åt kommuner. Underlagen kan skraddarsys utifrån önskemål från respektive kommun och de redovisas på skolenhetsnivå. SCB utför också andra uppdrag som innebär sammanställningar av uppgifter på skolområdet. Vad gäller dessa andra uppdrag är kommuner, enskilda huvudmän, statliga myndigheter och organisationer återkommande uppdragsgivare.

När den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen upphör att gälla kommer SCB inte längre kunna utföra uppdrag som går ut på att ta fram information där en enskild huvudman eller dennes förskole- eller skolenheter går att identifiera. Det kommer därmed att saknas förutsättningar för SCB att bedriva stora delar av sin uppdragsverksamhet på skolområdet. Majoriteten av de aktörer som beställer bearbetade uppgifter från SCB får antas ha ett fortsatt behov av sådan information. För att säkerställa att kommuner och andra aktörer även fortsättningsvis kan få tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten föreslår vi att Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet. Därmed kan vissa av de behov av information som nu hanteras inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet tillgodoses även fortsättningsvis.

Vi föreslår att Skolverket ska utföra uppdrag åt andra myndigheter inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet. Med myndigheter avses också kommuner och regioner. Vidare ska Skolverket få ta uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter.

Skolverket ska endast få utföra uppdrag som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde. I och med det kan de uppgifter Skolverket förfogar över inte användas av myndigheten för att ta fram statistik som avser annat än det skollagsreglerade området.

Skolverket ska enligt vårt förslag ta ut avgifter för uppdragsverksamheten. Skolverket ska vidare besluta om avgifternas storlek och myndigheten ska få disponera avgiftsinkomsterna.

Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Vi bedömer att Skolverket inte kan återropa bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter i 6 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken som stöd för insamling av uppgifter i den nya verksamheten med informationsförsörjning. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen sträcker sig enligt vår mening inte längre än att statliga myndigheter är skyldiga att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna när de samlar in uppgifter inom ramen för den särskilda statistikverksamheten och de insamlade uppgifterna därmed omfattas av statistiksekretessen. Inte heller kan andra myndigheter med särskild statistikverksamhet lämna uppgifter till Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning med stöd av de undantag från statistiksekretessen som finns i 24 kap. 8 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen. För att göra det möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet är det enligt vår bedömning nödvändigt med nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet, som bryter eventuell sekretess och tydliggör uppgiftslämnande myndigheters och andra aktörers skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket.

Bestämmelserna om skyldighet för andra statliga myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket ska enligt vår bedömning införas i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning. Följande myndigheter ska enligt vårt förslag vara skyldiga att lämna uppgifter till Skolverket.

- Centrala studiestödsnämnden (CSN),
- Migrationsverket,
- Skatteverket,

- Socialstyrelsen,
- Skolinspektionen,
- SCB, och
- Universitets- och högskolerådet (UHR).

De bestämmelser om uppgiftsskyldighet vi föreslår för Socialstyrelsen och SCB innebär att dessa myndigheter kommer att lämna uppgifter som omfattas av statistiksekretess till Skolverket.

Vi föreslår också en bestämmelse om skyldighet för statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning att lämna uppgifter till Skolverket. Bestämmelsen ska föras in i skollagen (2010:800).

Vårt förslag innehåller även bestämmelser om skyldighet för Skolverket att lämna vissa uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten till SCB och Skolinspektionen.

Nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Vi föreslår nya bestämmelser om behandling av personuppgifter, som ska tillämpas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Med sådan verksamhet avses Skolverkets arbete med att ta fram och göra information om skollagsreglerad verksamhet tillgänglig såväl internt som för externa aktörer. Bestämmelserna ska finnas i ett nytt kapitel i skollagen.

Bestämmelserna syftar till att ge Skolverket förutsättningar att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Bestämmelser som är anpassade för den personuppgiftsbehandling som utmärker Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning medför att det blir tydligare vad som gäller i det avseendet och personuppgiftsbehandlingen blir mer förutsebar.

Skolverket ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i verksamheten med informationsförsörjning. Det gäller även när Skolverket behandlar personuppgifter på uppdrag av andra i myndighetens uppdragsverksamhet.

Det ska framgå av bestämmelserna för vilka ändamål Skolverket får behandla personuppgifter i verksamheten med informationsförsörjning. Förenklat uttryckt handlar det om att göra det möjligt för Skolverket att:

- följa upp, utvärdera och analysera den skollagsreglerade verksamheten,
- fullgöra informationsskyldighet,
- tillgodose myndighetens interna informationsbehov, och
- dela med sig av information till andra myndigheter och enskilda.

Finalitetsprincipen ska vara tillämplig. Principen innebär att de insamlade uppgifterna inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med angivna ändamål.

Det ska framgå av bestämmelserna i skollagen att Skolverket ska få behandla personnummer och samordningsnummer. Vi bedömer att Skolverket kan behandla känsliga personuppgifter med stöd av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

Vi föreslår ett antal s.k. skyddsåtgärder. Vid sökning i personuppgifter ska det som utgångspunkt vara förbjudet att använda sökbegrepp som avslöjar känsliga personuppgifter. Vidare ska Skolverket få använda födelseort som sökbegrepp endast i betydelsen född i Sverige respektive född utomlands. Tillgången till personuppgifter för den som arbetar hos Skolverket ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Direktåtkomst till personuppgifter ska få medges endast om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar.

Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En ny sekretessbestämmelse

En ny sekretessbestämmelse ska införas till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Bestämmelsen ska tillämpas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Uppgifter om enskilds personliga förhållanden ska omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Skolverket ska alltså tillämpa ett s.k.

omvänt skaderekvisit. Det innebär att det råder en presumtion för sekretess och att Skolverket ska neka utlämnande om det inte står klart att den enskilde eller närstående inte lider men vid ett utlämnande.

För att säkerställa tillgången till information på skolområdet behövs undantag från sekretessen. Sekretessen ska inte gälla för uppgift i lärar- och förskolläraryregistret. Inte heller ska sekretessen gälla för kontaktuppgift och uppgift om namn i skolenhetsregistret.

En ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning

Det ska införas en ny förordning, med bestämmelser som på olika sätt är av betydelse för att Skolverket ska kunna tillgodose informationsförsörjningen på skolområdet.

Skolenhetsregistret, lärar- och förskolläraryregistret samt det nationella informationssystemet för skolväsendet regleras i dag i tre separata förordningar. Vi föreslår att förordningarna ska upphävas och att relevanta bestämmelser i stället ska finnas i den nya förordningen. Förordningen ska också innehålla de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som vi föreslår. Vidare ska befintliga bestämmelser som ger Skolverket – och Skolinspektionen – rätt att meddela föreskrifter finnas i den nya förordningen.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de författningsändringar som behövs, med några undantag, ska träda i kraft den 1 juli 2024. Däremot kommer inte Skolverket att kunna ta över insamlingen från SCB på så kort tid. Skolverket och SCB kommer att behöva förbereda övertagandet noga för att inte riskera kvalitetsbrister i information och statistik eller ökad börda för uppgiftslämnarna samt för att säkra den personliga integriteten hos de registrerade. Vi bedömer att Skolverket kan ta över insamlingen från SCB från och med den 1 januari 2026 och att de föreslagna ändringarna i Skolverkets instruktion ska träda i kraft från detta datum. Det är dock en pressad tidplan som bl.a. förutsätter att riksdag och regering i god tid fattar beslut om nödvändiga författningsändringar och därmed förknippade budgetbeslut.

Vi bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser för att genomföra förslagen. Däremot skulle det underlätta om den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller under en tid även efter att Skolverket tagit över insamlingen. Regeringen har föreslagit att den tillfälliga bestämmelsen ska förlängas till den 1 juli 2026.

Konsekvenser av förslaget

Vi bedömer att förslaget inte medför någon ökad börda för kommuner, regioner och enskilda huvudmän inom skolväsendet. Inrapporteringen bör fungera på samma sätt som i dag och förslagen innebär inte att några nya uppgifter samlas in från huvudmännen. Kommuner kommer också fortsättningsvis kunna beställa uppgifter för sin resursfördelning och huvudmännen kommer att kunna beställa specifika underlag från Skolverket för sitt systematiska kvalitetsarbete.

Vårt förslag innebär konsekvenser för flera statliga myndigheter. Men med undantag för Skolverket och SCB bedömer vi att dessa konsekvenser endast är marginella. För Skolverket och SCB innebär förslaget ökade kostnader under den period som Skolverket bygger upp en ny verksamhet och SCB avvecklar delar av sin verksamhet. Vi bedömer dock att förslaget innebär en ekonomisk besparing för staten från och med år 2026 då Skolverkets kostnader kan förväntas vara lägre än den ersättning som myndigheten betalat till SCB för arbetet med insamling. Från och med år 2028 bedömer vi att det inte längre föreligger några övergångskostnader. Då innebär förslaget en besparing för staten på 6,8 miljoner kronor jämfört med kostnaderna år 2023.

Förslaget innebär att Skolverket behandlar en mycket stor mängd personuppgifter om barn och deras föräldrar samt om personal i skolväsendet. Jämfört med den behandling som SCB gör i dag kommer Skolverket inte att behandla några nya personuppgifter. Däremot innebär förslaget att personuppgifter kommer att behandlas av flera myndigheter än i dag. De integritetsskyddande åtgärder vi föreslår innebär dock att påverkan på enskildas personliga integritet begränsas. Denna påverkan framstår därmed som proportionerlig i förhållande till det angelägna intresset att det finns en väl fungerande informationsförsörjning på skolområdet. Vi bedömer också att förslagen är

förenliga med rätten till skydd för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Förslaget innebär att statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen behöver brytas i några få särskilt angivna fall genom att uppgifter lämnas till Skolverket från Socialstyrelsen och SCB. Utifrån utredningens direktiv har vi bedömt att det inte finns någon annan möjlighet för Skolverket att få tillgång till de uppgifter som behövs för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera som avsett. Uppgifterna kommer dock att skyddas av sekretess även hos Skolverket. Utredningen bedömer att ett genombrott i statistiksekretessen i enlighet med vårt förslag är motiverat och att det inte negativt påverkar förtroendet för den officiella statistiken. Vi bedömer också att förslaget är förenligt med EU-förordningen om europeisk statistik.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 23 kap. 7 c §, och närmast före 23 kap. 7 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

*Verksamhet med
informationsförsörjning*

7 c §

*Sekretess gäller i Statens skol-
verks verksamhet med informa-
tionsförsörjning för uppgift om
enskilds personliga förhållanden,
om det inte står klart att uppgiften
kan röjas utan att den enskilde
eller någon närstående lider men.*

*Sekretessen gäller inte för upp-
gift i lärar- och förskolläraryregist-
ret. Sekretessen gäller inte heller
kontaktuppgift och uppgift om
namn i skolenhetsregistret.*

*För uppgift i en allmän hand-
ling gäller sekretessen i högst
sjuttio år.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 12 § och 26 a kap. 1 § och rubriken till 26 a kap. ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 26 b kap., och en ny paragraf, 26 kap. 25 a §, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:162 Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

Lagen är uppdelad i 31 kapitel.

Lagen är uppdelad i 32 kapitel.

Dessa är

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
- barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),
- kvalitet och inflytande (4 kap.),
- trygghet och studiero (5 kap.),
- åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
- förskolan (8 kap.),
- förskoleklassen (9 kap.),
- grundskolan (10 kap.),
- anpassade grundskolan (11 kap.),
- specialskolan (12 kap.),
- sameskolan (13 kap.),
- fritidshemmet (14 kap.),
- gymnasieskolan (15–17 a kap.),
- anpassade gymnasieskolan (18 och 19 kap.),
- fjärrundervisning i vissa skolformer (21 kap.),
- distansundervisning i vissa skolformer (22 kap.),
- entreprenad och samverkan (23 kap.),
- särskilda utbildningsformer (24 kap.),
- annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
- tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),

- behandling av personuppgifter (26 a kap.),
- behandling av personuppgifter i utbildningsverksamhet (26 a kap.),
- behandling av personuppgifter i informationsförsörjningsverksamhet (26 b kap.),
- Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
- överklagande (28 kap.), och
- övriga bestämmelser (29 kap.).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***26 kap.***25 a §*

Statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning ska på begäran lämna uppgifter till Statens skolverk om examen för personal inom sådan verksamhet som är föremål för uppföljning och utvärdering enligt 24 §.

26 a kap.**Behandling av personuppgifter****Behandling av personuppgifter i utbildningsverksamhet****1 §**

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

Detta kapitel tillämpas vid behandling av personuppgifter i utbildningsverksamhet som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som med-

stöd av någon av dessa författningar.

delats med stöd av någon av dessa författningar.

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

26 b kap. Behandling av personuppgifter i informationsförsörjningsverksamhet

Tillämpningsområde

1 §

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas vid behandling av personuppgifter i Statens skolverks verksamhet med informationsförsörjning.

Med sådan verksamhet avses Skolverkets arbete med att ta fram och göra information om skollagsreglerad verksamhet tillgänglig såväl internt som för externa aktörer.

Detta kapitel ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter i Skolverkets särskilda verksamhet som avser framställning av statistik.

Förhållandet till annan reglering

2 §

Bestämmelserna kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 94/49/EG (allmän data-

skyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen.

3 §

Vid behandling av personuppgifter enligt dessa bestämmelser gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordningen (dataskyddslagen) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av dessa bestämmelser eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till bestämmelserna.

Personuppgiftsansvar

4 §

Statens skolverk är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter.

Ändamål med behandlingen av personuppgifter

5 §

Statens skolverk får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för

- 1. uppföljning och utvärdering samt analys av skollagsreglerad verksamhet,*
- 2. att fullgöra informations-skyldighet som följer av lag eller förordning,*

3. att annan verksamhet som Skolverket ansvarar för ska ha tillgång till de uppgifter som behövs för verksamheten, och

4. att myndigheter eller enskilda ska ha tillgång till uppgifter enligt lag eller förordning eller enligt beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Personuppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Personnummer och samordningsnummer

6 §

Statens skolverk får behandla uppgifter om personnummer och samordningsnummer.

Skyddsåtgärder

Sökbegränsningar

7 §

Vid sökning i personuppgifter är det förbjudet att använda sökbegrepp som avslöjar känsliga personuppgifter. Förbudet gäller inte sökningar baserade på skolform.

Födelseort får användas som sökbegrepp endast i betydelsen född i Sverige respektive född utomlands.

Tillgången till personuppgifter

8 §

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Direktåtkomst

9 §

Direktåtkomst till personuppgifter får medges endast om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar.

Begränsningar av registrerades rättigheter

10 §

Den registrerades rättigheter enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen ska inte gälla för sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till bestämmelserna i kapitlet.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 §

Statens skolverk får inte behandla personuppgifter under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.3 Förslag till förordning om Statens skolverks informationsförsörjning

Häri genom förskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Förordningens tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns bestämmelser om Statens skolverks verksamhet med informationsförsörjning.

Med sådan verksamhet avses detsamma som i 26 b kap. 1 § andra stycket skollagen (2010:800).

2 § Förordningen är meddelad med stöd av

- 26 kap. 25 § skollagen (2010:800) i fråga om 6 kap. 1, 2 och 4 §§,
- 29 kap. 19 a § skollagen i fråga om 6 kap. 3 och 4 §§,
- 26 kap. 28 § skollagen i fråga om 6 kap. 5 §,
- 26 kap. 22, 23 och 27 §§ skollagen i fråga om 6 kap. 6 och 7 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 kap. Skolenhetsregistret

1 § Statens skolverk ska föra ett allmänt skolenhetsregister över

1. sådana skolenheter inom skolväsendet som anges i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800), och

2. enskilda utbildningsanordnare som har getts tillstånd att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

2 § Statens skolverk ska avgiftsfritt hålla uppgifter ur skolenhetsregistret tillgängliga för allmänheten genom en publik webbplats.

Innehåll

3 § Skolenhetsregistret ska innehålla följande uppgifter om skolenheterna:

- skolenhetens namn,
- kod för att identifiera skolenheten,
- skolenhetens besöksadress,
- kontaktuppgifter till skolenheten,
- skolans namn,
- huvudmannens organisationsnummer,
- huvudmannens namn,
- juridisk form för huvudmannen,
- kontaktuppgifter till huvudmannen,
- rektors namn,
- om skolenheten är aktiv, planerad, vilande eller har upphört (statusmarkering),
 - vilken utbildning som förekommer vid skolenheten,
 - inriktning för fristående skolenheter,
 - uppgift om skolenheten är en internationell skola,
 - uppgift om skolenheten är en fristående skolenhet med sådant begränsat mottagande för vissa elever som avses i 9 kap. 17 § första stycket andra meningen, 10 kap. 35 § första stycket andra meningen, 11 kap. 34 § första stycket andra meningen eller 15 kap. 33 § första stycket andra meningen skollagen (2010:800), är en motsvarande skolenhet med offentlig huvudman, eller om skolenheten bedriver sådan utbildning eller sådan särskild undervisning som avses i 24 kap. 16–19 §§ samma lag, och
 - uppgift om huruvida huvudmannen tillhandahåller fritidshemsverksamhet.

4 § Skolenhetsregistret ska innehålla följande uppgifter om sådana enskilda utbildningsanordnare som avses i 1 § 2:

- kod för att identifiera den enskilde utbildningsanordnaren,
- organisationsnummer,
- namn,
- juridisk form,
- kontaktuppgifter,
- vilken utbildning det tillstånd som har getts till den enskilde utbildningsanordnaren avser, och

- om utbildningsanordnaren är aktiv eller vilande (statusmarkering).

Uppgifter från det allmänna företagsregistret

5 § I skolenhetsregistret ska följande uppgifter föras in från det allmänna företagsregistret som Statistiska centralbyrån för enligt förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret:

- huvudmannens namn,
- juridisk form för huvudmannen,
- kontaktuppgifter till huvudmannen,
- den enskilda utbildningsanordnarens namn,
- juridisk form för den enskilda utbildningsanordnaren, och
- kontaktuppgifter till den enskilda utbildningsanordnaren.

3 kap. Ett nationellt informationssystem för skolväsendet

1 § Statens skolverk ska göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem i enlighet med vad som framgår av 2–11 §§ eller av föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna. Informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter.

Uppgifter om förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan

2 § Informationssystemet ska för varje skolenhet i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan innehålla uppgift om

1. hur många lärare det finns i förhållande till antalet elever,
2. andel legitimerade lärare,
3. tillgång till speciallärare eller specialpedagog,
4. förelägganden från Statens skolinspektion,
5. huvudmannens juridiska form, och
6. tillgång till skolbibliotek.

Ytterligare uppgifter om förskoleklassen

3 § För varje skolenhet i förskoleklassen ska informationssystemet utöver vad som anges i 2 § innehålla uppgift om

1. hur många förskollärare det finns i förhållande till antalet elever,
2. andel legitimerade förskollärare, och
3. hur föräldrar som har besvarat Statens skolinspektions brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten.

Ytterligare uppgifter om grundskolan

4 § För varje skolenhet i grundskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 2 § innehålla uppgift om hur föräldrar och elever som besvarat Statens skolinspektions brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten.

5 § Om skolenheten har elever i årskurs 3, 6 eller 9 i grundskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 2 och 4 §§ innehålla uppgift om genomsnittresultatet på nationella ämnesprov.

6 § Om skolenheten har elever i årskurs 6 eller 9 i grundskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 2, 4 och 5 §§ innehålla uppgift om

1. andel elever i årskurs 6 som når kraven för godkända betyg i alla ämnen som eleverna fått undervisning i under läsåret, och
2. andel elever i årskurs 9 som når kraven för godkända betyg i alla ämnen.

7 § Om skolenheten har elever i årskurs 9 i grundskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 2 och 4–6 §§ innehålla uppgift om

1. betygsgenomsnitt för årskurs 9,
2. betygsgenomsnitt för årskurs 9 i förhållande till socioekonomiska faktorer, och
3. andel elever som efter årskurs 9 är behöriga till nationella program på gymnasieskolan.

Ytterligare uppgifter om gymnasieskolan

8 § För varje skolenhet i gymnasieskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 2 § innehålla uppgift om

1. vilka studievägar huvudmannen planerar att erbjuda vid skolenheten,
2. hur elever som har besvarat Statens skolinspektions brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten,
3. genomsnittresultat på nationella prov,
4. betygsgenomsnitt, och
5. andel elever som efter genomgången gymnasieskola har grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjats på grundnivå och som vänder sig till nybörjare.

Uppgifter om anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola

9 § Informationssystemet ska för varje skolenhet i anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola innehålla uppgift om

1. hur många lärare och förskollärare det finns i förhållande till antalet elever,
2. andel legitimerade lärare och sådana legitimerade förskollärare som är behöriga i den anpassade grundskolans inriktning träningskolan och på individuella programmet i den anpassade gymnasieskolan,
3. tillgång till speciallärare eller specialpedagog,
4. förelägganden från Statens skolinspektion,
5. huvudmannens juridiska form, och
6. tillgång till skolbibliotek.

Ytterligare uppgifter om den anpassade grundskolan

10 § För varje skolenhet i den anpassade grundskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 9 § innehålla uppgift om hur föräldrar som har besvarat Statens skolinspektions brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten.

Ytterligare uppgifter om den anpassade gymnasieskolan

11 § För varje skolenhet i den anpassade gymnasieskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 9 § innehålla uppgift om vilka studievägar huvudmannen planerar att erbjuda vid skolenheten.

4 kap. Lärar- och förskollärrregistret

1 § Statens skolverk ska föra ett register över legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare.

Innehåll

2 § Registret ska innehålla följande uppgifter

1. namn och kön,
2. personnummer, samordningsnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum,
3. yrke, lärosäte som utfärdat examen, utbildningsland och datum för utfärdande av examen,
4. lärarens eller förskollärarens behörighet enligt legitimationen,
5. datum för utfärdande av legitimation, och
6. om beslut om varning eller återkallelse av legitimation har meddelats.

Registret får inte innehålla uppgifter om skälen för de beslut som avses i första stycket 6.

5 kap. Uppgiftsskyldighet

Statens skolverks uppgiftsskyldighet

Statens skolinspektion

1 § Statens skolverk ska på begäran lämna de uppgifter Statens skolinspektion behöver för sin verksamhet med tillsyn och kvalitetsgranskning.

Statistiska centralbyrån

2 § Statens skolverk ska på begäran lämna de uppgifter Statistiska centralbyrån behöver

– för beräkningar enligt förordningen (2004:881) om kommunal-ekonomisk utjämning, och

– för att göra prognoser enligt förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

Andra myndigheters uppgiftsskyldighet*Centrala studiestödsnämnden*

3 § Centrala studiestödsnämnden ska lämna de uppgifter om elever i gymnasieskolan som Statens skolverk behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

Migrationsverket

4 § Migrationsverket ska på begäran lämna de uppgifter om grund för bosättning som Statens skolverk behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

Skatteverket

5 § Skatteverket ska på begäran lämna de uppgifter om inkomster som har fastställts i beskattningsårets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 3 § 1 skatteförfarandelagen (2011:1244) som Statens skolverk behöver för informationsförsörjningen.

Socialstyrelsen

6 § Socialstyrelsen ska på begäran lämna de uppgifter om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och om daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som Statens skolverk behöver för informationsförsörjningen.

Statens skolinspektion

7 § Statens skolinspektion ska lämna följande uppgifter som ska föras in i skolenhetsregistret:

- förändringar av uppgifter om skolenheter med enskild huvudman och uppgifter om nya sådana skolenheter, och
- förändringar av uppgifter om enskilda utbildningsanordnare som getts tillstånd att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och uppgifter om nya sådana enskilda utbildningsanordnare.

8 § Statens skolinspektion ska lämna de uppgifter Statens skolverk behöver till det nationella informationssystemet om skolväsendet om

- förelägganden från Skolinspektionen, och
- hur elever och föräldrar som har besvarat Skolinspektionens brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten.

Statistiska centralbyrån

9 § Statistiska centralbyrån ska på begäran lämna de uppgifter på individnivå om utbildningsnivå och om sysselsättning under eller efter avslutade studier som Statens skolverk behöver för informationsförsörjningen.

Universitets- och högskolerådet

10 § Universitets- och högskolerådet ska lämna de uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan som Statens skolverk behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

6 kap. Rätt att meddela föreskrifter

1 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning huvudmännen ska lämna för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 25 § skollagen (2010:800).

Föreskrifterna ska begränsas till vad som behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål som har bestämts av riksdagen och regeringen för utbildning inom skolväsendet och i särskilda utbildningsformer samt för annan pedagogisk verksamhet.

2 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka uppgifter huvudmännen ska lämna för att skolenhetsregistret ska kunna innehålla de uppgifter som anges i 2 kap. 3 §.

3 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka uppgifter huvudmännen ska lämna för att det nationella informationssystemet ska kunna innehålla de uppgifter som anges i 3 kap. 2–11 §§.

4 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om på vilket sätt huvudmännen ska lämna uppgifter.

5 § Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheten enligt 26 kap. 28 § första stycket skollagen (2010:800) för huvudmannen för en fristående skola att bevara elevlösningar av de nationella proven.

6 § Statens skolinspektion får besluta att huvudmän inom skolväsendet ska lämna uppgifter om vid en skolenhet genomförda och rättade eller bedömda nationella prov som avses i 9 kap., 11 kap., eller 12 kap. skolförordningen (2011:185) och i 8 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

Uppgiftsskyldigheten ska fullgöras genom att huvudmännen överlämnar kopior av rättade eller bedömda elevlösningar av prov som har genomförts vid skolenheten till Skolinspektionen.

Skolinspektionen får meddela föreskrifter för verkställigheten av denna paragraf.

7 § Om en huvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt 6 § får Statens skolinspektion vid vite förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter.

Ett beslut om vitesföreläggande får överklagas hos regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Härigenom föreskrivs att förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2024.

1.5 **Förslag till förordning om ändring
i studiestödsdataförordningen (2009:321)**

Härigenom föreskrivs att 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

<u>Mottagare</u>	<u>Personuppgifter</u>
-----	-----
Skatteverket	Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklaration enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra uppgiftsskyldigheter enligt folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749).
Transportstyrelsen	Namn och personnummer i ärenden om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
-----	-----

Föreslagen lydelse

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

MottagarePersonuppgifter

Skatteverket

Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklaration enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra uppgiftsskyldigheter enligt folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749).

Statens skolverk

Uppgifter som omfattas av Centrala studiestödsnämndens uppgiftsskyldighet enligt förordningen om Statens skolverks informationsförsörjning.

Transportstyrelsen

Namn och personnummer i ärenden om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.6 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2011:268) om lärar- och förskollärrarregister

Härigenom föreskrivs att förordningen (2011:268) om lärar- och förskollärrarregister ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2024.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Härigenom föreskrivs att 2 a § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

För de ändamål som anges i 2 § 1 ska myndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå.

Uppgifterna i registret ska lämnas till statistikansvarig myndighet för skolväsendet eller till den myndighet eller det organ som den statistikansvariga myndigheten bestämmer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Härigenom föreskrivs att förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2024.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

dels att 2 och 37 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a, 3 och 4 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Myndigheten ansvarar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde.

2 §

Den uppföljning och utvärdering som myndigheten har ansvar för enligt 26 kap. skollagen (2010:800) ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Myndigheten ska även analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter, anpassat efter respektive verksamhet, samt vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildningarnas och verksamheternas kvalitet.

Myndigheten ska sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning och utvärdering.

Myndigheten ska vid behov lämna statistiska underlag till Regeringskansliet.

3 §¹

Myndigheten ansvarar för officiell statistik om skolväsende och barnomsorg enligt förordningen (2001:100) om den officiella sta-

¹ Tidigare 3 § upphävd genom 2017:1302.

tistiken. Myndigheten ska också ta fram annan statistik inom sitt verksamhetsområde.

Myndigheten ska vid behov lämna statistiska underlag till Regeringskansliet.

4 a §

Myndigheten ska utföra uppdrag åt andra myndigheter inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet, i den utsträckning som den har tillgängliga resurser för det.

Myndigheten får åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet.

Myndigheten får endast utföra uppdrag som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

37 §

Myndigheten får ta ut avgifter för sådana varor och tjänster som avses i 4 § första stycket 1–6 och 8 avgiftsförordningen (1992:191) utan den begränsning som föreskrivs i andra stycket samma paragraf.

Myndigheten ska ta ut avgifter för den verksamhet som anges i 4 a §. Myndigheten beslutar om avgifternas storlek och får disponera avgiftsinkomsterna.

Myndigheten får ta ut avgifter för sådana varor och tjänster som avses i 4 § första stycket 1–6 och 8 avgiftsförordningen (1992:191) utan den begränsning som föreskrivs i andra stycket samma paragraf.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Inför varje bidragsår ska Statens skolverk besluta en bidragsram för varje huvudman för förskoleklass eller grundskola. Huvudmännen ska kunna använda medel som de tilldelas enligt bidragsramen för utökade insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet.

Bidragsramen ska bestämmas proportionellt utifrån huvudmannens indexvärde och elevantalet i aktuella skolformer hos huvudmannen. Grunden för indexvärdet ska vara ett av Statistiska centralbyrån beräknat socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola.

Bidragsramen ska bestämmas proportionellt utifrån huvudmannens indexvärde och elevantalet i aktuella skolformer hos huvudmannen. Grunden för indexvärdet ska vara ett socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola.

Elevantalet hos en huvudman ska beräknas som ett genomsnitt av antalet elever hos huvudmannen under de tre närmast föregående åren eller, om huvudmannen inte har bedrivit verksamhet under minst tre läsår före bidragsåret, under den period som huvudmannen har bedrivit verksamheten. Om huvudmannen inte har haft några elever under läsåret närmast före bidragsåret, ska dock ingen bidragsram beslutas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2020:833) om skolenhetsregister

Härigenom föreskrivs att förordningen (2020:833) om skolenhetsregister ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2024.

2 Utredningsuppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av direktiven (dir. 2021:89, dir. 2022:10, dir. 2023:23 och dir. 2023:34), *se bilaga 1–4*. Enligt dir. 2021:89 ska utredaren lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Syftet är bl.a. att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information inför skolval. Lösningarna ska utformas så att förtroendet för statistiksekretessen, och därmed för den officiella statistiken, inte riskeras. Vidare ska skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställas. Lösningarna får inte heller medföra en omotiverad ökning av huvudmäns och skolors administrativa börda.

Utredaren ska enligt det ursprungliga uppdraget bl.a. identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation (alternativ 1). Utredaren ska vidare identifiera och analysera för- och nackdelar med att Skolverket – för att lösa tillgången till skolinformation – samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, förkortad OSL) (alternativ 2).

I uppdraget ingår även att kartlägga vilka uppgifter och bearbetningar av uppgifter om enskilda huvudmän, som statliga myndigheter och kommuner före en praxisändring 2020 beställt från SCB och i vilket syfte. Utredningen ska också göra en integritetsanalys.

Vidare ska utredaren analysera hur den administrativa bördan påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän.

Utredaren ska slutligen lämna nödvändiga författningsförslag, i den mån sådana inte redan finns.

Genom dir. 2022:10 utökades uppdraget till att för alternativ 1 även avse enskilda juridiska personer som

- är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem,
- enligt 23 kap. skollagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller
- enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

I dir. 2023:23 beslutades förlängd tid för uppdraget till och med den 31 maj 2023.

Genom dir. 2023:34 ändrades uppdraget så att utredaren även ska föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag även i detta avseende. Utredningstiden förlängdes till den 29 mars 2024. Uppdraget om en ny insamling av uppgifter för skolinformation, utanför Skolverkets särskilda statistikverksamhet, ska dock fortfarande redovisas senast den 31 maj 2023.

Utredningen uppfattar inte att de två ursprungliga alternativen utesluter varandra. Inte heller utesluter ett införande av alternativ 2 att man samtidigt inför en insynsprincip. Vårt förslag i detta delbetänkande medför en tydligare reglering av informationsförsörjningen på skolområdet och Skolverkets personuppgiftshantering. Förslaget har således fler effekter än att ersätta den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL. Genomförandet är därmed, enligt vår uppfattning, inte avhängigt av huruvida offentlighetsprincipen eller en insynsprincip införs eller inte.

2.2 Lösningar som inte omfattas av uppdraget

Som framgått ovan är utredningens uppdrag – i den del som redovisas i det här delbetänkandet – att ta fram nödvändiga författningsförslag för att Skolverket ska kunna samla in nödvändig information i en verksamhet utanför myndighetens särskilda statistikverksamhet. Syftet är att lösa tillgången på skolinformation i samhället som helhet. Utredningen ska också identifiera för- och nackdelar med en sådan lösning.

Innan regeringen beslutade om våra direktiv, utredde Skolverket och SCB möjliga lösningar för att lösa tillgången på skolinformation. Regeringen bedömde att en permanent sekretessbrytande bestämmelse inte var aktuell att utreda vidare.¹

Under utredningens gång har det kommit fram synpunkter om att utredningens förslag är alltför långtgående. I stället borde vi överväga en ordning där de enskilda huvudmännen och anordnarna samtycker till att nödvändiga uppgifter om dem lämnas från den särskilda statistikverksamheten till Skolverket, kommunerna och andra som begär ut dem. Vi kan ha en viss förståelse för en sådan synpunkt, bl.a. eftersom berörda enskilda aktörer allmänt är positivt inställda till att uppgifter om elevsammansättning, betyg, genomströmning etc. lämnas ut. Det har t.ex. framkommit vid våra möten med företrädare för enskilda huvudmän. Vårt uppdrag omfattar dock inte att utreda denna lösning.

Ett annat sätt att se på de problem som uppstått kring tillgången på information på det skollagsreglerade området, är att anpassa användningen av information till den information som finns tillgänglig. Det skulle innebära att Skolverkets informationsförsörjning enbart bygger på uppgifter som inte omfattas av statistiksekretess. Utgångspunkten för vårt uppdrag är dock bl.a. att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter. För närvarande är det inte möjligt utan uppgifter som omfattas av statistiksekretess (se kapitel 5). En sådan lösning omfattas inte heller av vårt uppdrag.

¹ Dir. 2021:89 s. 6.

2.3 Problemet

För att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt, förutsätts att viss information är tillgänglig för allmänheten, föräldrar, vårdnadshavare, barn och elever, kommuner, regioner, huvudmän och statliga myndigheter. Föräldrar och elever behöver t.ex. information om huvudmän och skolor för att kunna välja skola. Kommunerna behöver viss information för att kunna fördela resurser till olika skolor och alla huvudmän behöver information som underlag för sitt systematiska kvalitetsarbete. Ansvariga myndigheter, t.ex. Skolverket och Skolinspektionen, behöver också information för att kunna fullgöra sina uppgifter beträffande uppföljning, utvärdering och tillsyn.

I början av år 2020 beslutade SCB att ändra tillämpningen av 24 kap. 8 § OSL beträffande uppgifter om enskilda skolhuvudmän och enheter.² Ändringen innebar att uppgifter om skolor, barn och elever, lärare och annan pedagogisk personal, betyg och provresultat samt uppgifter om genomströmning och sysselsättning efter avslutade studier betraktades som uppgifter om de enskilda huvudmännens och enheternas ekonomiska förhållanden. Därmed omfattades uppgifterna av sekretess och kunde inte lämnas ut för enskilda huvudmän eller enheter. Att SCB:s bedömning var korrekt framgår av avgöranden från kammarrätterna.³

Informationsförsörjningen på skolområdet är uppbyggd så att uppgifter som samlas in för framställning av statistik också används för annat, exempelvis för kommunernas resursfördelning, Skolverkets statsbidragshantering och allmänhetens insyn i skolväsendet. När de relevanta uppgifterna som ligger till grund för informationsförsörjningen omfattas av den absoluta sekretess som gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik enligt 24 kap. 8 § OSL fungerar den således inte längre tillfredsställande. Många viktiga funktioner och åtgärder kan inte längre vidtas eller kommer att bygga på ett sämre underlag än tidigare.

Skolverket kunde inte längre publicera uppgifter om enskilda huvudmän och fristående skolenheter eller förskolor på annat än på en aggregerad nivå, t.ex. riksnivå. Skolverket kunde inte heller använda dessa uppgifter internt, utanför myndighetens egen särskilda

² Statistiska centralbyrån, *Sekretesspolicy 2019-09-11*, dnr 2019/3244.

³ Se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 december 2019 i mål nr 6267-19. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade inte prövningstillstånd i beslut den 18 mars 2020 (mål 6970-19).

verksamhet för statistik. Skolverket beslutade därmed att upphöra med publicering av statistik på kommun-, huvudmanna- och skolenhetsnivå från och med den 1 september 2020. Även publiceringen av uppgifter om kommunala huvudmän upphörde vid samma tidpunkt. Skolverket gjorde bedömningen att den publiceringen skulle innebära olika förutsättningar för huvudmännen och att det skulle strida mot principen om likabehandling mellan kommunala och enskilda huvudmän.⁴ Beslutet påverkade förutom publiceringen av statistik, även tillgången till information från t.ex. skolenhetsregistret och Utbildningsguiden.

Skolverket och SCB redovisade i september 2020 förslag på hur problemet med informationsförsörjningen kunde lösas.⁵ Regeringen lämnade i mars 2021 en proposition till riksdagen med förslag om en tidsbegränsad lösning på problemet och riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.⁶ Den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL trädde i kraft den 1 juli 2021 och skulle ursprungligen upphöra att gälla den 1 juli 2023. Regeringen har dock i mars 2023 lämnat en proposition till riksdagen med förslag om att den sekretessbrytande bestämmelsen ska fortsätta att gälla fram till den 1 juli 2026.⁷ För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen denna utredning i oktober 2021.

För att säkra tillgången till skolenhetsregistret, beslutade regeringen i oktober 2020 om en registerförordning för skolenhetsregistret.⁸ Registret innehåller uppgifter om enskilda huvudmän och deras skolenheter. Förordningen innebär att Skolverket och SCB kan samla in och hantera uppgifter till skolenhetsregistret utanför statistikverksamheten och att uppgifterna i skolenhetsregistret således inte omfattas av statistiksekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen. SCB fick i uppdrag av regeringen att fortsatt förvalta skolenhetsregistret till och med utgången av 2022. Från och med januari 2023 har Skolverket tagit över förvaltningen av registret.

⁴ Skolverket 2020-08-19, *Beslut om begränsad publicering*, dnr 2020:1160.

⁵ Statistiska centralbyrån 2020-09-03, *Redovisning av regeringsuppdrag*, dnr A2020/2343. Skolverket 2020-09-04, *Förslag på hur Statens skolverk och Statens skolinspektion ska få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter*, dnr 2020:1060.

⁶ Prop. 2020/21:141, bet. 2020/21:KU31, rskr. 2020/21:290.

⁷ Prop. 2022/23/94.

⁸ Förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

2.4 Omfattning och avgränsningar

2.4.1 Vad menas med skolområdet?

Utredningen ska enligt direktivet ta fram en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet. Vad som ingår i skolväsendet är definierat i skollagen. Men begreppet skolområdet kan ha olika innebörd. Utredningen menar med skolområdet den verksamhet som regleras i skollagen. Det omfattar skolväsendet och ytterligare några verksamhetsformer vilket beskrivs i detta avsnitt.

Skolväsendet

Enligt skollagen består skolväsendet av skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (komvux). I skolväsendet ingår också fritidshemmet som inte är en egen skolform, men som kompletterar utbildningen i vissa av skolformerna.⁹ Nedan följer en kort beskrivning av respektive skolform med inriktning på huvudmannaskapet. Skolverket publicerar officiell och annan statistik om samtliga delar av skolväsendet.

- **Förskolan** kan ha kommuner och enskilda som huvudmän. Till skillnad från övriga skolformer är det dock kommunen som handlägger ärenden om godkännande av enskild huvudman för förskola – inte Skolinspektionen.¹⁰ Kommunen ska också utöva tillsyn över fristående förskolor.¹¹ Skolinspektionens tillsyn omfattar visserligen hela skolväsendet, men i fråga om förskolan är den inriktad på kommunens tillsyn.¹²
- **Förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och fritidshemmen** kan, med ett undantag, ha kommunal eller enskild huvudman.¹³ Skolinspektionen utövar tillsyn och handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman.

⁹ 1 kap. 1 § skollagen (2010:800).

¹⁰ 2 kap. 7 § andra stycket skollagen.

¹¹ 26 kap. 4 § skollagen.

¹² 26 kap. 3 § 4 skollagen.

¹³ Undantaget utgörs av Region Sörmland som är huvudman för utbildning i grundskolan och grundsärskolan med stöd av 24 § lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).

- *Sameskolan och specialskolan* drivs med staten som huvudman genom myndigheterna Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Skolinspektionen utövar tillsyn.
- *Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan* kan ha kommun, region eller enskild som huvudman. Skolinspektionen utövar tillsyn och handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman.
- *Kommunal vuxenutbildning (komvux)* kan bara bedrivas med kommunen som huvudman. Däremot är det vanligt att kommunen anlitar enskilda utbildningsanordnare på entreprenad. Dessutom kan enskilda utbildningsanordnare få tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg m.m. när de anordnar utbildning motsvarande komvux.¹⁴ Skolformen består av flera olika delar: komvux på grundläggande nivå (motsvarande grundskolan), komvux på gymnasial nivå, komvux som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och komvux i svenska för invandrare (sfi). Skolinspektionen utövar tillsyn.

Riksdagen har beslutat om nya namn för skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola samt för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Dessa ändringar träder i kraft den 2 juli 2023 och innebär att namnen ändras till anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande nivå respektive gymnasial nivå.¹⁵ Vi har använt oss av de kommande beteckningarna anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning i våra författningsförslag. I delbetänkandet i övrigt använder vi de nuvarande namnen på skolformerna.

Särskilda utbildningsformer

I skollagen regleras också vissa särskilda utbildningsformer som inte ingår i skolväsendet, men som är en del av utbildningsväsendet för barn, ungdomar och vuxna. Detta regleras i 24 kap. skollagen. För vissa av verksamheterna samlas uppgifter in och statistik publiceras.

¹⁴ Enskilda utbildningsanordnare kan ges tillstånd att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

¹⁵ Prop. 2021/22:162, bet. 2021/22:UbU27, rskr. 2021/22:429.

- *Internationella skolor* riktar sig till barn i grundskoleåldern som är eller förväntas vara bosatta i Sverige under en begränsad tid. Skolan följer inte den svenska läroplanen och bedriver vanligen undervisningen på ett annat språk än svenska. Både kommuner och enskilda kan vara huvudmän för internationella skolor.¹⁶ Läsåret 2021/22 gick knappt 6 000 elever i en internationell skola. Det fanns då 18 sådana skolenheter i tio kommuner. Uppgifter samlas in om de internationella skolorna och officiell statistik publiceras om dem.¹⁷
- *Utbildning vid särskilda ungdomshem* anordnas av den huvudman som driver ungdomshemmet. Ett barn som omfattas av skolplikt och som vistas i ett särskilt ungdomshem ska få sin utbildning i ungdomshemmet, om skolplikten inte går att fullgöra på annat sätt. Även utbildning motsvarande gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska erbjudas i det särskilda ungdomshemmet.¹⁸ Utbildningen ingår inte vid insamling av uppgifter och publicering av statistik.
- *Utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt* får anordnas av Kriminalvården. Det handlar om utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning.¹⁹ Utbildningen ingår inte vid insamling av uppgifter och publicering av statistik.
- *Utbildning vid folkhögskola som motsvarar sfi* kan anordnas för den som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.²⁰ År 2020 deltog drygt 6 000 personer i sådan utbildning.²¹ SCB är sedan 2018 statistikansvarig myndighet för området folkhögskola och dessa elever ingår inte i den statistik som Skolverket publicerar.
- *Utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus* eller motsvarande institution ska anordnas av den huvudman som driver sjukhuset. Sådan utbildning ska finnas motsvarande grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Utbildningen kan också bedrivas i hemmet om

¹⁶ 24 kap. 2–7 §§ skollagen.

¹⁷ Skolverkets officiella statistik 2021/22, *Grundskolan – Elever – Riksnivå* (tabell 2 A).

¹⁸ 24 kap. 8–9 §§ skollagen.

¹⁹ 24 kap. 10 § skollagen.

²⁰ 24 kap. 11–15 §§ skollagen.

²¹ SCB 2022-02-08 Elever och kursdeltagare på Folkhögskolans SFI efter kön.

barnet på grund av sjukdom eller liknande inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid.²² Kommunerna rapporterar uppgifter om dessa elever och det publiceras officiell statistik om elevgruppen.

- *Undervisning i hemmet* som ett sätt att fullgöra skolplikten är strikt reglerat. Kommunen kan bara medge hemundervisning om det finns synnerliga skäl för det.²³ Kommunerna rapporterar uppgifter om dessa elever och det publiceras officiell statistik om elevgruppen.

Annan pedagogisk verksamhet

Det som betecknas som annan pedagogisk verksamhet regleras i 25 kap. skollagen. Det handlar framför allt om komplement till förskolan och fritidshemmet. Uppgifter om annan pedagogisk verksamhet samlas in och statistik publiceras om sådan verksamhet.

- *Pedagogisk omsorg* kan erbjudas i stället för förskola eller fritidshem. Det kan t.ex. handla om att någon tar hand om barn i sitt eget hem i form av ett familjedaghem. Verksamheten omfattas inte av de läroplaner som finns för förskolan och fritidshemmet. Både kommunen och en enskild kan vara huvudman för verksamheten.²⁴ År 2020 var drygt 9 700 barn inskrivna i verksamheten pedagogisk omsorg.
- *Öppen förskola* får anordnas av kommunen som ett komplement till förskolan. Den öppna förskolan ska erbjuda barn en pedagogisk verksamhet i samarbete med de till barnen medföljande vuxna samtidigt som de vuxna ges möjlighet till social gemenskap.²⁵ Även enskilda kan vara huvudmän för öppen förskola, men det är förhållandevis ovanligt. År 2020 anordnades öppen förskola av 207 kommunala och 13 enskilda huvudmän.
- *Öppen fritidsverksamhet* får kommunen under vissa förutsättningar anordna i stället för fritidshem.²⁶ Även enskilda kan vara huvudmän för verksamheten. År 2020 anordnades öppen fritidsverksamhet av 52 kommunala och 19 enskilda huvudmän.

²² 24 kap. 16–22 §§ skollagen.

²³ 24 kap. 23–25 §§ skollagen.

²⁴ 25 kap. 2 § skollagen.

²⁵ 25 kap. 3 § skollagen.

²⁶ 25 kap. 4 § skollagen.

- *Omsorg på obekväma tider* ska kommunen sträva efter att erbjuda.²⁷ Det handlar om omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds, t.ex. för vårdnadshavare som jobbar natt eller helger.

Övrig verksamhet

- *Svenska utlandsskolor* är till formen fristående skolor som finansieras med riktade statsbidrag som betalas ut av Skolverket.²⁸ Skolorna erbjuder grundskola och gymnasieskola för svenska elever som vistas utomlands. Skolorna står under tillsyn av Skolinspektionen och uppgifter samlas in om skolorna för framställning av Skolverkets officiella statistik. Våren 2023 fick totalt 14 utlandsskolor i åtta länder statsbidrag.

2.4.2 Informationsförsörjningen på skolområdet

Skolverkets informationsförsörjning

Informationsförsörjningen på skolområdet är komplex och omfattande. Vi tolkar direktiven som att vårt uppdrag handlar om den informationsförsörjning som Skolverket, delvis med hjälp av SCB, i dag ansvarar för. Med informationsförsörjning menar vi arbetet med att ta fram och sprida information om skolväsendet och annan skollagsreglerad verksamhet internt på Skolverket och till allmänheten, barn, elever, vårdnadshavare, media, verksamma inom skolväsendet, riksdag, regering, kommuner och andra myndigheter.

Informationsförsörjningen innebär att ta fram och sprida information av mycket olika karaktär. Vi kan identifiera följande övergripande kategorier av information som ingår i Skolverkets informationsförsörjning:

1. Information om hur skolväsendet är uppbyggt och fungerar. Det omfattar information om vilka skolformer som finns, rättigheter och skyldigheter för barn, elever och vårdnadshavare samt vilka styrdokument (läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och andra skolförfattningar) som finns och hur de är utformade.

²⁷ 25 kap. 5 § skollagen.

²⁸ Förordningen (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar.

2. Information om möjligheterna till utbildning. Det omfattar information om vilka utbildningar som ges på vilka orter och vilka förskole- och skolenheter det finns att välja mellan. Här ingår uppgifter om rektorer och kontaktpersoner för olika utbildningar.
3. Information om utvecklingen på skolområdet. Det omfattar sådant som statistik, internationella kunskapsmätningar och övrig uppföljning och utvärdering. Informationen används huvudsakligen för att följa utvecklingen på nationell nivå i enlighet med 26 kap. 24 § skollagen.
4. Information för planering och kvalitetsutveckling av utbildning. Det omfattar information som de kommunala huvudmännen använder för resursfördelning enligt 2 kap. 8 b § skollagen och som huvudmännen använder för systematiskt kvalitetsarbete enligt 4 kap. 3–6 a §§ skollagen. Dessutom omfattas prognoser av tillgången till lärare, regionala planeringsunderlag för gymnasial utbildning och sådana regionala och lokala analysunderlag som tas fram för kvalitetsdialoger med huvudmän.
5. Information om lärares och förskollärares behörighet. Det omfattar uppgifter i lärar- och förskollärrregistret där lärares behörigheter och legitimationer finns registrerade.

I vissa avseenden överlappar dessa kategorier av information varandra. Det gäller framför allt punkterna 3 och 4. Med undantag för punkt 1 så förutsätter informationsförsörjningen att Skolverket samlar in uppgifter från olika aktörer och behandlar personuppgifter i olika utsträckning. Våra förslag i detta delbetänkande avser informationsförsörjningen enligt punkterna 2–5 ovan.

Informationsförsörjningen i övrigt

Utredningen omfattar Skolverkets och SCB:s arbete med informationsförsörjning. För att sätta detta arbete i ett större perspektiv beskriver vi den övriga informationsförsörjningen på skolområdet översiktligt här.

Förutom Skolverket och SCB har flera andra statliga myndigheter i uppdrag att på olika sätt ta fram och sprida information om skolväsendet.

- Skolinspektionen genomför tillsyn och kvalitetsgranskningar som ger information om skolväsendet på huvudmanna- och skolenhetsnivå. Myndigheten ska enligt sin instruktion bl.a. sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning och sprida kunskap om vad som krävs för att börja bedriva verksamhet som enskild huvudman i skolväsendet.²⁹
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska utvärdera effekterna av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet. Myndigheten ska enligt sin instruktion bl.a. sprida information om resultaten av sina uppföljningar, utvärderingar och studier till andra myndigheter och intressenter.³⁰
- Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för specialpedagogiskt stöd till huvudmän m.fl. samt för utbildning i specialskolan. Myndigheten ska enligt sin instruktion bl.a. sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området, utbilda och informera lärare om utbildning för elever med vissa funktionsnedsättningar och informera om tillgången till läromedel. Myndigheten ska också sprida information till sina målgrupper och aktivt arbeta för att göra sin verksamhet känd.³¹
- Skolforskningsinstitutet ska enligt sin instruktion bl.a. sprida forskningsresultat till verksamma inom skolväsendet.³²

Dessutom kan utredningar inom kommittéväsendet och mer generella utredningsmyndigheter som Riksrevisionen och Statskontoret bidra med information om skolväsendet.

Förutom den statliga informationsförsörjningen har kommuner ett ansvar att informera exempelvis om barnens rätt till förskola och om vilka nationella program som finns i gymnasieskolan. Huvudmän och rektorer har också ett ansvar att på olika sätt informera barn, elever och vårdnadshavare om exempelvis barnens och elevernas utveckling, grunderna för betygssättning och om rättigheter och skyldigheter i skolväsendet.

²⁹ 4 och 5 §§ förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

³⁰ 1 § förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

³¹ 3, 5, 6 och 14 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

³² 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

2.5 Utredningens arbete

Arbetet i utredningen påbörjades i december 2021 och har bedrivits i nära samarbete med de experter som regeringen förordnat. Utredningen har haft nio sammanträden, varav ett tvådagarssammanträde. Av dessa har två av sammanträdena genomförts digitalt på grund av covid-19-pandemin. Vid sidan av sammanträdena har vi haft kontakt med experterna för att fördjupa oss i specifika frågor.

Under mars 2022 besökte vi Skolverket där vi träffade representanter från olika avdelningar och funktioner för att informera oss om Skolverkets arbete med statistik och deras användning och behov av information. Vid besöket deltog också en av experterna. Under våren 2022 besökte vi även SCB för att informera oss om myndighetens arbete med insamling, bearbetning och leverans av uppgifter på skolområdet till Skolverket samt arbetet med uppdragsverksamhet på detta område. En av experterna deltog även vid besöket.

Genom en hearing som anordnades i juni 2022 har vi inhämtat synpunkter från representanter för enskilda huvudmän för fristående skolor och förskolor och deras branschorganisationer. Under hösten 2022 har vi även haft möten med Vuxenutbildning i Samverkan och Almega Utbildningsföretagen för att inhämta enskilda utbildningsanordnares synpunkter. Syftet med hearingen och de möten som hölls med enskilda utbildningsanordnare var främst att inhämta synpunkter avseende alternativet att införa offentlighetsprincipen i privat skollagsreglerad verksamhet.

Vi har också under våren 2022 haft separata möten med Skolinspektionen, Sveriges Kommuners och Regioners analys- och uppföljningsnätverk, IFAU, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen för att informera oss om deras behov av information på skolområdet såväl som deras syn på de frågor vi har i uppdrag att utreda. För att inhämta synpunkter på de frågor vi ska utreda har vi även haft möten med representanter för Sveriges Lärare och Sveriges Skolledare, Elevernas riksförbund, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd och Föräldraalliansen Sverige.³³ Mötet med lärare och skol-

³³ Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet blev den 1 januari 2023 Sveriges Lärare. Vid tidpunkten för mötet hette organisationerna Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet och vi träffade representanter från båda organisationerna. Den 1 januari 2023 bytte Sveriges skolledarförbund namn till Sveriges skolledare. Vid tidpunkten för mötet hette organisationen således Sveriges skolledarförbund.

ledare hölls gemensamt för förbunden, liksom mötet med elev- och föräldraorganisationer.

En av sekreterarna har också haft möten med Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen för att informera sig om de uppgifter myndigheterna lämnar till SCB för informationsförsörjningen på skolområdet. Mötena har också rört myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter till Skolverket. Vi har också haft kontakt med Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Universitets- och högskolerådet (UHR) i detta avseende.

Vi har även inhämtat synpunkter skriftligen från SCB, Skolverket, Skatteverket, Universitetskanslersämbetet, CSN, Socialstyrelsen och Migrationsverket för att informera oss om vilka konsekvenser utredningens förslag skulle få för dem. UHR har också getts möjlighet att inkomma med synpunkter i detta avseende.

Utredningen har slutligen, i enlighet med direktivet, inhämtat Integritetsskyddsmyndighetens synpunkter på förslagen.

Vi har också samrått med de pågående utredningarna Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet (U 2022:02) och En skola utan vinstintresse (U 2022:08).

3 Information på skolområdet

Myndigheter, kommuner och andra aktörer behöver tillgång till information på skolområdet, t.ex. för att kunna utföra författningsreglerade uppgifter. I detta avsnitt redogör vi för den reglering avseende statistik som finns (avsnitt 3.1) och hur framställningen av statistik på skolområdet ser ut i dag (avsnitt 3.3). Det gör vi för att informationsförsörjningen på skolområdet i dagsläget tillgodoses huvudsakligen genom att Skolverket samlar in uppgifter inom ramen för myndighetens statistikverksamhet. Vi beskriver också olika aktörers skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket (avsnitt 3.2). Vi redogör för vilka uppgifter som behövs från olika datakällor för att Skolverket, Skolinspektionen och andra aktörer ska kunna få tillgång till relevant information på skolområdet i kapitel 5.

3.1 Regleringen avseende statistik

3.1.1 Lagen om den officiella statistiken

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om officiell statistik. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik. Sådana myndigheter kallas för statistikansvariga myndigheter (SAM). De bestämmelser i lagen som avser behandling av personuppgifter, utlämnande av uppgifter i vissa fall och gallring gäller även vid framställning av annan statistik hos en statistikansvarig myndighet (1 §). I förarbetena förtydligas att bestämmelserna om behandling av personuppgifter gäller annan statistik än officiell statistik om sådan statistik framställs i den särskilda verksamhet som statistikansvariga myndigheter bedriver för sin statistikframställning (prop. 2000/01:27 s. 36 och 48). Lagen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen (2 §).

Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning (3 §). Officiell statistik ska vara objektiv och allmänt tillgänglig (3 a §). Vidare ska den officiella statistiken framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen (5 §). Uppgifter i den officiella statistiken får inte sammanföras med andra uppgifter i syfte att uttröna enskilds identitet (6 §).

3.1.2 Förordningen om den officiella statistiken

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken innehåller kompletterande föreskrifter till lagen om den officiella statistiken (1 §). Vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den framgår av bilagan till förordningen. Skolverket är ansvarig för officiell statistik inom området skolväsende och barnomsorg.¹ En statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen (2 §).

Uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt, står i proportion till användarnas behov och är en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna. De statistikansvariga myndigheterna ska vid framställning av officiell statistik i så stor utsträckning som möjligt använda uppgifter ur befintliga register (4 §).

I bilagan till förordningen anges när det är tillåtet att behandla sådana personuppgifter som avses i 15 § lagen om den officiella statistiken, dvs. känsliga personuppgifter (8 §). Uppgifter som behandlas för framställning av officiell statistik får även behandlas för framställning av annan statistik och för forskning. Det gäller dock endast om ändamålet med behandlingen inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (9 §). En statistikansvarig myndighets verksamhet för framställning av statistik ska vara organiserad så att den är avgränsad från myndighetens övriga verksamhet (10 §).

¹ I förordningen används begreppet barnomsorg, trots att det inte längre används som begrepp i skollagen eller övriga skolförfattningar.

3.1.3 Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar (1 kap. 1 §). Lagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar.

Sekretess inom forskning och statistik

Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde (24 kap. 8 § första stycket OSL).

Motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det (24 kap. 8 § andra stycket OSL).

Även uppgift som behövs för forsknings- och statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (24 kap. 8 § tredje stycket OSL).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL i högst sjuttio år, om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år (24 kap. 8 § fjärde stycket OSL).

Denna s.k. statistiksekretess är enligt huvudregeln i första och andra styckena i den aktuella bestämmelsen absolut, dvs. den är inte försedd med något skaderekvisit utan uppgifterna ska hemlighållas utan någon prövning av om ett utlämnande medför någon risk för skada eller men. I fyra undantagsfall gäller ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för sekretess och uppgifter kan lämnas ut om det står klart att det kan ske utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Dessa undantag avser

utlämnande för forsknings- och statistikändamål, utlämnande av av-identifierade uppgifter och utlämnande från dödsorsaksregistret till nationella eller regionala kvalitetsregister (24 kap. 8 § tredje stycket OSL).

Statistik kan framställas för att användas som underlag för beslut i ett ärende hos en myndighet. Det är emellertid inte sådan verksamhet som avses med bestämmelsen. I stället är det fråga om en mera allmänt utredande verksamhet utan anknytning till något särskilt ärende. Vidare avses med särskild verksamhet hos en myndighet en verksamhet som är organiserad som en egen enhet eller liknande (prop. 1979/80:2 Del A s. 263).

Sekretessen gäller för en uppgift oavsett varifrån uppgiften härrör eller hur den har kommit till myndigheten. Det är alltså inte ändamålet med uppgiften utan den verksamhet var den förekommer som är avgörande. Det kan leda till att en uppgift hos en myndighet är offentlig inom en handläggande avdelning men sekretessbelagd inom en avdelning som framställer statistik (samma prop. s. 263).

Statistiksekretessen gäller framför allt i de särskilda verksamheter hos de statistikansvariga myndigheterna som framställer officiell statistik. Myndigheter kan dock även i andra fall än de som avses i förordningen om officiell statistik ha uppgifter avseende verksamhet med statistik, s.k. övrig statistik.²

Sekretess gäller för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. I och med det skyddas inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar som namn och personnummer på enskild utan även uppgifter som överhuvudtaget kan hänföras till viss enskild (samma prop. s. 263).

Den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen

Genom den ändrade tillämpningen av 24 kap. 8 § OSL slutade informationsförsörjningen på skolområdet att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen bedömde att tillgången till information om skolväsendet behövde säkerställas i avvaktan på en långsiktig lösning, vilket ledde till att en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse infördes i 24 kap. 8 a § OSL.

² Se t.ex. RÅ 1991 not. 491, RÅ 1992 not. 283 och RÅ 2002 not. 64 avseende Riksbanken.

Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär att statistiksekretessen inte hindrar att en uppgift om en enskild huvudmans personliga eller ekonomiska förhållanden lämnas till Skolverket om den behövs där i vissa angivna verksamheter. Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar dock inte huvudmannens intäkter eller kostnader. Uppgiften får enligt bestämmelsens första stycke lämnas om den behövs i Skolverkets verksamhet med

1. nationell uppföljning och utvärdering,
2. nationella studier om måloppfyllelse,
3. internationella studier om skolväsendet,
4. stöd till skolutveckling,
5. hantering av statliga stöd och bidrag,
6. det nationella informationssystemet för skolväsendet, eller
7. redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken eller som följer av 1–6.

På motsvarande sätt innebär den sekretessbrytande bestämmelsen också att statistiksekretessen inte hindrar att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet lämnas till en kommun. Förutsättningen är att kommunen behöver uppgiften för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov (andra stycket). Inte heller i denna situation bryts sekretessen för uppgifter om huvudmannens intäkter och kostnader.

Den sekretessbrytande bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2021 och upphör att gälla den 1 juli 2023. Regeringen har dock i mars 2023 lämnat en proposition till riksdagen med förslag att den sekretessbrytande bestämmelsen ska fortsätta att gälla fram till den 1 juli 2026.³

Begränsningen av bestämmelsen till att avse andra uppgifter än huvudmannens intäkter och kostnader innebär att uppgifter som avser huvudmannens finansiella ställning och resultat inte kan lämnas ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen. Med uppgifter om andra personliga eller ekonomiska förhållanden än intäkter och kostnader avses uppgifter dels om huvudmannen, t.ex. namn och person- eller organisationsnummer, dels om dennes verksamhet,

³ Prop. 2022/23:94.

t.ex. genomströmning, elevers genomsnittliga meritvärde, lärar- och förskollärartäthet samt andel lärare och förskolelärare med lärar- respektive förskollärarlegitimation, barn- eller elevgruppers sammanställning med avseende på socioekonomisk bakgrund etc. Bestämelsen bryter inte sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL till skydd för andra personers än enskilda huvudmäns personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen till skydd för t.ex. elevers, föräldrars, lärares eller annan personals personliga och ekonomiska förhållanden ska således upprätthållas. Det innebär att uppgifter om enskilda huvudmän inte kan lämnas ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen på ett sådant sätt att t.ex. enskilda elever, deras föräldrar eller lärare eller annan personal kan identifieras direkt eller indirekt, s.k. bakvägsidentifiering (prop. 2020/21:141 s. 34).

3.1.4 Offentlighets- och sekretessförordningen

Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) innehåller föreskrifter med stöd av vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

I 7 § offentlighets- och sekretessförordningen finns föreskrifter som meddelats med stöd av 24 kap. 8 § andra stycket OSL. Bestämelsen innebär att sekretess råder för uppgifter om enskilds *personliga förhållanden* som Skolverket hanterar i nationella och internationella undersökningar inom skolväsendet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800). Anonymiserade uppgifter på individnivå kan därmed lämnas ut från Skolverkets statistikverksamhet till vissa andra delar av myndighetens verksamhet. Eftersom sekretess fortsatt gäller för uppgifterna enligt 7 § offentlighets- och sekretessförordningen står det klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter är dock uppgifter om *ekonomiska förhållanden* och kan således inte lämnas vidare från statistikverksamheten till andra verksamheter inom Skolverket med stöd av undantagsbestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL.

3.2 Vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet på skolområdet

För att säkerställa att Skolverket får tillgång till information finns det bestämmelser om skyldighet för huvudmän och vissa andra aktörer att lämna uppgifter till myndigheten. Regleringen är inte samlad utan finns i flera olika författningar.

3.2.1 Den officiella statistiken

Skyldighet att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna finns i 7 § lagen om den officiella statistiken. Skyldigheten gäller för bl.a. näringsidkare, stiftelser och ideella föreningar, kommuner, regioner och kommunalförbund. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan uppgiftsskyldighet och också bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter för den officiella statistiken. I 6 § förordningen om den officiella statistiken anges att en statlig myndighet ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik till statistikansvariga myndigheter. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om.

Skolverket använder i dagsläget inte regleringen om den officiella statistiken som stöd för insamling av uppgifter.

I avsnitt 7.4 återkommer vi till uppgiftsskyldigheten enligt regelverket för den officiella statistiken.

3.2.2 Nationell uppföljning och utvärdering

Skolverket har möjlighet att samla in uppgifter med stöd av den uppgiftsskyldighet som regleras i 26 kap. 25 § skollagen. En huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen till Skolverket. Regeringen har bemyndigat Skolverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning som ska lämnas för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 25 § skollagen. Det framgår av 1 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen

inom skolväsendet m.m. Sådana föreskrifter ska begränsas till vad som behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål som har bestämts av riksdagen eller regeringen för utbildning inom skolväsendet och i särskilda utbildningsformer samt för annan pedagogisk verksamhet.

Även förordningen (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Huvudmannen är skyldig att för uppföljning och utvärdering lämna de uppgifter om sin skolverksamhet som Skolverket föreskriver. Detsamma gäller sådana uppgifter som behövs för Skolverkets nationella utvärderingsprojekt (43 §). Även här anges att Skolverkets föreskrifter ska begränsas till vad som behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål för skolverksamheten som har bestämts av riksdagen eller regeringen. Utöver detta gäller att huvudmannen på begäran av Skolverket eller Riksrevisionen ska lämna de uppgifter och det verifikationsmaterial som respektive myndigheter behöver för sin granskning.

Skolverket har meddelat föreskrifter med stöd av 1 § förordningen om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. och 43 § förordningen om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar (SKOLFS 2011:142). Av föreskrifterna framgår till vilken myndighet uppgifterna ska lämnas. Vidare framgår på vilken detaljnivå uppgifterna ska lämnas och vilka uppgifter som ska lämnas för de olika formerna av verksamhet.

Skolverket ska också följa upp och utvärdera hur kommunerna uppfyller sitt aktivitetsansvar. Aktivitetsansvaret innebär att en kommun ska hålla sig informerad om hur de ungdomar som är bosatta i kommunen är sysselsatta och erbjuda individuella åtgärder under vissa förutsättningar (29 kap. 9 § skollagen). Skolverket har meddelat föreskrifter om insamling av uppgifter för uppföljning och utvärdering av kommunernas aktivitetsansvar med stöd av 9 § andra stycket förordningen (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (SKOLFS 2015:28). Det är bl.a. uppgifter i form av personnummer, senaste sysselsättning och datum för start av åtgärd om en åtgärd sätts in som kommunerna ska lämna (3 § i föreskrifterna).

3.2.3 Allmänhetens insyn

Skolverket ska göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Det gäller uppgifter om skolenheter i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Informationen syftar till att göra det möjligt att jämföra olika skolenheter. Regleringen finns i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Huvudmännen ska lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn (29 kap. 19 a § skollagen). Uppgiftsskyldighet för huvudmän är också reglerad i förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet på det sättet att Skolverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna för att myndigheten ska kunna tillhandahålla de uppgifter som anges i förordningen (14 §). Huvudmän för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska enligt Skolverkets föreskrifter lämna uppgifter om vilka studievägar huvudmannen planerar att erbjuda vid varje skolenhet (SKOLFS 2016:80).

Utöver uppgifter som t.ex. andel legitimerade lärare och huvudmannens juridiska form ska informationssystemet också innehålla uppgift om förelägganden från Skolinspektionen och föräldrars och elevers svar på den skolenkät som Skolinspektionen genomför.

En stor del av de uppgifter som Skolverket ska göra tillgängliga i informationssystemet samlas ursprungligen in på annan grund än behovet av insyn för allmänheten.

3.2.4 Riksprislistan

Riksprislistan innehåller de grundbelopp per elev, program och inriktning som kommunerna ska betala till enskilda huvudmän när en elev har antagits till en utbildning som hemkommunen inte erbjuder själv eller i samverkan med andra kommuner. Skolverket får meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna och regionerna att lämna de uppgifter om verksamheten som myndigheten behöver för att kunna sammanställa den s.k. riksprislista. Det framgår av 13 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

3.2.5 Skolenhetsregistret

Skolverket ska föra ett allmänt skolenhetsregister i enlighet med förordningen (2020:833) om skolenhetsregister (2 §). Uppgifter ska föras in i registret från det allmänna företagsregistret som SCB för. Skolinspektionen ska lämna uppgifter om förändringar av uppgifter om skolenheter med enskild huvudman och uppgifter om nya sådana skolenheter. Myndigheten ska också lämna uppgifter om förändringar av uppgifter om vissa enskilda utbildningsanordnare och uppgifter om nya sådana enskilda utbildningsanordnare (11 och 12 §§).

Skolverket har meddelat föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna för att registret ska kunna innehålla aktuella uppgifter (SKOLFS 2021:22). Det handlar bl.a. om skolenhetens namn, rektors namn samt skolform eller skolformer som finns vid skolenheten.

3.2.6 Betyg och studieresultat

Universitets- och högskolerådet (UHR) ska föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Det framgår av 2 a § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet. Dessa uppgifter finns i den nationella betygsdatabasen Beda. Uppgifterna i registret ska lämnas till statistikansvarig myndighet för skolväsendet, dvs. Skolverket, eller till den myndighet eller det organ som den statistikansvariga myndigheten bestämmer, i dagsläget SCB.

3.3 Framställningen av statistik på skolområdet

I detta avsnitt redogör vi för hur statistiken på skolområdet framställs och publiceras i dag.

3.3.1 Övergripande bild av informationsflödet

Skolverket är ansvarig för den officiella statistiken för skolväsende och barnomsorg.⁴ Myndigheten ansvarar också för nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet och annan verksamhet som omfattas av skollagen.⁵ Inom ramen för detta uppdrag framställer Skolverket annan statistik som inte räknas till den officiella statistiken.

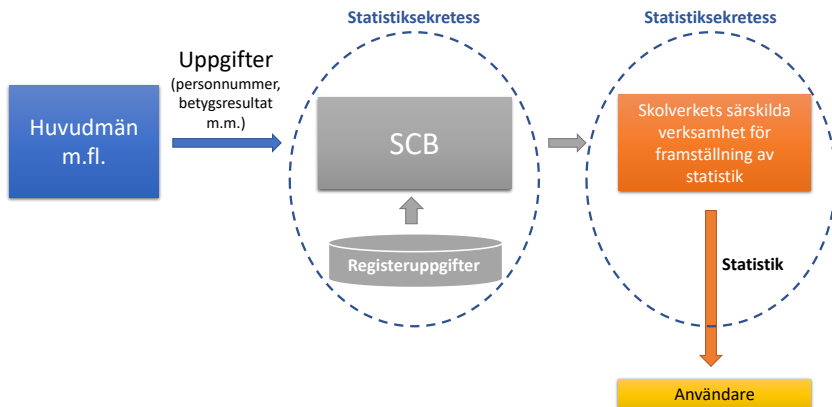
Skolverket framställer och publicerar statistiken, men insamlingen av uppgifterna som ligger till grund för statistiken görs av SCB på uppdrag av Skolverket. Inför varje kalenderår sluter Skolverket en överenskommelse med SCB om vilka insamlingar som ska genomföras under året. Skolverket betalar årligen en avgift till SCB för arbetet med insamling. För år 2023 uppgår avgiften till 26,4 miljoner kronor.

SCB kvalitetssäkrar och kompletterar uppgifterna med data från andra register, för att sedan lämna ett underlag för statistikframställning till Skolverket. Hos Skolverket hanteras underlaget av de två enheter som arbetar med framställning av statistik. Uppgifterna skyddas av statistiksekretessen även på Skolverkets statistikenheter och kan t.ex. inte lämnas ut till personer som arbetar i andra delar av Skolverkets verksamhet. På statistikenheterna bearbetas uppgifterna och ställs samman i tabeller som sedan publiceras som statistik eller görs tillgängliga på annat sätt.

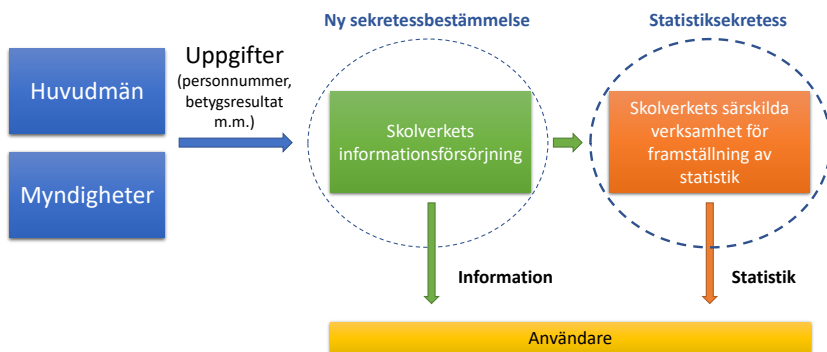
Informationsflödet kan övergripande beskrivas som i figur 3.1.

⁴ Skolverket framställer och publicerar också statistik utöver vad som ingår i skolväsendet, t.ex. om kommunernas aktivitetsansvar enligt 29 kap. 9 § skollagen.

⁵ 26 kap. 24 § skollagen.

Figur 3.1 Dagens informationsflöde

I det följande kommer vi att närmare beskriva informationsflödet. Utredningens uppdrag innebär att lämna förslag som medför att Skolverket tar över insamlingen av uppgifter och hanterar dessa utanför den särskilda statistikverksamheten. Den lösningen kan övergripande beskrivas som i figur 3.2.

Figur 3.2 Informationsflödet med utredningens förslag

3.3.2 SCB samlar in och kvalitetssäkrar uppgifter

Varje år genomförs ett 30-tal olika insamlingar för statistikframställning på skolområdet. De flesta genomförs en gång per år, men vissa insamlingar görs med kortare intervall. Undersökningar som

avser antal barn, elever och personal genomförs för flertalet skolformer den vecka då den 15 oktober infaller. Det är den mest omfattande insamlingen, vilket innebär att arbetet med att samla in uppgifter från huvudmännen är som mest intensivt under hösten. Resultat på nationella prov och betyg samlas in efter avslutad hösttermin och efter avslutat läsår. Vilka uppgifter som ska samlas in och när beslutas av Skolverket i föreskrifter som publiceras i Skolverkets föfattningssamling (SKOLFS).⁶

Huvudmännen ansvarar för att lämna uppgifter till SCB. I vissa fall hanteras uppgiftslämnandet i praktiken av de olika skolenheterna. Utvecklingen har dock gått från att det framför allt var skolenheterna som rapporterade in uppgifter, till att det i dag blir vanligare att huvudmännen gör det. Det gäller särskilt för kommunerna och de större enskilda huvudmännen. Omkring 260 av landets 290 kommuner rapporterar exempelvis det mesta centralt från huvudmannanivå.⁷

Huvudmän – eller skolenheter – lämnar uppgifter genom SCB:s e-tjänst för uppgiftslämnare. I denna kan huvudmännen föra över uppgifter genom att fylla i ett webbformulär, fylla i en Excelfil eller genom en överföring från det skoladministrativa systemet. I de större insamlingarna som omfattar personnummer på barn, elever och personal är det vanligaste rapporteringssättet att göra en överföring från huvudmannens administrativa system.

SCB har en uppgiftslämnarservice som innebär att myndigheten svarar på frågor från huvudmännen och ger support vid insamlingen av uppgifter.

Alla uppgifter samlas dock inte in direkt från huvudmännen. Enligt 4 § förordningen om den officiella statistiken, ska de statistikansvariga myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt använda uppgifter ur befintliga register. Därför hämtar SCB uppgifter från Centrala studiestödsnämnden (CSN) om elever i gymnasieskolan och från UHR om betyg i gymnasieskolan och gymnasieexamen inom den kommunala vuxenutbildningen. Uppgifterna från UHR hämtas från den nationella betygsdatabasen Beda. Uppgifterna från CSN och UHR bygger i sin tur på uppgifter som huvudmännen lämnat till dessa myndigheter.

⁶ Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m., SKOLFS 2011:142.

⁷ Uppgifter från SCB 2022-03-28.

Statistiken om kommunernas kostnader för skolväsendet samlas in genom SCB:s insamling av kommunala räkenskapsammandrag, som avser fler verksamhetsområden än bara skolväsendet. För enskilda huvudmän samlas kostnadsuppgifter in från huvudmännen.

SCB granskar och kvalitetssäkrar uppgifterna i flera steg. I ett första steg görs en så kallad uppgiftslämnargranskning där uppenbart felaktiga uppgifter identifieras. Det kan handla om att personnummer angetts på fel sätt eller att en elev fått en uppenbart felaktig ålder. Uppgiftslämnaren uppmärksammas på detta och ombeds rätta uppgifterna. I de fall uppgifterna hämtas från huvudmannens administrativa system görs ofta en sådan kontroll i själva systemet innan uppgifterna rapporteras till SCB.

I nästa steg görs en så kallad produktionsgranskning som bland annat går ut på att identifiera uppgifter som på olika sätt sticker ut. Det kan t.ex. handla om att antalet elever på en skolenhet förändrats dramatiskt från ett år till ett annat. Om en huvudman uppvisar sådana extrema värden återkopplar SCB till huvudmannen så snart som möjligt efter insamlingen för att korrigera eventuellt felaktiga uppgifter. Slutligen gör SCB en så kallad outputgranskning för att hitta kvarstående fel i det insamlade materialet eller räknefel som uppstått under bearbetningen.

För respektive insamling sammanställer SCB på uppdrag av Skolverket en kvalitetsdeklaration som bl.a. beskriver statistikens innehåll, jämförbarhet och kvalitet.

3.3.3 SCB kopplar på uppgifter från andra register

När SCB har fått in uppgifter från huvudmän och andra uppgiftslämnare, kompletteras uppgifterna med data från andra register på SCB och Skolverket. Det är framför allt följande register som används för att ta fram underlaget för statistikframställningen på skolområdet.

- *Registret över totalbefolkningen* (RTB) används framför allt för att komplettera med uppgifter om barns och elevers hemkommun, migrationsbakgrund och födelseland. Dessutom används flergenerationsregistret, som är en del av RTB, för uppgifter om vilka föräldrar som respektive barn och elev har. Uppgifterna från RTB kopplas på de insamlade uppgifterna med hjälp av person-

nummer. Registret förvaltas av SCB och uppgifterna omfattas av statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL.

- *Registret över befolkningens utbildning* (det så kallade utbildningsregistret) används för uppgifter om föräldrarnas högsta utbildningsnivå och uppgifter om personalens utbildning. Uppgifterna från registret kopplas på de insamlade uppgifterna med hjälp av personnummer. Registret förvaltas av SCB och uppgifterna omfattas av statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL.
- *Företagsregistret* används för uppgifter om enskilda huvudmän, såsom ägandeform och lokalisering. Uppgifterna från registret kopplas på genom huvudmannens organisationsnummer. Registret förvaltas av SCB, men utanför den särskilda verksamhet som avser framställning av statistik och omfattas således inte av statistiksekretess.⁸
- *Skolenhetsregistret* används för att kunna fördela uppgifter om elever och personal på olika skolenheter. För detta används de skolenhetskoder som finns för varje skolenhet. Skolverket har från den 1 januari 2023 tagit över förvaltningen av skolenhetsregistret från SCB. Registret hanteras utanför Skolverkets särskilda verksamhet som avser statistikframställning och omfattas således inte av statistiksekretess.⁹
- *Lärar- och förskollärrarregistret* används för uppgifter om lärares och förskollärares behörighet och legitimation. Registret bygger huvudsakligen på information som samlas in när lärare och förskollärare ansöker om legitimation. Uppgifterna kopplas på med hjälp av personnummer. Registret förvaltas av Skolverket och omfattas inte av statistiksekretess.¹⁰

Det finns fler register och källor som används för att ta fram underlaget för statistikframställningen. I kapitel 5 redogör vi mer utförligt för vilka uppgifter som används för informationsförsörjningen på skolområdet.

⁸ Förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret.

⁹ Förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

¹⁰ Förordningen (2011:268) om lärar- och förskollärrarregister.

3.3.4 Skolverket framställer och publicerar statistiken

Skolverket tar emot underlaget från SCB i form av mikrodatafiler och i vissa fall i form av färdiga tabeller. I de flesta fallen pseudonymiserar SCB uppgifterna innan de lämnas till Skolverket.¹¹ Mikrodatafilerna består av uppgifter som är uppdelade på individer som identifieras med löpnummer. SCB behåller uppgifterna där individerna identifieras med sina respektive personnummer eller samordningsnummer. SCB har kvar en nyckel till löpnumren och kan på begäran från Skolverket komplettera uppgifterna med data från andra register och källor som bygger på personnummer och samordningsnummer. Det innebär också att när personer begär registerutdrag från Skolverket, dvs. begär ut alla de uppgifter som myndigheten har om den personen, så skickar Skolverket vidare begäran till SCB, som sammanställer vilka uppgifter som finns i underlaget till statistiken.

Att Skolverket framför allt har pseudonymiserade personuppgifter är en ordning som myndigheten valt och det finns inget som hindrar att uppgifterna lämnas till Skolverket med personnummer och samordningsnummer i stället för löpnummer. Bakgrunden är att SCB tidigare hanterade hela framställningen av statistik på skolområdet, men att Skolverket sedan 1990-talet successivt byggt upp sin statistikverksamhet och nu sköter framställningen av statistik utifrån underlag som SCB samlar in.

I vissa fall lämnas personnummer till Skolverket. SCB behåller då inte några uppgifter om personnummer i sina register. Det gäller framför allt de uppgifter som samlas in om elever i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning.

Underlaget hanteras av Skolverkets två enheter för statistik. Här görs ytterligare en kvalitetssäkring av materialet innan det publiceras i aggregerad form. Skolverket tillhandahåller information genom publicering av statistik på sin webbplats.¹² Statistiken publiceras i form av tabeller utifrån en på förhand bestämd publiceringsplan. Publiceringarna åtföljs ofta av en förklarande promemoria där bl.a.

¹¹ Med pseudonymisering avses enligt artikel 4.5 i dataskyddsförordningen behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person.

¹² <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik>.

viktigare skillnader i resultat jämfört med tidigare år analyseras.¹³ Därutöver tillhandahåller Skolverket också uppgifter via olika databaser och webbplatser, framför allt Utbildningsguiden, Jämförelsetal och SALSA.

- *Utbildningsguiden* är en webbplats som ska hjälpa elever och föräldrar att välja utbildning, förskola och skola. Även studie- och yrkesvägledare ska kunna använda Utbildningsguiden som ett verktyg. I Utbildningsguiden finns uppgifter om t.ex. betygsresultat och lärarbehörighet, som går att bryta ned på huvudmanna- och skolenhetsnivå. Uppgifterna hämtas från Skolverkets statistikpubliceringar, skolenhetsregistret och Skolinspektionens skolenkät.¹⁴ I Utbildningsguiden publiceras också uppgifter från det s.k. SUSNA-navet – som är ett samarbete mellan olika myndigheter och andra aktörer – som går ut på att automatiskt hämta in information om utbildningar.¹⁵ Utbildningsguiden har tillkommit som svar på ett uppdrag från regeringen att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem (se även avsnitt 3.2.3). Det nationella informationssystemet regleras i en särskild förordning.¹⁶ I denna förordning anges vilka uppgifter som Skolverket är skyldigt att tillhandahålla allmänheten.
- *Jämförelsetal* är en databas med möjlighet att ta fram olika elev-, personal- och resultatmått uppdelat på kommuner. Uppgifterna byggs på Skolverkets statistikpubliceringar.¹⁷
- *SALSA* står för Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser. I SALSA presenteras slutbetygen i grundskolans årskurs 9 uppdelat på huvudmän och skolenheter tillsammans med olika bakgrundsfaktorer för respektive skolenhet. Utifrån bakgrundsfaktorerna beräknas ett statistiskt förväntat betygsresultat per skolenhet som sedan jämförs med det faktiska betygsresultatet.¹⁸

¹³ Se t.ex. Skolverket (2021) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*.

¹⁴ <https://utbildningsguiden.skolverket.se/>.

¹⁵ SUSNA-navet står för Samverkan Utbildningsinformation Skolverket – AMS (numer Arbetsförmedlingen). Det omfattar UHR, folkhögskolorna, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket och olika antagningskanslier för gymnasieutbildningar (<https://utbildningsguiden.skolverket.se/om-oss/susa---data-om-utbildningar>).

¹⁶ Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

¹⁷ <https://www.jmftal.artisan.se/>.

¹⁸ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/salsa-statistisk-modell>.

Därutöver förser Skolverket andra myndigheter och organisationer med information som öppna data genom det så kallade Planned Educations api. Ett api (eller applikationsprogrammeringsgränssnitt) är en öppen teknisk möjlighet för andra it-system att hämta uppgifter från registret. Genom Planned Educations api kan man till andra register importera uppgifter om skolenheter, planerade studievägar och en del av Skolverkets statistik om skolenheter.¹⁹

3.3.5 Skolenhetsregistret

Skolverket tillhandahåller uppgifter om skolenheter genom skolenhetsregistret. I registret finns uppgifter om sådana skolenheter som avses i 1 kap. 3 § skollagen. Registret omfattar därmed förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning.²⁰

Skolenhetsregistret innehåller uppgifter om bl.a. skolenhetens namn, adress och andra kontaktuppgifter, skolenhetens geografiska lokalisering, huvudmannens organisationsnummer och namn, rektors namn samt vilka skolformer, årskurser och program som finns på skolenheten. Det finns inga uppgifter om t.ex. antal elever eller betygsgesultat för respektive skolenhet i själva skolenhetsregistret. De enda personuppgifter som finns i skolenhetsregistret är rektorernas namn och e-postadresser som innehåller personnamn.

Skolenhetsregistret har många olika användare. Det är den enda samlade källan över vilka skolenheter som finns i Sverige och är viktigt för allmänhetens insyn i skolväsendet. Skolinspektionen använder sig av skolenhetsregistret i sin verksamhet med tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolenhetsregistret ligger också till grund för informationen i flertalet andra register som SCB och Skolverket för i statistiksyfte. Det används t.ex. för urval av skolor vid nationella och internationella studier av skolan, det ligger till grund för utbetalning av statsbidrag och det används för att skicka nationella prov till rätt skolenheter. Dessutom används uppgifterna i skolenhetsregistret

¹⁹ <https://www.skolverket.se/om-oss/oppna-data/uppgifter-om-skolenheter-studievagar-och-statistik>.

²⁰ En skolenhet definieras enligt 1 kap. 3 § skollagen som en "av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad".

för att uppfylla kraven på Skolverket att leverera uppgifter till den så kallade Geodataportalen, som drivs av Lantmäteriet.²¹

Huvudmännen rapporterar in uppgifter om skolenheterna till Skolverket och kan löpande under året uppdatera uppgifterna. En gång per år får huvudmännen också en påminnelse om att uppdatera registret. Från och med januari 2023 är det Skolverket som förvaltar registret.

Uppgifterna i skolenhetsregistret är tillgängliga i sin helhet genom ett öppet api. Dessutom publicerar Skolverket utdrag från skolenhetsregistret på sin webbplats.

²¹ Skolverket har ett informationsansvar för detta enligt 3 kap. 19 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

4 Utformningen av förslaget om en ny insamling av uppgifter om skolväsendet

4.1 Utgångspunkter i utredningens uppdrag

Utredningen ska ta fram ett förslag om en ny insamling av uppgifter om skolväsendet. Förslaget ska långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Förslaget ska utformas så att förtroendet för statistiksekretessen inte riskeras. Vidare ska skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställas. Förslaget får inte medföra en omotiverad ökning av huvudmäns och skolors administrativa börda.

Utredningens förslag ska utgå från att Skolverket inrättar en ny insamling av uppgifter utanför sådan särskild verksamhet för framställning av statistik som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. En sådan lösning innebär att i stort sett samtliga uppgifter som i dag samlas in av SCB för statistikframställning i stället samlas in av Skolverket utanför statistikverksamheten. Vidare innebär modellen att uppgifter som huvudmännen inte har tillgång till behöver samlas in från andra myndigheter än SCB, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket. Om det skulle komma fram att det inte är en möjlig väg för Skolverket att samla in all nödvändig information från andra myndigheter än SCB kan vissa uppgifter, enligt vårt uppdrag, behöva överlämnas från SCB till Skolverket. I så fall behöver det övervägas om det även vid ett genomförande av förslaget behövs en bestämmelse som bryter statistiksekretessen. Det skulle i så fall gälla en mer begränsad sekretessbrytande bestämmelse än den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelse som gäller nu.

En ny insamling av uppgifter hos Skolverket bedöms enligt vårt uppdrag innebära att en ny insamlingsenhet behöver inrättas på Skolverket för att hantera de uppgifter som samlas in. Denna insamlingsenhet behöver förse statistikenheterna med de uppgifter som behövs för framställning av statistik. Den behöver också förse Skolverkets andra enheter med de uppgifter om huvudmän, enheter inom skolväsendet, skolpersonal samt barn och elever som de behöver för att kunna fullgöra sina författningsreglerade uppdrag. Därmed avses uppdrag som rör statsbidrag, skolutveckling, uppföljning och utvärdering samt informationsspridning. Insamlingsenheten ska även, i den utsträckning det är nödvändigt, kunna förse Skolinspektionen och kommuner med de uppgifter som de behöver för sin verksamhet utöver den offentliggjorda statistiken per skolenhet.

Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag. I vårt uppdrag nämns bl.a. att det kan behövas bestämmelser om uppgiftsskyldighet och en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga förhållanden hos Skolverket.

4.2 En helhetslösning för informationsförsörjningen på skolområdet

Bedömning: Förslaget om en ny insamling av uppgifter om skolväsendet bör omfatta mer än den informationsinsamling som i dag sker inom ramen för statistikverksamheten, dvs. även Skolverkets arbete med skolenhetsregistret, lärar- och förskolläraryregistret och det nationella informationssystemet för skolväsendet.

Det är möjligt att – inom ramen för vad som följer av vårt uppdrag – föreslå en lösning som enbart avser den informationsinsamling som i dag sker inom Skolverkets statistikverksamhet. Det skulle i så fall handla om en lösning som enbart åtgärdar de problem som uppstått med anledning av den ändrade tillämpningen av statistiksekretessen och som ännu inte har lösts. Det är dock också möjligt att låta utformningen av utredningens förslag omfatta även de delar av informationsförsörjningen som inte hindras av statistiksekretessen och där det redan finns ett befintligt regelverk. Skolenhetsregistret, lärar- och förskolläraryregistret och det nationella informationssyste-

met för skolväsendet som regleras i separata förordningar berörs t.ex. också av den tillgång till skolinformation som uppdraget gäller.

Ett införande av en ny insamling av uppgifter om skolväsendet förutsätter nya bestämmelser i flera olika avseenden. Vad gäller bestämmelser om behandling av personuppgifter är det enligt vår mening effektivt ur skydds- och tillämpningssynpunkt att ha den reglering som kompletterar dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samlad på ett och samma ställe. I dag finns det t.ex. bestämmelser om behandling av personuppgifter både i förordningen (2020:833) om skolenhetsregistret och i förordningen (2011:268) om lärar- och förskollärraster. Vidare framstår det som ändamålsenligt med hänsyn till Skolverkets verksamhet och till skyddet för personuppgifter att ta bort kopplingen till regleringen av enskilda register. Vi ser också en fördel med att – i den mån det är lämpligt – samla Skolverkets skyldigheter att tillhandahålla information på ett och samma ställe.

Mot den här bakgrunden anser vi att vårt förslag bör utformas som en helhetslösning för informationsförsörjningen på skolområdet.

4.3 Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde

Förslag: Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde. Det ska framgå av myndighetens instruktion.

Skolverket är en av många statistikansvariga myndigheter. Flera av de statistikansvariga myndigheterna får underlag för framställning av statistik från myndigheternas kärnverksamhet. Försäkringskassan framställer statistik bl.a. om ersättningar som finns för att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom. De uppgifter som ligger till grund för statistiken kommer huvudsakligen från Försäkringskassans verksamhet med handläggning av ansökningar om t.ex. sjukpenning och aktivitets- och sjukersättning. På motsvarande sätt får Centrala studiestödsnämnden uppgifter som ligger till grund för framställningen av statistik från myndighetens studiestödsverksamhet.

För Skolverkets del har det dock sett annorlunda ut. I stället för att myndighetens övriga verksamhet har försett statistikverksamheten med underlag har de uppgifter som samlats in inom ramen för statistikverksamheten använts i Skolverkets verksamhet med t.ex. uppföljning och utvärdering och handläggning av ansökningar om statsbidrag. Skolverket behöver information om skolväsendet på huvudmannanivå och på enhetsnivå för att kunna bedriva sin verksamhet. Eftersom uppgifter om enskilda huvudmän och fristående skolenheter omfattas av statistiksekretessen när de samlas in inom en särskild verksamhet för statistik, är det inte längre ett möjligt tillvägagångssätt att använda uppgifter från Skolverkets statistikverksamhet i myndighetens övriga verksamhet.

Syftet med vårt förslag är att skapa möjligheter för Skolverket att bedriva sin kärnverksamhet med bl.a. uppföljning och utvärdering samt fördelning av statsbidrag. Det är således inte fråga om statistikverksamhet, utan om en helt annan verksamhet. Den information som samlas in för kärnverksamheten kan dock också ligga till grund för framställning av statistik.

Skolverket har redan i dag mandat att samla in uppgifter för nationell uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 25 § skollagen (2010:800). Enligt bestämmelsen ska en huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen till Skolverket. Skolverket har uppfattningen att den insamling av uppgifter från huvudmännen som har genomförts i den särskilda statistikverksamheten har genomförts med stöd av 26 kap. 25 § skollagen. Myndigheten har alltså inte använt sig av den uppgiftsskyldighet som annars finns för insamling av uppgifter för framställning av statistik i 7 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Utöver att Skolverket har behov av information i sin verksamhet finns det också externa aktörer som har behov av information, som andra myndigheter, kommuner, elever och föräldrar. Även dessa aktörers behov av information har i stor utsträckning tillgodosetts genom Skolverkets framställning av statistik – på bl.a. skolenhetsnivå – inom ramen för statistikverksamheten. Ett sådant tillvägagångssätt är inte heller möjligt längre. Vårt förslag syftar alltså också till att göra det möjligt för Skolverket att tillgodose även dessa externa aktörers behov av information på skolområdet.

Tanken med vårt förslag är alltså dels att Skolverket ska ha tillgång till information som myndigheten behöver för den egna verksamheten, dels att andra aktörers behov av information på skolområdet ska kunna tillgodoses.

Det har under arbetets gång visat sig vara svårt att överblicka samtliga de uppgifter som används för informationsförsörjningen på skolområdet och vilka aktörer som har behov av vilken information. Informationsbehovet är inte heller statiskt över tid, utan varierar t.ex. med händelser i vår omvärld och de uppdrag regeringen ger Skolverket. Informationsförsörjningen på skolområdet är enligt vår bedömning mycket komplex och vi anser att det finns ett värde i att Skolverket får i uppdrag att ansvara för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde. I detta ansvar bör det enligt vår mening ingå att – i den utsträckning det är möjligt enligt tillämpligt regelverk – säkerställa tillgången till information om skollagsreglerad verksamhet. Det bör också ingå att bevaka tillkommande behov av information och att på lämpligt sätt arbeta för att även dessa behov ska kunna tillgodoses. Med tillkommande behov avses som utgångspunkt inte situationen att t.ex. en kommun vill beakta en ny variabel – som Skolverket inte har tillgång till – vid fördelning av resurser. I stället avses sådana nya behov av information som uppkommer till följd av ändrad lagstiftning, nya regeringsuppdrag eller liknande.

Det finns fler myndigheter än Skolverket som arbetar med information på skolområdet. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Specialpedagogiska skolmyndigheten kan nämnas som exempel. Deras arbete omfattas inte av den reglering av informationsförsörjningen inom Skolverkets verksamhetsområde som vi föreslår. Vårt förslag avser enbart den informationsförsörjning som Skolverket och SCB i dag ansvarar för (jfr avsnitt 2.4).

I förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk anges att Skolverket ska sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning och utvärdering och vid behov lämna statistiska underlag till Regeringskansliet (2 § andra och tredje stycket). Skolverkets ansvar för informationsförsörjningen ska enligt vår mening dock omfatta mer än myndighetens arbete med uppföljning och utvärdering och att ta fram statistiska underlag till Regeringskansliet.

I instruktionen anges också att Skolverket ska informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde både i och utanför Sverige (14 §). Bestämmelsen handlar enligt vår uppfattning om information

och kunskap om t.ex. hur skolväsendet är uppbyggt och om Skolverkets verksamhet. Den syftar alltså inte på att myndigheten ska informera och sprida kunskap om den skollagsreglerade verksamhet som huvudmännen m.fl. bedriver.

Vi föreslår en ny bestämmelse i instruktionen som anger att Skolverket ansvarar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde. Bestämmelsen bör enligt vår mening placeras som 1 a §. Den nya bestämmelsen medför enligt vår bedömning att andra stycket i 2 § bör tas bort.

Vi ser ett värde i att tydliggöra Skolverkets ansvar för officiell och annan statistik inom sitt verksamhetsområde i instruktionen, eftersom det är viktiga delar för informationsförsörjningen. Det är också vanligt att statistikansvariga myndigheters ansvar framgår av instruktionen. Vi föreslår därför att den tidigare 3 § i instruktionen – som upphävdes år 2018 – om Skolverkets ansvar för officiell statistik om skolväsende och barnomsorg ska införas igen. Det bör också framgå av bestämmelsen att Skolverket ska ta fram annan statistik inom sitt verksamhetsområde. Vi anser vidare att tredje stycket i 2 § – om att Skolverket vid behov ska lämna statistiska underlag till Regeringskansliet – ska flyttas till den nya 3 §.

4.4 Pusselbitar vid utformningen av vårt förslag

En ny insamling av uppgifter om skolväsendet handlar primärt om att göra det möjligt för Skolverket att samla in, bearbeta och dela med sig av sådana uppgifter som Skolverket i dag får från SCB. I det här avseendet behövs det enligt vår bedömning bestämmelser om bl.a. uppgiftsskyldighet och behandling av personuppgifter. Med utgångspunkten att vårt förslag ska utformas som en helhetslösning för informationsförsörjningen på skolområdet tillkommer ett behov av att även se över befintlig reglering och anpassa den i vissa avseenden.

Nytt för Skolverket vid ett genomförande av förslaget i delbetänkandet blir framför allt den insamling av uppgifter från huvudmän och andra aktörer som Skolverket ska göra i verksamhet utanför den särskilda statistikverksamheten. För att informationsförsörjningen på skolområdet ska kunna tillgodoses på motsvarande sätt som innan det ändrade rättsläget bedömer vi att Skolverket också bör bedriva uppdragsverksamhet (se kapitel 6).

Ett grundläggande steg för att utreda hur tillgången till skolinformation kan säkerställas är att kartlägga vilka uppgifter som behövs för informationsförsörjningen och i vilken utsträckning det är möjligt för Skolverket att själv samla in dessa uppgifter. Vi bedömer att det är möjligt för Skolverket att i relativt stor utsträckning samla in uppgifter själv, men att SCB även fortsättningsvis kommer behöva tillhandahålla Skolverket vissa uppgifter (se kapitel 5).

Det finns redan i dag vissa bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket, t.ex. för huvudmännen. Dessa bestämmelser är enligt vår bedömning inte tillräckliga för att säkerställa att Skolverket kan samla in samtliga nödvändiga uppgifter. Vi föreslår därför ett antal nya bestämmelser om skyldighet för olika aktörer att lämna uppgifter till Skolverket (se kapitel 7).

En viktig aspekt vid utformningen av vårt förslag är att skyddet för barns, elevers, föräldrars och personals personliga integritet säkerställs. I det här avseendet anser vi att det finns ett behov av kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter (se kapitel 8). För att säkerställa skyddet för den personliga integriteten är det också av stor betydelse att det finns ett tillräckligt sekretesskydd för de uppgifter som kommer att finnas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Vi föreslår att uppgifter om enskilds personliga förhållanden ska skyddas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. att det ska råda en presumtion för sekretess för sådana uppgifter (se kapitel 9).

Utgångspunkten att skapa en helhetslösning för informationsförsörjningen på skolområdet medför enligt vår bedömning också ett behov av en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning. Enligt vårt förslag ska förordningen dels innehålla bestämmelser som i dag finns i befintliga förordningar, dels innehålla nya bestämmelser som föranleds av ett genomförande av förslaget (se kapitel 10).

Sammanfattningsvis behövs flera pusselbitar vid utformningen av vårt förslag för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation samtidigt som förtroendet för statistiksekretessen inte riskeras och skyddet för barns, elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställs. Vi kommer att utveckla dessa olika delar i de kommande kapitlen.

5 Uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet

I detta kapitel redogör vi för vilka behov av information på skolområdet som finns och vilka uppgifter som behövs från olika datakällor för att Skolverket och andra aktörer ska kunna få tillgång till relevant information. Redogörelsen tar huvudsakligen sin utgångspunkt i de författningsreglerade skyldigheter som Skolverket och andra aktörer har. Syftet är att konkretisera vilka uppgifter Skolverket behöver ha tillgång till för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera.

I kapitlet tar vi också ställning till i vilka avseenden Skolverket har möjlighet att själv samla in aktuella uppgifter. Enligt utredningens direktiv är det endast om det skulle framkomma att det inte är en möjlig väg för Skolverket att kunna samla in all nödvändig information som vissa uppgifter kan behöva överlämnas från SCB till Skolverket. I så fall behöver det enligt direktivet övervägas om det även vid genomförande av förslaget om en ny insamling behövs en bestämmelse som bryter statistiksekretessen, dock en mer begränsad sekretessbrytande bestämmelse än den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelse som infördes 2021.¹

Det kan diskuteras när det är en möjlig väg för Skolverket att själv samla in nödvändig information. Vi anser att uttalandena i direktivet talar för att Skolverket endast i undantagsfall ska anses sakna möjlighet att själv samla in information. Vi har därför ställt upp ett kriterium för när det inte är möjligt för Skolverket att själv samla in nödvändig information. Så är fallet om insamling av specifik information skulle kräva att Skolverket samlar in uppgifter från ett stort

¹ Dir. 2021:89 s. 8.

antal datakällor. Att en sådan insamling i vissa fall även avser ett stort antal individer kan också påverka. Vi har alltså framför allt tagit praktiska hänsyn vid bedömningen av vilka uppgifter Skolverket har möjlighet att samla in själv.

Vid ställningstagande till vilka uppgifter Skolverket har möjlighet att samla in har vi alltså inte gjort någon bedömning på ett mer övergripande plan av lämpligheten i att Skolverket samlar in uppgifter från olika aktörer. Vilka för- och nackdelar vi ser med en ny insamlingsverksamhet hos Skolverket återkommer vi till i kapitel 12.

5.1 Sammanfattande bedömning

Bedömning: Skolverket har möjlighet att samla in uppgifter från huvudmännen.

Skolverket har också möjlighet att samla in vissa uppgifter från Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden, Universitets- och högskolerådet, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolinspektionen samt statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning.

Skolverket saknar möjlighet att samla in vissa uppgifter som Statistiska centralbyrån förfogar över.

Redogörelsen i det här kapitlet visar att det – enligt vår bedömning – är möjligt för Skolverket att i relativt stor utsträckning själv samla in de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet. Skolverket kan t.ex. samla in uppgifter från huvudmännen själv. Uppgifterna från huvudmännen utgör grunden för Skolverkets arbete med uppföljning och utvärdering och används vid framställningen av en stor del av den statistik Skolverket publicerar.

Skolverket har också möjlighet att samla in relevanta uppgifter från flera olika myndigheter. Från Skatteverket kan Skolverket samla in uppgifter dels från folkbokföringsdatabasen, dels från beskattningsdatabasen. Uppgifterna från folkbokföringsdatabasen är väsentliga för att Skolverket ska kunna ta fram socioekonomiska bakgrundsvariabler som t.ex. svensk eller utländsk bakgrund och tidpunkt för invandring. Det är uppgifter som Skolverket använder bl.a. för framställning av statistik och som är relevanta när kommunerna ska för-

delar resurser enligt skollagen (2010:800). Uppgifterna från beskattningsdatabasen har ett något mer begränsat användningsområde, men tillgång till sådana uppgifter är också nödvändig för att informationsförsörjningen ska kunna fungera på önskvärt sätt.

Från Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Universitets- och högskolerådet (UHR) har Skolverket möjlighet att samla in uppgifter om elever i gymnasieskolan respektive om betyg och studieresultat. Det är uppgifter som CSN och UHR får tillgång till genom att huvudmännen rapporterar dem till myndigheterna. Skolverket använder primärt uppgifterna för uppföljning och utvärdering samt framställning av statistik.

Skolverket har också möjlighet att samla in uppgifter om grund för bosättning från Migrationsverket. Uppgifterna används för uppföljning och utvärdering av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Från Socialstyrelsen och Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har Skolverket möjlighet att samla in uppgifter om daglig verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) respektive om studerande i konst- och kulturutbildningar och utbildningar med endast tillsyn. Det är uppgifter som Skolverket använder för studier om sysselsättning efter avslutade studier i gymnasiesärskolan och inom komvux som särskild utbildning. Från Socialstyrelsen har Skolverket också möjlighet att samla in uppgifter om föräldrar och vårdnadshavare som får ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Förekomst av ekonomiskt bistånd är en vanlig variabel vid kommunernas resursfördelning.

Skolverket samlar redan i dag in uppgifter från Skolinspektionen för bl.a. det nationella informationssystemet och från Lärarnas ansvarsnämnd för lärar- och förskollärrregistret. Det har Skolverket möjlighet att göra även vid ett genomförande av vårt förslag.

Slutligen har Skolverket möjlighet att samla in uppgifter om examen från statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning. Det är uppgifter som Skolverket använder för personalstatistiken.

I några avseenden bedömer vi att det inte är möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter som i dagsläget används för informationsförsörjningen på skolområdet. Det handlar om uppgifter om utbildningsnivå för föräldrar och vårdnadshavare samt för personal och om sysselsättning under eller efter avslutade studier. Dessa upp-

gifter kommer Skolverket att använda bl.a. för framställning av statistik och för uppdrag om resursfördelning åt kommunerna. Det handlar också om disponibel inkomst, som SCB använder för beräkning av det socioekonomiska index som ligger till grund för fördelning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Det är inte heller möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter som behövs för att ta fram bostadsområdets socioekonomiska status, vilka också används för fördelning av det ovan nämnda statsbidraget. De uppgifter som Skolverket enligt vår bedömning saknar möjlighet att samla in förfogar SCB över i sin verksamhet.

Vi återkommer till hur Skolverkets behov av uppgifter kan tillgodoses vid ett genomförande av vårt förslag i kapitel 7.

5.2 Skolverkets uppföljning och utvärdering

Skolverket ska på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, övriga utbildningar och verksamheter som står under Skolinspektionens tillsyn enligt skollagen och annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som anordnas av en enskild. Det framgår av 26 kap. 24 § skollagen.

Av Skolverkets instruktion följer att den uppföljning och utvärdering som myndigheten ansvarar för enligt 26 kap. skollagen ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Skolverket ska analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter, anpassat efter respektive verksamhet, samt vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildningarnas och verksamheternas kvalitet.²

5.2.1 Uppgifter från huvudmännen

Skolverket har bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning huvudmännen ska lämna för uppföljning och utvärdering i enlighet med 26 kap. 25 § skollagen.³ I Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvud-

² 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³ Se förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

männen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142) anges vilka uppgifter huvudmännen ska lämna. Med stöd av föreskrifterna samlar Skolverket in en mängd uppgifter om bl.a. barn, elever och personal från huvudmännen. Uppgifterna ligger till grund för statistik inom olika områden och presenteras inte bara på nationell nivå i form av officiell statistik utan även på t.ex. huvudmanna- och skolenhetsnivå i form av annan statistik.

De uppgifter som SCB hitintills har samlat in på uppdrag av Skolverket och som använts inom den särskilda statistikverksamheten, utgör en viktig grund för myndighetens uppdrag att följa upp och utvärdera skolväsendet m.m. Dessa uppgifter måste därmed vara tillgängliga för Skolverket utanför den särskilda statistikverksamheten.

Vi bedömer att det är möjligt för Skolverket att ta över insamlingen av uppgifter från huvudmännen.

5.2.2 Årligen återkommande statistik

Som statistikansvarig myndighet för området skolväsende och barnomsorg avgör Skolverket vilka uppgifter som ska samlas in och vad som ska ingå i den officiella statistiken. Det är också Skolverket som bestämmer vilken annan statistik som myndigheten ska ta fram och publicera. Skolverket framställer en stor mängd statistik, som publiceras på myndighetens webbplats. Nedan redogör vi för ett begränsat urval av denna statistik för att belysa Skolverkets behov av uppgifter för informationsförsörjningen på skolområdet.

Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9

Skolverket publicerar årligen statistik om slutbetyg i årskurs 9. Statistiken presenteras på flera olika sätt, bl.a. uppdelat utifrån om eleven har svensk och utländsk bakgrund. Av statistiken framgår t.ex. hur stor andel av eleverna som uppnått kunskapskraven i alla ämnen av eleverna med svensk bakgrund, med utländsk bakgrund som är födda i Sverige respektive med utländsk bakgrund som är födda utomlands. Uppgifterna presenteras också uppdelade på nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund. Uppgifterna visas på som lägst skolenhetsnivå, men uppgifter som baseras på färre än tio elever publiceras inte.

För att kunna göra den här typen av sammanställningar utan uppgifter från SCB, behöver Skolverket ha tillgång till uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas om tidpunkt för invandring och födelseland för både elever och föräldrar. En grundläggande förutsättning för detta är att Skolverket också har tillgång till uppgifter om relationer, dvs. vem elevens föräldrar är. Det är enligt vår bedömning möjligt för Skolverket att samla in dessa uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället. Systemet gör det möjligt för Skolverket att ta del av de uppgifter från folkbokföringen som myndigheten behöver för informationsförsörjningen.

Statistiken om slutbetyg i årskurs 9 presenteras också uppdelat på elevernas kön och med uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå. Uppgift om elevens kön går att härleda från elevens personnummer, vilket huvudmännen redovisar. I dagsläget kontrollerar SCB om lämnade personnummer är korrekta med hjälp av uppgifter i *Registret över totalbefolkningen* (RTB), som SCB för. Om Skolverket önskar kan myndigheten göra motsvarande kontroll själv med uppgifter från folkbokföringsdatabasen.

Uppgift om föräldrarnas utbildningsnivå hämtar SCB från *Utbildningsregistret*, som SCB för. Registret baseras på flera olika källregister plus en större enkätundersökning riktad till nyinvandrade utrikes födda för vilka det saknas uppgift om högsta utbildning i registret. SCB gör också en insamling av examinerade från vissa eftergymnasiala utbildningar som inte rapporteras in via den vanliga högskole- och yrkeshögskolestatistiken. Källregistren hämtas från andra myndigheter, andra externa källor och interna källor inom SCB. Från de olika källregistren hämtas uppgifter om personernas avklarade utbildningar.⁴ UHR, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och MYH finns bland de externa aktörer som bidrar med uppgifter till utbildningsregistret. Registret innehåller också uppgifter från landets skolor och utbildningsanordnare, som kontinuerligt rapporterar uppgifter om avklarad utbildning till SCB.

Ett register med föräldrarnas utbildningsnivå hos Skolverket skulle inte bli lika omfattande som SCB:s utbildningsregister eftersom det inte skulle behöva omfatta hela befolkningen. Med tanke på att Skolverket behöver uppgifter om samtliga barns och elevers föräldrar –

⁴ Det statistiska registrets framställning och kvalitet, *Registret över befolkningens utbildning*, Version 1 2022-05-13, s. 4.

samt om personal inom skolväsendet (se avsnittet Personalstatistik nedan) – skulle det dock ändå bli mycket omfattande. Med hänsyn till det stora antalet datakällor och det stora antalet individer bedömer vi att det inte är möjligt för Skolverket att själv samla in de uppgifter som behövs för att få fram information om föräldrarnas utbildningsnivå. SCB bör alltså även fortsättningsvis förse Skolverket med uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från huvudmännen, Skatteverkets folkbokföringsdatabas och SCB för att kunna ta fram statistik om slutbetyg årskurs 9.

Elever i grundskolan

I elevstatistiken för grundskolan som Skolverket publicerar på sin webbplats presenteras uppgifterna utifrån kön, utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå. Uppgifterna publiceras på som lägst skolenhetsnivå.

Uppgift om elevens kön går att härleda från elevens personnummer och Skolverket kan vid behov kontrollera de personnummer som huvudmännen lämnar med uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Uppgift om utländsk bakgrund kan Skolverket samla in från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Uppgift om föräldrarnas utbildningsnivå bör SCB tillhandahålla Skolverket även fortsättningsvis (se avsnittet Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9 ovan).

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från huvudmännen, Skatteverkets folkbokföringsdatabas och SCB för att kunna ta fram statistik om elever i grundskolan.

Elever i gymnasieskolan

Elevstatistiken för gymnasieskolan har stora likheter med elevstatistiken för grundskolan. Uppgifterna publiceras på som lägst skolenhetsnivå uppdelade på program. Utöver de uppgifter som huvudmännen lämnar behöver Skolverket uppgifter om kön, utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå. Som framgår ovan bedömer vi att det är möjligt för Skolverket dels att få fram uppgifter om elevers kön, dels att samla in uppgifter om utländsk bakgrund från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. SCB bör dock även fortsätt-

ningsvis förse Skolverket med uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå (se avsnittet Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9 ovan).

Vad gäller grundskolan är det huvudmännen som lämnar uppgifter till SCB. För gymnasieskolan kan huvudmännen välja att fullgöra uppgiftslämnandet genom rapportering till CSN som då i sin tur lämnar uppgifterna till SCB.⁵ Det handlar om uppgifter om elever per 15 okt: personnummer, skolenhet, årskurs, namn på klass samt studievägs kod.

CSN ansvarar för den officiella statistiken på området studiestöd och har en sådan särskild statistikverksamhet som avses i 24 kap. 8 § OSL och som därmed omfattas av statistiksekretessen. CSN lämnar i dagsläget uppgifter om elever i gymnasieskolan till SCB från den del av verksamheten som omfattas av statistiksekretessen. Om CSN skulle lämna uppgifter till Skolverket från samma verksamhetsdel som myndigheten lämnar uppgifter till SCB skulle således statistiksekretessen behöva brytas. Till skillnad från SCB har CSN dock tillgång till de aktuella uppgifterna även i sin kärnverksamhet, där uppgifterna inte omfattas av statistiksekretess. Uppgifterna skulle således kunna lämnas till Skolverket från en del av CSN:s verksamhet som inte omfattas av statistiksekretessen.

Ett alternativ till att CSN lämnar uppgifter till Skolverket är att huvudmännen för gymnasieskolorna lämnar uppgifter om eleverna direkt till Skolverket, dvs. att uppgiftslämnandet inte kan fullgöras genom rapportering till CSN. CSN behöver dock också uppgifterna från gymnasieskolorna för att kunna handlägga ärenden om studiestöd och det är möjligt för Skolverket att samla in uppgifter från CSN. Vi anser därför att gymnasieskolorna även fortsättningsvis ska ha möjlighet att fullgöra sin skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket genom att rapportera till CSN.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas, SCB och CSN samt i vissa fall huvudmännen för att kunna ta fram statistiken om elever i gymnasieskolan.

⁵ Se SKOLFS 2011:142, bilaga 9.

Betyg och studieresultat i gymnasieskolan

Syftet med statistiken om betyg och studieresultat i gymnasieskolan är att visa det antal elever som fått betygstyperna examensbevis, studiebevis eller International Baccalaureate från skolenheter med statsbidrag. Av statistiken framgår bl.a. andelen elever med grundläggande behörighet för högskolestudier. Statistiken innehåller också uppgifter om genomsnittliga betygspoäng för gruppen elever som uppnått examen eller studiebevis om minst 2 500 poäng. Statistiken publiceras som lägst per program på skolenhetsnivå.

Insamlingen av uppgifter om elevernas gymnasiebetyg sker i samarbete med UHR. Med den nuvarande ordningen för insamling lämnar UHR uppgifter från den nationella betygss databasen Beda till SCB. De skolenheter som inte är anslutna till UHR och inte lämnar uppgifter till myndigheten lämnar i stället uppgifter om betyg direkt till SCB. För framställning av statistiken behövs också bakgrunds-uppgifter såsom uppgifter om eleverna från folkbokföringen och om föräldrarnas utbildningsnivå. Dessa uppgifter hämtas i dag från SCB:s register över totalbefolkningen och från SCB:s utbildningsregister. Vad gäller folkbokföringsuppgifterna handlar det om elevens migrationsbakgrund.

SCB bör även fortsättningsvis tillhandahålla Skolverket uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå (se avsnittet Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9 ovan). Vi bedömer dock att det är möjligt för Skolverket att själva samla in de uppgifter som behövs från UHR:s betygss databas Beda och från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Det är enligt vår bedömning också möjligt för Skolverket att samla in uppgifter från de huvudmän som inte är anslutna till UHR.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från huvudmännen, Skatteverkets folkbokföringsdatabas, SCB och UHR för att kunna ta fram statistiken om betyg och studieresultat i gymnasieskolan.

Elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

I statistiken om elever inom kommunal vuxenutbildning (komvux) presenteras bl.a. uppgifter om hur stor andel av eleverna som är män respektive kvinnor och om hur stor andel som är födda i Sverige respektive utomlands. Uppgifterna publiceras på kommunnivå och

det går att jämföra siffrorna i de olika kommunerna i Skolverkets databas Jämförelsetal. Statistiken innehåller också uppgifter t.ex. om hur stor andel av eleverna som kommer från en annan kommun än den kommun som bedriver komvuxverksamheten.

Inom komvux är det alltid en kommun eller region som är huvudman. Huvudmannen får dock överlämna alla uppgifter inom komvux på entreprenad och anlita en eller flera enskilda utbildningsanordnare.⁶

För att statistiken om elever inom komvux ska kunna tas fram behöver Skolverket tillgång till de uppgifter som SCB i dag samlar in på uppdrag av Skolverket från de kommunala huvudmännen. Därutöver behövs uppgift bl.a. om huruvida eleven är född i Sverige eller utomlands och om eleven bor i den kommun som bedriver komvuxverksamheten. Det är uppgifter som kommunen inte lämnar till SCB i dag och som Skolverket har möjlighet att samla in från Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från de kommunala huvudmännen och från Skatteverkets folkbokföringsdatabas för att kunna publicera statistiken om elever inom komvux (grundläggande nivå).

Personalstatistik

På sin webbplats publicerar Skolverket personalstatistik för bl.a. grundskolan och gymnasieskolan. Där framgår andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen respektive med specialpedagogisk högskoleexamen och antal elever per lärare. För att dessa uppgifter ska kunna tas fram hämtar SCB information både från utbildningsregistret och från *Universitets- och högskoleregistret*, som SCB för. Från utbildningsregistret hämtas information om personalens högsta utbildningsnivå, t.ex. gymnasial utbildning eller kort respektive lång eftergymnasial utbildning. Uppgift om typ av examen och huvudämne eller inriktning hämtas från *Universitets- och högskoleregistret*. Uppgifterna från *Universitets- och högskoleregistret* behövs eftersom Skolverket behöver kunna avgöra om personalens utbildning är att betrakta som pedagogisk högskoleutbildning.

⁶ Se 23 kap. 8 § skollagen.

Universitets- och högskoleregistret är en totalundersökning med terminsvisa insamlingar från universitetens och högskolornas studieadministrativa system Ladok. Ladok ägs gemensamt av 40 universitet och högskolor samt CSN.⁷ SCB hämtar in uppgifter från Ladok om alla studerande och Universitets- och högskoleregistret innehåller uppgifter om examina från och med läsåret 1962/63. För högskolor som inte är anslutna till Ladok använder SCB en webbaserad insamling.⁸ Skolverket bör inte ha uppgifter om fler individer än nödvändigt och skulle därmed behöva efterfråga uppgifter enbart om personalen. Praktiskt skulle det kunna gå till så att Skolverket – i samband med den årliga insamlingen av uppgifter från huvudmännen – begär ut uppgifter om examina från Ladok om all personal som enligt uppgifter i SCB:s utbildningsregister har utbildning på universitets- och högskolenivå. Eftersom Skolverket inte skulle uppdatera uppgifterna terminsvis på samma sätt som SCB skulle Skolverket varje år behöva begära ut uppgifter om personalen, dels för att kontrollera att personalen inte har en ny examen, dels för att få information om personal som förekommer för första gången.

Vad gäller personalen gör Skolverket dessutom en matchning av insamlade uppgifter mot lärar- och förskolläraryregistret som Skolverket för.

Som framgår ovan anser vi att SCB även fortsättningsvis ska tillhandahålla Skolverket uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå (se avsnittet Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9). Av samma skäl anser vi att SCB ska tillhandahålla Skolverket uppgifter även om personalens utbildningsnivå.

Att samla in sådana uppgifter om personalen som i dag hämtas från Universitets- och högskoleregistret – huvudsakligen via Ladok – framstår inte som lika problematiskt som att återskapa informationen om utbildningsnivå motsvarande uppgifterna i SCB:s utbildningsregister. Det är enligt vår mening möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter om examen från statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning som behövs för personalstatistiken.

⁷ <https://Ladok.se/om-oss/parter>.

⁸ Kvalitetsdeklaration, Studenter och examinerade i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, SCB, UF0205, 2021-10-13.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från huvudmännen, Skatteverkets folkbokföringsdatabas, SCB och statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning för att kunna ta fram personalstatistiken.

Barn och personal i förskolan

Statistiken om barn och personal i förskolan redovisas efter olika variabler som exempelvis kön, ålder och huvudmannatyp. Skolverket redovisar också hur stora barngrupperna är och personaltätheten. Av den statistik som publiceras på Skolverkets webbplats framgår det också hur stor andel av den heltidsanställda personalen som har förskollärarexamen och förskollärarlegitimation.

Skolverket samlar i dagsläget in uppgifter från huvudmännen via SCB. Uppgift om barnets kön går att härleda från barnets personnummer. Uppgift om barnets migrationsbakgrund kommer från SCB:s register över totalbefolkningen, som bygger på uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Skolverket har enligt vår bedömning möjlighet att själv samla in nödvändiga uppgifter från folkbokföringsdatabasen.

De uppgifter om personalen som huvudmännen lämnar kompletteras med uppgifter från SCB:s utbildningsregister om personalens utbildningsnivå och inom vilket område studierna har bedrivits. Beträffande individerna med högskoleutbildning hämtas också uppgifter från SCB:s Universitets- och högskoleregister om typ av examen och huvudämne eller inriktning, t.ex. om huruvida de har förskollärarexamen eller liknande. Det är uppgifter Skolverket behöver för att kunna bedöma om personalens högsta utbildning är relevant för arbetet inom skolväsendet. Uppgifter om förskollärarnas behörighet hämtas från Skolverkets lärar- och förskollärarregister.

SCB ska enligt vår bedömning tillhandahålla Skolverket uppgifter om personalens utbildningsnivå även fortsättningsvis (se avsnittet Personalstatistik ovan). Det framstår dock som möjligt för Skolverket att själv samla in uppgifter om personalens examen från statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning, på motsvarande sätt som för personal i grundskolan och gymnasieskolan.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från huvudmännen, Skatteverkets folkbokföringsdatabas, SCB samt statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning för statistiken om barn och personal i förskolan.

Gymnasieskolan – Vad ungdomar gör efter gymnasiestudier

Skolverket publicerar årligen uppgifter om vad ungdomar gör ett, tre och fem år efter avslutade gymnasiestudier på sin webbplats. Uppgifterna publiceras på som lägst skolenhetsnivå och anger på denna nivå andel ungdomar som är etablerade på arbetsmarknaden respektive studerande ett år efter avslutade gymnasiestudier. Den officiella statistiken – på riksnivå – innehåller mer detaljerade uppgifter, som t.ex. vilken typ av studier ungdomarna deltar i. De studietyper Skolverket använder i statistiken är högskola, komvux, yrkeshögskola, folkhögskola och andra studier.⁹ Vad gäller högskolestudier framgår också inom vilka ämnesområden ungdomarna studerar, som t.ex. humaniora och konst eller teknik och tillverkning.¹⁰ Av den officiella statistiken framgår även inom vilka branscher de ungdomar som har en etablerad ställning på arbetsmarknaden tre år efter avslutade studier arbetar, såsom byggindustrin, handeln m.m.¹¹

Statistiken om sysselsättning efter avslutade gymnasiestudier baseras på en totalundersökning av alla ungdomar som är folkbokförda i Sverige vid en viss tidpunkt och som har slutfört gymnasieskolan med examen relevanta läsår. Statistiken utgår från måttet etableringsstatus. Ungdomarna kategoriseras som etablerad på arbetsmarknaden, osäker ställning på arbetsmarknaden, svag ställning på arbetsmarknaden, högskolestuderande, övriga studier och varken arbete eller studier. Måttet kombinerar ett antal variabler om inkomster, arbetslöshet och studier från SCB:s LISA-register¹². Följande register eller registersystem hos SCB utgör källor till LISA:

- Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)

⁹ Skolverkets officiella statistik, Gymnasieskolan – Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier efter gymnasieskolan – Riksnivå, tabell 2 E.

¹⁰ Skolverkets officiella statistik, Gymnasieskolan – Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier efter gymnasieskolan – Riksnivå, tabell 2 H.

¹¹ Skolverkets officiella statistik, Gymnasieskolan – Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier efter gymnasieskolan – Riksnivå, tabell 2 G.

¹² Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA).

- Utbildningsregistret
- Personer i utbildning
- Registret över totalbefolkningen (RTB)
- Inkomst- och taxeringsregistret (IoT)
- Yrkesregistret
- Folk- och bostadsräkningen 1990
- Företagens ekonomi

Följande externa register utgör källor till LISA:

- Datalagret från Arbetsförmedlingen
- MiDAS och STORE från Försäkringskassan

För att få fram etableringsstatus används följande variabler från LISA:

- Antal dagar i deltidsarbetslöshet
- Antal dagar i arbetslöshet
- Antal dagar i ”åtgärdsstudier”
- Summa inkomst föranledd av arbetslöshet
- Förvärvsinkomst från anställning och aktiv näringsverksamhet samt arbetsrelaterade ersättningar, t.ex. föräldrapenning
- Nettoinkomst av näringsverksamhet
- Aktiv eller passiv egenföretagare (novembersysselsättning)
- Summa inkomst föranledd av studier
- Sysselsättningsstatus
- Antal dagar med tillfällig timdagpenning
- Registrering på högskola, grundutbildning
- Registrering på högskola, forskarutbildning.

Dessutom hämtar SCB in uppgifter om avklarade komvuxpoäng från Skolverkets elevregister samt uppgifter om avklarade högskolepoäng från Universitets- och högskoleregistret.

Den officiella avgränsningen av förvärvsarbetande i RAMS redovisas som variabeln sysselsättningsstatus i *Sysselsättningsregistret*. I RAMS är november den månad för vilken man vill ha uppgift om hur många och vilka som varit förvärvsarbetande.¹³ Bland de uppgifter som används kan uppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå från Skatteverket nämnas. Även grundkällan till informationen om egenföretagare är från Skatteverket och baseras på standardiserade räkenskapsutdrag och bilaga 1 till inkomstdeklarationen. Informationen om företagare i fåmansaktiebolag härleds från Skatteverkets K10-blankett.

För att härleda sysselsättningsstatus för vissa tillfälligt frånvarande, t.ex. föräldralediga, hämtas information om utbetalningar från Försäkringskassan.¹⁴ Försäkringskassan lämnar i dag uppgifter till SCB från sådan särskild verksamhet för framställning av statistik som omfattas av statistiksekretessen. Om Försäkringskassan skulle lämna uppgifter till Skolverket från samma del av verksamheten som myndigheten lämnar uppgifter till SCB skulle det således handla om ett genombrott i statistiksekretessen. Till skillnad från SCB har Försäkringskassan dock tillgång till de aktuella uppgifterna i sin kärnverksamhet och där omfattas uppgifterna inte av statistiksekretess.

Ett av villkoren för att en person ska kategoriseras som etablerad på arbetsmarknaden är att det inte finns någon förekomst av arbetslöshet på hel-/deltid eller förekomst av arbetsmarknadspolitiska åtgärdsstudier under året.¹⁵ Det är uppgifter som SCB får från Arbetsförmedlingen.

För att få fram måttet etableringsstatus krävs det alltså tillgång till en stor mängd uppgifter om inkomster, arbetslöshet och studier från flera olika aktörer. Vi anser att det inte är möjligt för Skolverket att samla in alla de uppgifter som behövs för att ta fram etableringsstatus för ungdomar som avslutat gymnasieskolan. SCB bör alltså även fortsättningsvis tillhandahålla Skolverket uppgift om ungdomarnas etableringsstatus. För att Skolverket ska kunna framställa statistiken om sysselsättning efter avslutade studier i gymnasieskolan behöver myndigheten även tillgång till de underliggande, detaljerade uppgifter som SCB använder för att få fram måttet etableringsstatus.

¹³ LISA Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier, SCB, 2019, s. 116.

¹⁴ Statistikens framställning, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, SCB, 2021-11-25, s. 4.

¹⁵ Beskrivning av etableringsmåttet 2020 (gymnasievariant), SCB, 2020-03-30.

Statistiken bygger också på uppgifter om elevernas migrationsbakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå samt om elever som slutfört gymnasieskolan med examen. Det är uppgifter som Skolverket kommer att ha tillgång till genom insamling av uppgifter för framställning av statistiken om elever i gymnasieskolan och om betyg och studieresultat i gymnasieskolan.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från SCB för att kunna ta fram statistik om vad ungdomar gör efter avslutade gymnasiestudier.

Sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning

Måttet etableringsstatus används också för att följa upp vad elever som avslutat studier inom kommunal vuxenutbildning (komvux) gör efter avslutad utbildning. För att få fram måttet etableringsstatus krävs det, som framgår ovan (se avsnittet Gymnasieskolan – Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan), tillgång till en stor mängd uppgifter om inkomster, arbetslöshet och studier från flera olika aktörer. Vi anser att det inte är möjligt för Skolverket att samla in alla de uppgifter som behövs för att ta fram etableringsstatus för elever som avslutat studier inom komvux. SCB bör även fortsättningsvis tillhandahålla Skolverket uppgifter om etableringsstatus för elever som avslutat komvux samt de underliggande uppgifter som SCB använder för att få fram måttet etableringsstatus.

Skolverkets uppföljning av sysselsättning efter avslutade komvuxstudier omfattar sysselsättning efter utbildning i svenska för invandrare (sfi). Vid dessa uppföljningar har Skolverket även beaktat elevernas grund för bosättning i Sverige och eleverna har delats in i följande grupper:

- okänd grund för bosättning
- EU/EES/Arbete och studier
- anknytningar
- flyktingar.

Uppgift om grund för bosättning hämtar SCB från det egna registret STATIV¹⁶. I STATIV ingår uppgifter från olika register hos SCB, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Informationen om grund för bosättning kommer från uppgifter som Migrationsverket lämnar till SCB. Vi bedömer att det är möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om grund för bosättning från Migrationsverket avseende de elever som avslutat komvuxstudier i sfi.

Statistiken bygger också på uppgifter som de kommunala huvudmännen i dagsläget lämnar till SCB. Det är uppgifter som Skolverket kommer att ha tillgång till genom insamling av uppgifter för framställning av statistiken om elever inom komvux.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från SCB och Migrationsverket för att kunna följa upp sysselsättning efter avslutade studier inom komvux inklusive sfi.

Sysselsättning efter avslutade studier i gymnasiesärskolan och inom komvux som särskild utbildning

Skolverket publicerade promemoriorna *Arbete, studier och daglig verksamhet efter gymnasiesärskolan*¹⁷ och *Arbete, studier och daglig verksamhet under och efter komvux som särskild utbildning*¹⁸ i slutet av år 2022. Det är myndighetens första statistikuppföljningar om ungdomars och elevers sysselsättning efter avslutade studier i gymnasiesärskolan respektive inom komvux som särskild utbildning. Uppföljningen avser att ge kunskaper på området inför framställning av återkommande statistik framöver.

De centrala mått för sysselsättning som används i statistiken är arbete, studier och daglig verksamhet. Statistiken har tagits fram från en sammanställning av registerdata från SCB, Socialstyrelsen och MYH. Skolverket har också använt uppgifter i det egna registret över studier i komvux som särskild utbildning, som i dagsläget bygger på uppgifter som SCB samlar in från de kommunala huvudmännen på uppdrag av Skolverket.

¹⁶ Longitudinellt register för integrationsstudier.

¹⁷ Dnr 2021:1962.

¹⁸ Dnr 2021:2568.

Från SCB handlar det om uppgifter om sysselsättning i form av arbete och studier. Uppgifter om arbete har hämtats från SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik och uppgifter om studier från SCB:s register över befolkningens studiedeltagande (RPU). Det är källor till SCB:s LISA-register, som används även för framställning av statistiken om sysselsättning efter avslutade studier i gymnasieskolan (se ovan).

Ungdomar med status arbetar har arbetat mot ersättning i november månad relevant år, antingen som anställd eller företagare. Personer som är tillfälligt frånvarande, som t.ex. föräldralediga, inkluderas också i statusen arbetar. Arbetssökande ingår dock inte. Ungdomar med status studerande är registrerade som studerande hösten relevant år. Här ingår ungdomar som studerar på bl.a. komvux och yrkeshögskola eller som genomför arbetsmarknadsutbildning.

Skolverket har samlat in uppgifter om daglig verksamhet direkt från Socialstyrelsens register över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det är möjligt för Skolverket att göra det även vid ett genomförande av vårt förslag.

Från MYH har Skolverket samlat in uppgifter från registret över studerande i konst- och kulturutbildningar och utbildningar med endast tillsyn.¹⁹ Det är möjligt för Skolverket att samla in även dessa uppgifter vid ett genomförande av vårt förslag.

Statistiken bygger också på uppgifter som huvudmännen i dagsläget lämnar till SCB. Det är uppgifter som Skolverket kommer att ha tillgång till genom insamling av uppgifter för framställning av statistik om elever i gymnasiesärskolan och inom komvux som särskild utbildning.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från SCB, Socialstyrelsen och MYH för att kunna ta fram statistik om sysselsättning efter avslutade studier i gymnasiesärskolan och under och efter avslutade studier inom komvux som särskild utbildning.

¹⁹ Fristående eftergymnasiala utbildningar inom olika områden kan ansöka om statligt stöd i form av tillsyn av MYH. Utbildningarna får inte något ekonomiskt stöd i form av statsbidrag och de berättigar inte de studerande till studiestöd från CSN. Utbildningarna kallas därför för utbildningar med endast tillsyn (se <https://www.myh.se/utbildningar-med-endast-tillsyn>, hämtad 2023-01-11).

Kommunernas aktivitetsansvar

Kommunerna har ett ansvar för folkbokförda ungdomar under 20 år som har fullgjort skolplikten men som inte genomför eller inte har fullföljt utbildning i gymnasieskolan eller motsvarande (29 kap. 9 § skollagen). Ansvar innebär att kommunerna löpande under året ska hålla sig informerade om hur ungdomarna är sysselsatta och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Skolverket ska erbjuda stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret.²⁰ Skolinspektionen har tillsyn över hur en kommun uppfyller sitt aktivitetsansvar²¹ och Skolverket ska följa upp och utvärdera kommunernas aktivitetsansvar²².

Kommunerna lämnar uppgifter om aktivitetsansvaret till SCB två gånger per år. Insamlingen sker på uppdrag av Skolverket. SCB kompletterar de insamlade uppgifterna med uppgifter från ett antal register²³:

- Registret över totalbefolkningen
- Utbildningsregistret
- Skolverkets elevregister
- Skolverkets register för slutbetyg från grundskolan
- Skolverkets register för sökande och antagna till gymnasieskolan
- Skolverkets register för betyg i gymnasieskolan
- Universitets- och högskoleregistret
- Registret avseende folkhögskolan
- Registret avseende folkhögskolans svenska för invandrare
- Komvux: elever, kursdeltagare och utbildningsresultat
- Register avseende stöd från CSN för utlandsstudier

Det framgår av listan ovan att Skolverket har tillgång till flera av de uppgifter som behövs för statistiken om kommunernas aktivitetsansvar, som t.ex. slutbetyg från grundskolan och i gymnasieskolan. Det framgår emellertid också att framställning av statistiken kräver

²⁰ 19 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

²¹ 26 kap. 3 § första stycket 3 skollagen.

²² 26 kap. 24 § skollagen.

²³ Kommunernas aktivitetsansvar andra halvåret 2021, Teknisk rapport – En beskrivning av genomförande och metoder, SCB, 2022-05-24, s. 5.

tillgång till uppgifter från ett antal register som SCB för. Dessa register bygger i sin tur på insamling av uppgifter från ett stort antal olika datakällor.

I uppföljningen av kommunernas aktivitetsansvar använder Skolverket uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå och uppgifter om huruvida ungdomarna är födda utomlands samt om huruvida de är nyinvandrade. Svårigheterna med att återskapa den information som finns i SCB:s utbildningsregister återkommer alltså här och vi bedömer att SCB ska tillhandahålla Skolverket uppgift om föräldrars utbildningsnivå även i det här avseendet (se avsnittet Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9 ovan). Det är enligt vår bedömning dock möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om migrationsbakgrund från Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Uppgift om examen för ungdomarna hämtas från SCB:s Universitets- och högskoleregister. En stor andel av de statliga universiteten och högskolorna och de enskilda utbildningsanordnarna inom universitets- och högskoleutbildning är anslutna till det studieadministrativa systemet Ladok och rapporterar uppgifter till SCB via systemet. Det finns dock ett antal universitet, högskolor och enskilda utbildningsanordnare som lämnar uppgifter till SCB i Excelfiler. Det framstår enligt vår mening dock som möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om examen för ungdomarna direkt från universitet, högskolor och utbildningsanordnare oavsett om de är anslutna till Ladok eller inte (jfr avsnittet Personalstatistik ovan).

SCB är ansvarig för den officiella statistiken för området folkhögskola.²⁴ År 2021 omfattade uppgifterna 154 folkhögskolor. SCB stämmer av uppgifterna om vilka folkhögskolor som bedriver verksamhet med Folkbildningsrådet. Majoriteten av folkhögskolorna lämnar uppgifter till SCB genom studiedokumentationssystemet SchoolSoft. Folkhögskolor som inte är anslutna till SchoolSoft använder en Excelmall framtagen av SCB.²⁵ SchoolSoft har funktioner för att användarna enkelt ska kunna lämna uppgifter till SCB och andra aktörer.²⁶

Inför en egen insamling av uppgifter från folkhögskolorna skulle Skolverket alltså behöva stämma av vilka folkhögskolor som bedriver verksamhet med Folkbildningsrådet och sedan samla in uppgif-

²⁴ Se bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

²⁵ SCB, Kvalitetsdeklaration, Folkhögskolestatistik – deltagare, 2022-02-09, produktkod UF0601, s. 5.

²⁶ <https://www.schoolsoft.se/produkter/elevadministration>.

ter från dessa drygt 150 folkhögskolor, varav vissa lämnar uppgifter i en Excelmall. Även om majoriteten av folkhögskolorna använder ett administrativt system som möjliggör uppgiftslämnande till SCB och flera andra myndigheter framstår det inte som möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter från folkhögskolorna som behövs för statistiken om kommunernas aktivitetsansvar.

Som framgår ovan kommer Skolverket att ta över insamlingen av de uppgifter SCB samlar in från huvudmännen på uppdrag av Skolverket vid ett genomförande av vårt förslag (se avsnitt 5.2.1). Hit hör de uppgifter om komvux som lämnas av kommunerna som huvudmän för utbildningen.²⁷

Uppgifterna i registret avseende stöd från CSN för utlandsstudier kommer – som namnet avslöjar – från CSN. CSN lämnar redan i dag uppgifter till SCB inom ramen för en av de insamlingar SCB genomför på uppdrag av Skolverket och kommer i stället att lämna uppgifter om elever i gymnasieskolan till Skolverket om vårt förslag genomförs. Det framstår därmed som möjligt att CSN lämnar även sådana uppgifter om stöd för utlandsstudier som behövs för statistiken om kommunernas aktivitetsansvar direkt till Skolverket.

Statistiken om kommunernas aktivitetsansvar omfattar två olika grupper, dels de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret, dels en jämförelsekohort. Jämförelsekohorten består av samtliga ungdomar födda relevant år som var folkbokförda i Sverige den 31 december det aktuella året.²⁸ Studieresultaten för ungdomar inom aktivitetsansvaret jämförs med studieresultaten för samtliga ungdomar inom samma åldersgrupp. Detta görs genom att jämföra andelen med slutbetyg från grundskolan, andelen som saknar respektive har behörighet till yrkesprogram i gymnasieskolan samt det genomsnittliga meritvärdet från grundskolan.

Mot den här bakgrunden kan vi konstatera att Skolverket behöver uppgifter inte bara om de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret utan även om de ungdomar i samma ålder som inte omfattas. Skolverket behöver alltså uppgifter om ett stort antal individer. Det handlar i viss utsträckning om uppgifter som Skolverket redan har tillgång till genom tidigare års insamlingar, t.ex. slutbetyg från grund-

²⁷ <https://www.scb.se/lamna-uppgifter/offentlig-sektor/information-till-kommuner-skolor-och-systemleverantorer/>.

²⁸ Kommunernas aktivitetsansvar, Perioden 2020/2021, Skolverket, 2021-12-13, diarienummer 2021:1839, s. 5.

skolan. Det finns dock även uppgifter som Skolverket behöver samla in särskilt för att kunna följa upp aktivitetsansvaret.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från kommunerna, Skatteverkets folkbokföringsdatabas, SCB, CSN samt statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning för att kunna ta fram statistik om kommunernas aktivitetsansvar i verksamheten med informationsförsörjning.

5.2.3 SALSA

För att få en mer nyanserad bild av skolors betygsresultat – än enbart de faktiska betygsresultat som skolor uppnår – har Skolverket utvecklat analysverktyget SALSA²⁹. SALSA presenterar skolors resultat av slutbetygen i årskurs 9 efter att viss hänsyn tagits till elevsammansättningen. I SALSA är det föräldrarnas utbildningsnivå och fördelningen pojkar/flickor samt andelen nyinvandrade elever som utgör bakgrundsfaktorerna. Nyinvandrade elever har blivit folkbokförda i Sverige under de senaste fyra åren. I SALSA redovisas skolenheter som har minst 15 elever i årskurs 9 och har bakgrundsinformation om minst 75 procent av eleverna.

Andelen pojkar respektive flickor går att härleda från de personnummer som huvudmännen rapporterar in. Uppgift om vilka elever som är nyinvandrade finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas och Skolverket kan samla in dessa uppgifter från Skatteverket. Som framgår ovan anser vi att SCB även fortsättningsvis bör tillhandahålla Skolverket uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå (se avsnitt 5.2.2, rubriken Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9).

Sammanfattningsvis behöver Skolverket uppgifter från huvudmännen, från Skatteverkets folkbokföringsdatabas och från SCB för att kunna presentera aktuella uppgifter i SALSA. De uppgifter som behövs samlas dock inte in specifikt för SALSA eftersom Skolverket behöver uppgifterna även i andra sammanhang.

²⁹ Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser.

5.2.4 Uppföljnings- och utvärderingsstudier

Skolverket genomför regelbundet olika uppföljnings- och utvärderingsstudier. Vissa studier genomförs på Skolverkets initiativ, andra på uppdrag från regeringen. Vilka uppgifter som behövs varierar med vilka uppdrag Skolverket får från regeringen och vilka studier som myndigheten väljer att genomföra på eget initiativ. Ofta bygger studierna på uppgifter som samlas in för den specifika studien, t.ex. genom enkät- eller intervjuundersökningar. Det är dock även vanligt med studier som bygger på sådana uppgifter som samlats in för framställning av statistik. Ett sådant exempel är s.k. registerstudier av resultat i skolväsendet.³⁰

Tillgång till uppgifter på huvudmanna- och skolenhetsnivå är avgörande för Sveriges deltagande i internationella studier som PISA, TIMSS och PIRLS.³¹ Alla internationella studier är urvalsundersökningar och urvalet behöver vara representativt för landet. Skolverket bistår därför de internationella organisationer som ansvarar för studierna med nödvändiga uppgifter för urvalsram av skolenheter. Tillgång till uppgifter är också nödvändigt för att analysera representativiteten i urvalen i efterhand samt för att göra kompletterande analyser. Uppgifter om socioekonomisk elevsammansättning på skolan, andel utlandsfödda elever, meritvärde och regional placering är också viktiga i urvalet av deltagande skolor och för att kunna tolka resultaten av studierna.

I studien *Obehöriga lärare i grundskolan*, läsåret 2020/21³² undersökte Skolverket de drygt 17 200 obehöriga lärare som undervisar i grundskolan och som är obehöriga i samtliga undervisningsämnen i skolformen. I studien delades de obehöriga lärarna in i fyra grupper utifrån utbildningsbakgrund och de beskrevs utifrån bl.a. aspekter som kön, hur länge de har arbetat som lärare och vilken anställningsform de har. En sådan studie förutsätter att Skolverket har tillgång till mer specifika uppgifter om personalen än sådana som redovisas i den årliga personalstatistiken.

³⁰ Se t.ex. Skolverket (2018) *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*, Skolverket (2020) *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan* och Skolverket (2022) *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*.

³¹ Skolverket ansvarar för sådana internationella studier enligt 4 § Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Studierna genomförs av internationella organisationer som OECD och IEA. PISA: Programme for International Student Assessment. TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study. PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study.

³² Skolverket 2021-11-25, dnr 2020:1900.

I promemorian *Invandrare som påbörjat utbildning i svenska för invandrare*³³ undersökte Skolverket hur stor andel av de som invandrar till Sverige och har rätt att ta del av utbildning i sfi som utnyttjar denna rättighet. Faktorerna kön, ålder, födelseland och grund för bosättning användes i redovisningen. En sådan studie förutsätter att Skolverket har tillgång till uppgifter från bl.a. Skatteverkets folkbokföringsdatabas om födelseland och från Migrationsverket om grund för bosättning.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från bl.a. huvudmännen, Skatteverket, SCB och Migrationsverket för att kunna genomföra uppföljnings- och utvärderingsstudier inklusive internationella studier. Vilka uppgifter som behövs från vilka aktörer beror på vilka studier Skolverket genomför.

5.3 Skolenhetsregistret

Skolverket ska föra ett allmänt skolenhetsregister. Det följer av förordningen (2020:833) om skolenhetsregister. Vi föreslår att förordningen ska upphävas och att relevanta bestämmelser dels ska ersättas av nya bestämmelser om behandling av personuppgifter i kollagen, dels ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 10.2). Skolverkets skyldighet att föra skolenhetsregistret ska alltså finnas kvar.

Framställningen av skolenhetsregistret har redan anpassats till det ändrade rättsläget. Registret hanteras numera av Skolverket utanför den särskilda statistikverksamheten.

För att skolenhetsregistret ska kunna innehålla relevanta uppgifter behöver Skolverket uppgifter från huvudmännen om bl.a. skolenhetens namn och besöksadress. Skolenhetsregistret ska också innehålla uppgifter från det allmänna företagsregistret som SCB för. Huvudmannens namn och juridisk form för huvudmannen är exempel på uppgifter från företagsregistret. Även Skolinspektionen ska lämna uppgifter till Skolverket som ska föras in i skolenhetsregistret. Det gäller bl.a. förändringar av uppgifter om skolenheter med enskild huvudman och uppgifter om nya sådana skolenheter.

³³ Skolverket 2014-05-27, dnr 71-2013:299.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från huvudmännen, SCB och Skolinspektionen för att kunna fullgöra skyldigheten att föra skolenhetsregistret.

5.4 Ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Det svenska skolväsendet erbjuder en möjlighet för vårdnadshavare och elever att välja förskola och skola. Ett välgrundat val av förskola eller skola förutsätter att vårdnadshavare och elever har god tillgång till information om olika huvudmän, förskolor och skolor. Ungdomar och vuxna som ska välja utbildning i gymnasieskolan eller i den kommunala vuxenutbildningen behöver också ha kunskap om vilka utbildningar som erbjuds av vilka huvudmän och var dessa utbildningar anordnas.

Skolverket har i uppdrag att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Förskolan och den kommunala vuxenutbildningen omfattas inte av informationssystemet. Skolverkets skyldighet att göra information tillgänglig följer av förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Vi föreslår att förordningen ska upphävas och att relevanta bestämmelser ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 10.3).

Det nationella informationssystemet ska bl.a. innehålla uppgifter om hur många lärare det finns i förhållande till antalet elever, andel legitimerade lärare och betygsgenomsnitt för årskurs 9 i förhållande till socioekonomiska faktorer. Informationssystemet ska också innehålla uppgifter om vilka studievägar en huvudman för gymnasieskola och gymnasiesärskola planerar att erbjuda vid skolenheten.

Skolverket behöver alltså tillgång till uppgifter från huvudmännen bl.a. om antalet lärare som arbetar på skolenheten och om betyg. Vidare behöver Skolverket uppgifter om variabler som migrationsbakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå. Det är möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om migrationsbakgrund från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Som framgår ovan anser vi att SCB även fortsättningsvis bör förse Skolverket med uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå (se avsnitt 5.2.2, rubriken Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9). I den utsträckning de uppgifter som huvudmännen

lämnar om lärarna behöver kontrolleras har Skolverket själv tillgång till uppgifter om legitimerade lärare och förskollärare. Uppgifter om huvudmannens juridiska form finns i skolenhetsregistret.

Det nationella informationssystemet ska också innehålla uppgifter om hur föräldrar och elever som har besvarat Skolinspektionens brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten samt uppgifter om förelägganden från Skolinspektionen.

Skolverket fullgör i dag sina skyldigheter enligt förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet huvudsakligen genom *Utbildningsguiden* på myndighetens webbplats. Vi utgår från att guiden finns kvar vid ett genomförande av vårt förslag. Betygs-genomsnitt för årskurs 9 i förhållande till socioekonomiska faktorer framgår genom att uppgifter från analysverktyget SALSA publiceras i *Utbildningsguiden* (se avsnitt 5.2.3).

Sammanfattningsvis behöver Skolverket uppgifter från huvudmännen, Skatteverkets folkbokföringsdatabas, SCB och Skolinspektionen för att kunna fullgöra sin skyldighet att göra uppgifter tillgängliga i det nationella informationssystemet. En stor del av de uppgifter som behövs samlar Skolverket dock in av andra skäl, som t.ex. statistikframställningen.

5.5 Lärar- och förskollärrregistret

Utgångspunkten är att endast den som har en legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig får bedriva undervisning.³⁴ Huvudmän behöver alltså kunna kontrollera att personal som anställs och undervisar har legitimation och rätt behörighet för undervisningen. För det behövs uppdaterade uppgifter om de individer som har legitimation att arbeta som lärare i förskola eller skola.

Skolverket ska föra ett register över legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare. Det följer av förordningen (2011:268) om lärar- och förskollärrregister. Vi föreslår att förordningen ska upphävas och att relevanta bestämmelser dels ska ersättas av nya bestämmelser om behandling av personuppgifter i skollagen, dels ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 10.4). Skolverket ska alltså ha kvar skyldigheten att föra ett register över legitimerade och tidigare legitimerade

³⁴ Se 2 kap. 13–22 kap. skollagen.

lärare och förskollärare. Registret ska innehålla uppgifter om bl.a. namn och kön, personnummer, yrke och lärarens eller förskollärarens behörighet enligt legitimationen.

Skolverket handlägger ärenden om legitimationer³⁵ och får därigenom tillgång till flertalet av de uppgifter som ska föras in i lärar- och förskollärarregistret. Lärarnas ansvarsnämnd prövar efter anmälan av Skolinspektionen frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation. Lärarnas ansvarsnämnd finns på Skolverket, men är ett särskilt beslutsorgan som ansvarar för sina egna beslut. För att Skolverket ska kunna hålla lärar- och förskollärarregistret uppdaterat behöver Skolverket få information när Lärarnas ansvarsnämnd fattar beslut om varning eller återkallelse av legitimation.

Sammantaget behöver Skolverket samla in uppgifter från Lärarnas ansvarsnämnd för att kunna hålla lärar- och förskollärarregistret uppdaterat.

5.6 Skolutveckling

Skolverket ska stödja skolhuvudmännen och bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att utveckla sin verksamhet.³⁶ Det gör Skolverket både genom generella insatser som är tillgängliga för alla huvudmän och riktade insatser som utformas specifikt för vissa huvudmäns behov. I sitt arbete med skolutveckling behöver Skolverket mycket av den information som i dag samlas in för framställning av statistik. Det handlar om uppgifter om elevers resultat och elevgruppers socioekonomiska sammansättning hos huvudmännen och på skolenheterna. Även personalsammansättningen är relevant för att Skolverket ska kunna utforma lämpliga insatser för skolutveckling. Skolverkets avdelning för skolutveckling behöver också tillgång till uppgifter i skolenhetsregistret, som en ram för att kunna utforma och rikta insatser.

Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet har fått ett gemensamt uppdrag om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2021/03837). Det är ett omfattande och flerårigt uppdrag. Uppdraget består av flera

³⁵ Se 2 kap. 16 § skollagen.

³⁶ Jämför 7 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

insatser som hänger ihop och som tillsammans ska bidra till en ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. För Skolverkets del innehåller uppdraget fem delområden:

- Utveckla ett nationellt kvalitetssystem med nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling.
- Ta fram analysunderlag inför kvalitetsdialoger med huvudmän.
- Genomföra återkommande kvalitetsdialoger med huvudmännen tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Skapa en regional närvaro för Skolverket med regionala kontor.
- Samverkan mellan berörda myndigheter.

Skolverket ska alltså bl.a. ta fram ett analysunderlag för respektive huvudmans resultat i förhållande till delmål och indikatorer. Analysunderlaget ska vara en utgångspunkt för sådana kvalitetsdialoger som ska erbjudas huvudmännen. Syftet med dialogerna är att underlätta och stärka huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och att bidra till ökad kvalitet och likvärdighet i skolan.

Skolverket har redovisat regeringsuppdraget om nationella målsättningar samt delredovisat delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag.³⁷ Ett analysunderlag kommer att bestå av flera delar, dels en sammanställning av huvudmannens resultat i förhållande till indikatorerna, dels en sammanställning av förutsättningar i form av till exempel ekonomiska och personella resurser som finns i huvudmannens organisation. I analysunderlaget kommer även framgångsfaktorerna att synliggöras, bland annat i form av ett självskattningsverktyg. Skolverket slutredovisade delmål och indikatorer den 30 april 2023. Utredningen har därför inte haft möjlighet att beakta slutredovisningen.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket – såvitt vi haft möjlighet att bedöma – inte samla in uppgifter särskilt för verksamheten med skolutveckling. På sikt kan Skolverkets uppdrag med att ta fram analysunderlag inför kvalitetsdialoger med huvudmän dock medföra ett behov av att samla in ytterligare uppgifter.

³⁷ Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag, Skolverket, 2022-04-29, dnr 2022:353.

5.7 Regionala planeringsunderlag

Riksdagen har beslutat att anta regeringens proposition *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*³⁸. Förslagen i propositionen syftar till att underlätta ungdomars och vuxnas etablering på arbetsmarknaden och att förbättra kompetensförsörjningen till välfärd och näringsliv. De ändringar som behövs i skollagen med anledning av förslagen träder i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas 2025.

Som en del i arbetet med dimensionering av gymnasial utbildning har Skolverket fått i uppdrag av regeringen att ta fram regionala planeringsunderlag som stöd till huvudmän inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux i deras planering och dimensionering av gymnasial utbildning.³⁹

Syftet med regionala planeringsunderlag är att bidra till en kontinuerlig anpassning av utbudet av gymnasial utbildning så att det överensstämmer både med elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

I en tidigare redovisning till regeringen har Skolverket föreslagit vad planeringsunderlagen ska innehålla.⁴⁰

- Information om det regionala utbudet av utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux.
- Uppgifter om elevers efterfrågan av utbildning.
- Utbildningarnas bidrag till kompetensförsörjningen genom uppgifter om etablering, vidare studier och yrken efter avslutad utbildning.
- Prognoser och bedömningar om arbetsmarknadens kompetensbehov på kort och lång sikt.
- Skolverkets bedömningar om vilka förändringar som behöver göras i utbildningsutbudet.

³⁸ Prop. 2021/22:159.

³⁹ Se 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁴⁰ Underlag för planering och dimensionering av utbildning, Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning, Skolverket, dnr 2021:501, 2022-03-31, s. 6.

Skolverket konstaterar att en viktig förutsättning för planeringsunderlagen således är god tillgång till utbildnings- och arbetsmarknadsstatistik. Enligt Skolverket behöver vissa statistikprodukter bearbetas eller anpassas för att ge information på regional nivå och andra delar utgör sammanställningar av befintliga data som redan i dag produceras av Skolverket och andra myndigheter. Vidare anser Skolverket att en skyldighet för huvudmännen att lämna sådana uppgifter som behövs för att beskriva det planerade utbudet av utbildningar behöver införas. Skolverket anför också att myndigheten behöver bedriva ett fortsatt samarbete med Arbetsförmedlingen och SCB för att utveckla yrkesstatistiken och för att integrera arbetsmarknadsprognoserna i planeringsunderlagen. Skolverket bedömer att SCB bör få ett uppdrag att regelbundet producera långsiktiga prognoser om behov på regional nivå. Vidare förordar Skolverket att regionerna får i uppdrag att förse Skolverket med en kvalitativ bild över den regionala arbetsmarknadens kompetensbehov.⁴¹ Enligt 5 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska en region bl.a. fastställa mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet och tillhandahålla bedömningar av länets kompetensbehov inom offentlig och privat sektor på kort och lång sikt.

Huvudmännen har efterfrågat att de regionala planeringsunderlagen, så långt det är möjligt, ger information på en mer detaljerad geografisk nivå än Skolverkets nationella statistik.⁴² Skolverket har konstaterat att det är möjligt och efterfrågat att ta fram statistik över elevers sökmönster, studieresultat, etablering och vidare studier på länsnivå. För att kunna presentera statistik av god kvalitet krävs dock att vissa anpassningar görs i förhållande till hur statistiken redovisas på nationell nivå. För utbildningar med få examinerade elever finns det begränsningar i hur statistiken kan redovisas. Det gäller särskilt i län med en mindre befolkning och därmed mindre elevpopulationer. Generellt blir statistiken mer osäker ju färre observationer som finns, men det finns ingen absolut gräns för när statistiken blir för osäker.⁴³

⁴¹ Underlag för planering och dimensionering av utbildning, Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning, Skolverket, dnr 2021:501, 2022-03-31, s. 6.

⁴² Underlag för planering och dimensionering av utbildning, Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning, Skolverket, dnr 2021:501, 2022-03-31, s. 56.

⁴³ Underlag för planering och dimensionering av utbildning, Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning, Skolverket, dnr 2021:501, 2022-03-31, s. 59.

Att bryta ner statistiken på en mer detaljerad geografisk nivå innebär enligt Skolverket att det i de flesta län blir omöjligt att redovisa etablering per inriktning inom gymnasieprogrammen. Det är en uppgift som i vissa fall kan vara relevant eftersom graden av etablering kan skilja sig betydligt mellan olika inriktningar inom samma program. Detta måste vägas mot huvudmännens tydliga önskemål om att få tillgång till uppgifter på en högre detaljnivå än den nationella statistiken i de regionala planeringsunderlagen. Vad som är en lämplig avvägning behöver enligt Skolverket fortsatt prövas ut i samråd med huvudmän och andra målgrupper för planeringsunderlagen.⁴⁴ Skolverket fick i augusti 2022 i uppdrag att utforma och tillgängliggöra regionala planeringsunderlag.⁴⁵ Underlagen ska utformas så att de också kan användas av Skolinspektionen när de prövar ansökningar om godkännande som huvudman för en utbildning i gymnasieskolan. Skolverket ska föra en löpande dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om hur arbetet med att utforma regionala planeringsunderlag fortskrider. De första planeringsunderlagen ska finnas tillgängliga senast den 31 oktober 2023. Skolverket ska lämna en redogörelse för erfarenheter av arbetet med planeringsunderlagen samt behov av fortsatt utveckling av dessa till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 mars 2024.

Sammanfattningsvis är det alltså ännu inte klart vilka uppgifter som behövs – och från vilka aktörer Skolverket behöver samla in dessa – för att kunna ta fram den information som behövs för de regionala planeringsunderlagen.

5.8 Statsbidrag

Skolverket ansvarar för att administrera det stora antalet statsbidrag som finns inom skolektorn. Med statsbidragen vill regeringen styra, utveckla och stimulera viss verksamhet. De riktade statsbidrag som Skolverket fördelar är därför öronmärkta för vissa specifika ändamål. Villkor för bidragen, exempelvis syfte och vilka insatser som bidra-

⁴⁴ Underlag för planering och dimensionering av utbildning, Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning, Skolverket, dnr 2021:501, 2022-03-31, s. 59.

⁴⁵ Regeringsbeslut 2022-08-25, *Uppdrag om regionala planeringsunderlag* (U2022/01595, U2022/02828).

get kan användas för, beskrivs ofta i separata förordningar för de olika statsbidragen.⁴⁶

Flera statsbidrag fördelas med beaktande av bl.a. elevantal. Det gäller t.ex. statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling och statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare (se avsnitt 5.8.1 respektive 5.8.2). Vissa statsbidrag fördelas med beaktande av socioekonomiska variabler – som elevernas migrationsbakgrund, föräldrarnas utbildningsnivå och hushållens inkomst – och ett index beräknas utifrån variablerna. Skolverket beräknar flera av de index som behövs för fördelning av statsbidrag i sin statistikverksamhet, med användande av uppgifter som myndigheten samlar in i statistikverksamheten. För tre av statsbidragen beräknar SCB indexet.⁴⁷ Statistiksekretessen hindrar dock endast att SCB lämnar ut de index Skolverket behöver för fördelning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

5.8.1 Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling

Kommunala och enskilda huvudmän för förskoleklass och grundskola kan söka statsbidrag för likvärdig skola. Statsbidraget regleras i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Inför varje bidragsår ska Skolverket besluta en bidragsram för varje huvudman för förskoleklass och grundskola. Bidragsramen ska bestämmas proportionellt utifrån huvudmannens indexvärde och elevantalet i aktuella skolformer hos huvudmannen. Grunden ska vara ett av SCB beräknat socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass och grundskola (4 §).

Det socioekonomiska indexet baseras på en modell som beskriver elevers förutsättningar utifrån vissa socioekonomiska faktorer. Dessa påverkar sannolikheten att en elev på en skola blir behörig till

⁴⁶ Det fanns i januari 2023 totalt 50 förordningar som reglerar statsbidrag på skolområdet. Det var dock endast 34 av dessa förordningar som fortfarande tillämpades. Exempel på förordningar som reglerar statsbidrag på skolområdet är förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning och förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

⁴⁷ Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet och statsbidrag för kvalitetshöjande insatser i förskolan.

ett nationellt program i gymnasieskolan. Modellen använder följande variabler:⁴⁸

- vårdnadshavarnas utbildningsnivå,
- året när eleven invandrade till Sverige,
- vårdnadshavarnas inkomst,
- elevens kön,
- ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare,
- om eleven är folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna,
- antal syskon som är folkbokförda i hemmet,
- socioekonomisk status på bostadsområdet där eleven är folkbokförd.

Indexet togs fram av SCB utifrån ett förslag från Skolkommissionen och speglar kommunernas relativa behov av kompensatoriska insatser (SOU 2017:35 s. 227 och s. 431 ff.).

Uppgift om elevens kön går att härleda från personnummer, vilket huvudmännen redovisar.

Uppgift om året när eleven invandrade till Sverige, om eleven är folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna och om antal syskon som är folkbokförda i hemmet är uppgifter som går att få fram utifrån uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Det är enligt vår bedömning möjligt för Skolverket att samla in dessa uppgifter direkt från Skatteverket.

Uppgift om vårdnadshavarnas utbildningsnivå hämtar SCB från utbildningsregistret. Som framgår ovan anser vi att det inte är möjligt för Skolverket att själv samla in de uppgifter som behövs för att få fram information om föräldrarnas utbildningsnivå (se avsnitt 5.2.2, rubriken Grundskolan – Slutbetyg årskurs 9). Detsamma gäller vårdnadshavarnas utbildningsnivå. SCB bör alltså tillhandahålla Skolverket uppgifter om vårdnadshavarnas utbildningsnivå även fortsättningsvis.

⁴⁸ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-likvardig-skola-2022#villkor>.

Socialstyrelsen lämnar uppgifter från *Registret över ekonomiskt bistånd* till SCB om vilka individer som får ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen får i sin tur uppgifterna från landets 290 kommuner. Registret över ekonomiskt bistånd omfattas av statistiksekretess hos Socialstyrelsen, som är statistikansvarig myndighet för bl.a. området Individ- och familjeomsorg.⁴⁹ Hos SCB förs uppgifter om ekonomiskt bistånd in i *Inkomst- och taxeringsregistret* (IoT) och omfattas även där av statistiksekretess. Det är enligt vår mening inte möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om ekonomiskt bistånd för vårdnadshavarna från de 290 kommunerna. Däremot är det enligt vår bedömning möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om huruvida vårdnadshavarna får ekonomiskt bistånd från Socialstyrelsen, i stället för att som i dag få uppgifterna från SCB.

Uppgift om vårdnadshavarnas inkomst avser i det här sammanhanget *disponibel* inkomst.⁵⁰ Uppgift om disponibel inkomst hämtar SCB från IoT. Disponibel inkomst definieras på SCB:s webbplats som summan av samtliga hushållsmedlemmars alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar (exempelvis återbetalt studielån). En mer detaljerad definition anger summan av bl.a. olika skattepliktiga inkomster och ersättningar⁵¹. I disponibel inkomst ingår också ett flertal skattepliktiga och skattefria transfereringar. Bland de skattefria transfereringarna kan vi nämna livränta, vissa ersättningar i samband med sjukdom, ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning för invandrare, värnpliktsersättning och studiestöd. I disponibel inkomst ingår också det som kallas för övriga negativa transfereringar, vilket innefattar återbetalt studielån, givet underhållsbidrag, periodiskt understöd och privat pensionssparande.

Det handlar alltså om en stor mängd uppgifter och det räcker inte med uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas för att få fram disponibel inkomst. Uppgifter behövs även från Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Pensionsmyndigheten, CSN, Försvarsmakten, Konstnärsnämnden och Sveriges författarfond.⁵²

⁴⁹ Se bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁵⁰ Det framgår av SOU 2017:35 s. 431 och har bekräftats av SCB.

⁵¹ LISA, Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier, Bakgrundsfakta Arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken 2019:1, ISN: 1654-465X (Online).

⁵² Uppgift från SCB 2022-12-09.

Vi anser att det inte är möjligt för Skolverket att samla in alla de uppgifter – från samtliga relevanta aktörer – som behövs för att beräkna vårdnadshavarnas disponibla inkomst.

Variabeln bostadsområdets socioekonomiska status är en sammanvägning av följande variabler:

- andelen av befolkningen i bostadsområdet med utländsk bakgrund,
- genomsnittlig utbildningsnivå per person för befolkningen i bostadsområdet (25–64 år), och
- median av disponibel inkomst för befolkningen i bostadsområdet (25–64 år).

För att ta fram socioekonomisk status på bostadsområdena där eleverna är folkbokförda behöver Skolverket alltså information om hela befolkningen mellan 25 och 64 år i form av uppgifter om svensk eller utländsk bakgrund, utbildningsnivå och disponibel inkomst.

Uppgift om hur stor andel av befolkningen i ett bostadsområde som har utländsk bakgrund kan härledas från uppgifter från folkbokföringsdatabasen hos Skatteverket.

Uppgift om befolkningens utbildningsnivå hämtar SCB i dag från utbildningsregistret. Som framgår ovan i detta avsnitt anser vi att SCB bör tillhandahålla Skolverket uppgift om vårdnadshavarnas utbildningsnivå.

För att ta fram en median av befolkningens disponibla inkomst använder SCB uppgifter från IoT. Som framgår ovan i detta avsnitt anser vi att det inte är möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter som behövs för att beräkna vårdnadshavarnas disponibla inkomst.

Det är enligt vår mening inte heller möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om migrationsbakgrund, utbildningsnivå och disponibel inkomst om hela befolkningen i åldern 25–64 år. SCB bör därför även fortsättningsvis tillhandahålla Skolverket uppgift om bostadsområdets socioekonomiska status.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från huvudmännen, Skatteverkets folkbokföringsdatabas, SCB och Socialstyrelsen för att kunna beräkna socioekonomiska index för fördelning av statsbidrag för likvärdig skola på samma sätt som SCB gör i dag.

5.8.2 Statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

Statsbidrag får lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor för särskilt yrkesskickliga lärare i visa skolformer. Det följer av förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

För varje huvudman ska en bidragsram fastställas till ett belopp som motsvarar samma andel av tillgängliga medel som antalet elever hos huvudmannen utgör av det sammanlagda antalet elever hos samtliga huvudmän. I underlaget för beräkningen ska elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ingå. Elever i skolenheter med förskoleklass, grundskola och gymnasieskola som har särskilt svåra förutsättningar med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund och som har minst 50 elever ska dock inte ingå i underlaget för beräkningen (16 § och 17 §). När bidragsramarna fastställs ska elevantalet hos en huvudman beräknas som ett genomsnitt av antalet elever hos huvudmannen under de tre läsåren närmast före bidragsåret. Om huvudmannen har haft elever under kortare tid än tre läsåren närmast före bidragsåret, beräknas antalet elever utifrån det eller de läsåren närmast före bidragsåret som huvudmannen har haft elever. Har huvudmannen inte haft några elever under läsåret närmast före bidragsåret, ska någon bidragsram inte fastställas (18 §).

Fördelning av statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare kräver alltså tillgång till uppgifter om elever och deras socioekonomiska bakgrund. Det är uppgifter som Skolverket samlar in för framställning av statistik och någon särskild insamling av uppgifter för att kunna fördela det aktuella statsbidraget är inte nödvändig. Förutsättningarna för fördelning av statsbidraget visar dock på behovet av uppgifter om elever och deras socioekonomiska bakgrund.

5.9 Allmänhetens insyn

Tillgången till uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten är viktig för allmänhetens möjlighet till insyn i den offentligt finansierade verksamheten. För att allmänheten ska kunna ha insyn på skolområdet krävs inte bara en direkt tillgång till data, utan även att

olika aktörer tolkar och sammanställer information. Här spelar exempelvis journalister, forskare och andra myndigheter som t.ex. Skolinspektionen en viktig roll.

I vissa avseenden är det särskilt reglerat att Skolverket ska tillhandahålla viss specifik information, som t.ex. i skolenhetsregistret (se avsnitt 5.3) och i det allmänna informationssystemet (se avsnitt 5.4). I andra avseenden har Skolverket mandat att avgöra vilken information som ska göras tillgänglig för allmänheten. Det gäller t.ex. Skolverkets uppdrag med uppföljning och utvärdering av den skollagsreglerade verksamheten (se avsnitt 5.2).

Allmänhetens rätt till insyn i den skollagsreglerade verksamheten kräver som sådan inte någon särskild insamling av uppgifter från Skolverkets sida. Rätten till insyn innebär i stället att allmänheten kan få ta del av – icke sekretessbelagd – information som Skolverket samlar in inom ramen för sin författningsreglerade verksamhet.

5.10 Kommuners resursfördelning

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det framgår av 2 kap. 8 b § skollagen. Bestämmelsen omfattar fördelning av resurser såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas. Det är alltså upp till kommunerna att själva bestämma vilka faktorer som ska ligga till grund för fördelningen och hur de ska värderas. En majoritet av Sveriges kommuner tillämpar en resursfördelningsmodell som bygger på socioekonomiska variabler. De vanligaste faktorerna som kommunerna beaktar är föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas migrationsbakgrund.⁵³

För att stödja kommunerna i resursfördelningen tar SCB fram två olika basunderlag som kan skräddarsys utifrån respektive kommun. Kommunen kan köpa ett sådant underlag av SCB. Det första och något enklare underlaget är de så kallade resurstabellerna som ger kommunen information om elevernas socioekonomiska sammansättning för respektive skolenhet inom kommunen. Vanligen får kommunen då information om andelen pojkar och flickor, andelen elever med utländsk bakgrund, andelen nyinvandrade elever, andelen elever

⁵³ Sveriges Kommuner och Landsting (2018) *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

från hushåll som erhåller ekonomiskt bistånd och föräldrarnas eller vårdnadshavarnas utbildningsnivå. Kommunen väljer själv – ibland i samråd med SCB – vilka variabler som ska användas för att ta fram information om skolenheterna i kommunen. Årligen beställer omkring 100 kommuner sådana uppgifter för de skolenheter som finns i kommunen.

Det andra underlaget som SCB erbjuder är de så kallade regressionsanalyserna. Det är mer avancerade beräkningar på skolenhetsnivå där SCB med utgångspunkt i socioekonomiska variabler beräknar sannolikheten för att elever ska bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Det ger ett mått som kan användas för att bedöma vilka förutsättningar och behov som finns på respektive skolenhet. Omkring 50 kommuner per år beställer denna typ av underlag, oftast tillsammans med resurstabellerna.

Flera av de regelbundet återkommande variablerna för kommunernas resursfördelning går att få fram utifrån uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Det är möjligt för Skolverket att själv samla in dessa från folkbokföringsdatabasen. Som exempel kan elevens och föräldrarnas födelseort samt antal syskon nämnas. Det är även vanligt att föräldrarnas utbildningsnivå och inkomst beaktas liksom om föräldrarna får ekonomiskt bistånd. Som framgår ovan anser vi att SCB även fortsättningsvis bör tillhandahålla Skolverket uppgift om föräldrarnas och vårdnadshavarnas utbildningsnivå (se avsnitt 5.8.1). Det är dock möjligt för Skolverket att själv samla in uppgift om huruvida vårdnadshavarna får ekonomiskt bistånd från Socialstyrelsen (se avsnitt 5.8.1).

Utredningen har tagit del av en variabelförteckning från SCB vad gäller resursfördelningen. Den inkomstuppgift som anges där är sammanlagd förvärvsinkomst och kapitalinkomst för vårdnadshavarna. Dessa uppgifter är möjliga för Skolverket att samla in från Skatteverkets beskattningsdatabas.

En stor del av de uppgifter SCB samlar in på uppdrag av Skolverket från huvudmän m.fl. är årliga uppgifter per den 15 oktober. När kommunerna begär underlag för sin resursfördelning gör de dock det utifrån hur elevsammansättningen ser ut ett visst annat datum, som kommunen väljer själv. Spontant kan man därför tänka sig att Skolverket behöver samla in nya uppgifter vid varje resursfördelningsuppdrag. Vad gäller uppgifter om t.ex. utbildningsnivå är det dock så att SCB:s utbildningsregister bara uppdateras en gång per år.

Skolverket har därmed redan tillgång till vissa uppgifter om befintliga elever per den 15 oktober även om de bytt skola sedan dess. Vad gäller sådana uppgifter som Skolverket samlar in även för annat än resursfördelningsuppdrag kommer myndigheten alltså i vissa avseenden endast behöva samla in nya uppgifter om det tillkommer nya elever som huvudmännen inte lämnat uppgifter om tidigare.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket samla in uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas, Skatteverkets beskattningsdatabas, SCB och Socialstyrelsen för att kunna ta fram underlag till kommunernas resursfördelning. Kommunerna kommer – på samma sätt som i dag – att tillhandahålla uppgifter om vilka skolenheter som är relevanta och de elever som går på skolorna vid aktuell tidpunkt.

5.11 Skolinspektionens tillsyn och granskning

Skolinspektionen har tillsyn över bl.a. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen⁵⁴. Skolinspektionen ska vidare granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun enligt 26 kap. skollagen⁵⁵.

För att kunna utföra sitt uppdrag med tillsyn och granskning på ett tillfredställande sätt behöver Skolinspektionen tillgång till information på skolenhetsnivå. Skolinspektionen behöver uppgifter om elevsammansättning, personalsammansättning och resultat för att göra risk- och väsentlighetsanalyser som grund för urval av tillsynsobjekt och för att utforma tillsyn och granskningar. Skolinspektionen använder också uppgifter i skolenhetsregistret i arbetet med att välja ut vilka huvudmän och skolenheter som ska granskas.

Relevanta uppgifter om elevsammansättning förutsätter tillgång till uppgifter som liknar de uppgifter Skolverket behöver vid handläggning av statsbidrag för likvärdig skola och sådana uppgifter som behövs vid resursfördelningsuppdrag. Det handlar alltså bl.a. om uppgifter om vårdnadshavarnas utbildningsnivå och inkomst och om elevernas migrationsbakgrund. Relevanta uppgifter om personalsammansättning förutsätter tillgång till sådana uppgifter som finns i SCB:s utbildningsregister och universitets- och högskoleregister samt i

⁵⁴ 26 kap. 3 § skollagen.

⁵⁵ 26 kap. 19 § skollagen.

Skolverkets lärar- och forskollärrregister. Förenklat kan man säga att Skolinspektionen behöver tillgång till sådana uppgifter som Skolverket behöver ha tillgång till vid ett genomförande av vårt förslag. Skolverket behöver alltså inte samla in uppgifter särskilt för att Skolinspektionens behov av information ska kunna tillgodoses.

5.12 Kommuners tillsyn

En kommun har tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt, över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag och över att enskilda som har godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven för godkännande.⁵⁶ För att kunna uppfylla detta åtagande kan kommunen behöva information om denna verksamhet.

Skolverket har inte i dag i uppdrag att samla in uppgifter särskilt för att tillgodose kommunernas eventuella behov av information för tillsyn. I stället får kommunernas eventuella behov av information i det här avseendet tillgodoses med sådana uppgifter som Skolverket samlar in t.ex. för uppföljning och utvärdering.

Sammanfattningsvis behöver Skolverket inte samla in uppgifter särskilt för att kommunerna ska kunna utöva tillsyn i enlighet med skollagen.

5.13 Forskning och utredningar m.m.

Det är inte bara Skolverket som studerar och analyserar skolväsendet. Även andra myndigheter som Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statskontoret och Riksrevisionen genomför utredningar, utvärderingar och analyser av skolväsendet och har därför behov av uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten. Riksdagens utredningstjänst, Regeringskansliet och det statliga kommittéväsendet kan också i sitt utredningsarbete behöva uppgifter om skolväsendet. Det finns alltså ett behov av information om den skollagsreglerade verksamheten hos andra aktörer än Skolverket för forskning, analys, utredning m.m.

⁵⁶ 26 kap. 4 § skollagen.

Behovet av uppgifter varierar av naturliga skäl med vilken forskning som ska bedrivas eller vad som ska analyseras. Ofta kan informationsbehovet tillgodoses med sådana uppgifter på aggregerad nivå som Skolverket och SCB publicerar. I vissa fall behövs det särskilt anpassade underlag, som t.ex. kombinerar uppgifter från olika register. Myndigheter och forskare kan också ha behov av uppgifter på individnivå för att genomföra egna registerstudier om utvecklingen i skolväsendet.

Skolverket samlar i dagsläget inte in uppgifter särskilt för att tillgodose externa aktörers behov av information för forskning, utvärderingar och liknande. Detsamma gäller SCB. Externa aktörer som efterfrågar information har därmed endast möjlighet att – i enlighet med tillämpligt regelverk – ta del av sådan information som Skolverket samlar in för andra syften, som t.ex. framställning av statistik. Skolverket behöver alltså inte samla in uppgifter särskilt för att forskare, IFAU, SPSM, Statskontoret m.fl. ska få tillgång till information.

5.14 Huvudmännens systematiska kvalitetsarbete

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildning ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.⁵⁷ Att följa upp resultat och måloppfyllelse är en viktig del av det systematiska kvalitetsarbetet.⁵⁸

Underlag som kan vara till stöd i analysarbetet på både huvudmanna- och enhetsnivå är Skolverkets statistik. Sådana uppgifter som Skolverket presenterar i databasen SALSA är ett exempel. Det handlar om bakgrundsfaktorer, såsom föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, andel nyinvandrade och andel med utländsk bakgrund. Som framgår ovan bör SCB enligt vår mening även fortsätt-

⁵⁷ 4 kap. 3–5 §§ skollagen.

⁵⁸ Skolverket (2015) *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Allmänna råd och kommentarer*.

ningsvis tillhandahålla Skolverket uppgifter om vårdnadshavarnas utbildningsnivå (se avsnitt 5.8.1). Uppgifter om tidpunkt för inflyttning från utlandet och utländsk bakgrund kan Skolverket samla in från Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Skolverket samlar inte in uppgifter specifikt för huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Det är i stället de uppgifter som samlas in för uppföljning och utvärdering och som ligger till grund för statistik som Skolverket publicerar på sin webbplats som huvudmännen kan använda i sitt kvalitetsarbete. Det förekommer också att både kommunala och enskilda huvudmän beställer särskilda uppgifter från SCB – som underlag för det systematiska kvalitetsarbetet – inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamheten behandlas i avsnitt 5.15.

Regeringen har gett Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att gemensamt föra återkommande kvalitetsdialoger med huvudmännen inom skolväsendet. Som underlag för det ska Skolverket ta fram ett analysunderlag för respektive huvudmans resultat. Dessutom ska Skolverket ta fram och utveckla delmål och indikatorer för uppföljning och analys av huvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet. Det ska vara ett underlag i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och bör även kunna vara ett underlag vid resursfördelning. Uppdraget redovisades i dessa delar den 30 april 2023.⁵⁹ Utredningen har därför inte haft möjlighet att beakta slutredovisningen.

Sammanfattningsvis har vi inte haft möjlighet att bedöma vilka uppgifter som behövs – och från vilka aktörer Skolverket behöver samla in dessa – för att kunna ta fram analysunderlag för respektive huvudman.

5.15 Uppdragsverksamhet

SCB ska inom ramen för sin statistikverksamhet utföra uppdrag åt andra myndigheter, i den utsträckning som myndigheten har tillgängliga resurser för det. SCB får inom ramen för sin statistikverksamhet även åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myn-

⁵⁹ Regeringsbeslut 2021-09-23 (Utbildningsdepartementet I:5), *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*.

digheter.⁶⁰ Vi föreslår att Skolverket ska utföra uppdrag åt andra myndigheter och få utföra uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter vid ett genomförande av vårt förslag (se kapitel 6).

De uppdrag SCB utför på skolområdet varierar i karaktär och omfattning. Kommunerna är den största gruppen kunder och köper uppgifter dels för att planera verksamheten och bedriva systematiskt kvalitetsarbete (se avsnitt 5.14), dels för fördelning av resurser till egna och fristående förskolor och skolor inom kommunen (se avsnitt 5.10). Det förekommer även att enskilda huvudmän köper uppgifter för att planera och utveckla sin verksamhet. Statliga myndigheter, regioner, universitet och högskolor, media, företag och organisationer är andra återkommande kunder i SCB:s uppdragsverksamhet på skolområdet.

Med undantag för de årligen återkommande underlagen för resursfördelning åt kommunerna är majoriteten av SCB:s uppdrag på skolområdet specifika beställningar som genomförs vid något enskilda tillfälle. Innehållet i uppdragen varierar. Att genomföra dem kräver dock i regel tillgång både till underlag som samlas in specifikt för statistiken på skolområdet och till uppgifter från SCB:s register. Det kan t.ex. handla om socioekonomiska uppgifter som föräldrarnas utbildningsnivå och om uppgifter om elevers etablering på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. I några fall har huvudmän beställt prognoser över elevutvecklingen i en kommun eller region.

Sammanfattningsvis skulle Skolverket behöva samla in en mycket stor mängd uppgifter för att kunna bedriva uppdragsverksamhet på skolområdet på motsvarande sätt som SCB gjorde före det ändrade rättsläget. Vi återkommer till frågan om Skolverkets tillgång till uppgifter i uppdragsverksamheten (se avsnitt 7.15.5).

5.16 SCB:s behov av uppgifter från Skolverket

SCB har i dag tillgång till en stor mängd uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten genom att SCB samlar in uppgifterna på uppdrag av Skolverket och behåller dem. Vid ett genomförande av vårt förslag kommer Skolverket i stället att samla in dessa uppgifter direkt från huvudmän m.fl. I den utsträckning SCB behöver tillgång

⁶⁰ 4 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

till uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten kommer Skolverket alltså behöva tillhandahålla SCB uppgifterna.

SCB behöver uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten för framställning av officiell statistik på andra områden än skolväsende och barnomsorg. SCB är statistikansvarig myndighet för området befolkningens utbildning⁶¹ och tar t.ex. fram statistik om befolkningens studiedeltagande. Tillgång till uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten är väsentligt för att SCB ska kunna framställa officiell statistik på utbildningsområdet. SCB använder i dag också uppgifter på skolområdet för uppdrag bl.a. med att ta fram tabeller, med att lämna ut mikrodata och med att genomföra enkätundersökningar på utbildningsområdet. SCB hanterar också den internationella rapporteringen av europeisk statistik till Eurostat⁶² på hela utbildningsområdet, inklusive rapportering av den statistik som Skolverket ansvarar för.

Ett genomförande av vårt förslag väcker frågan om vilka åtaganden på skolområdet som SCB även fortsättningsvis bör ansvara för och vilka åtaganden Skolverket bör ta över. Vi anser dock att det ligger utanför utredningens uppdrag att ta ställning till detta. Vi har inte heller möjlighet att inom ramen för utredningen grundligt utreda SCB:s behov av uppgifter från Skolverket vid ett genomförande av vårt förslag. SCB har dock framfört behov av uppgifter i ytterligare två avseenden, utöver de som framgår ovan.

Enligt 2 § 3 förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån ska SCB göra långsiktiga prognoser inom arbetsmarknads-, befolknings- och utbildningsområdet. Med anledning av detta publicerar SCB regelbundet rapporten *Trender och Prognoser*.⁶³ Tillgång till uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten är en förutsättning för att SCB ska kunna göra dessa prognoser.

SCB har också i uppdrag att göra olika beräkningar enligt 1 § förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. Även för detta behöver SCB ha tillgång till uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten.

De uppgifter SCB behöver ha tillgång till från Skolverket är dock sådana uppgifter som Skolverket ändå samlar in av andra skäl än för att tillgodose SCB:s behov. Sammanfattningsvis behöver Skolverket

⁶¹ Se bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁶² Eurostat är ett generaldirektorat inom Europeiska kommissionen med uppgift att sammanställa och redovisa officiell statistik för Europeiska unionen och dess medlemsstater.

⁶³ Se t.ex. *Trender och prognoser 2020*.

alltså inte samla in uppgifter särskilt för att SCB:s behov av information om den skollagsreglerade verksamheten ska kunna tillgodoses.

5.17 Tänkbara framtida behov av uppgifter

Utredningen har identifierat ett antal områden där utökad tillgång till information har diskuterats. Behov av ökad tillgång till information på skolområdet skulle sannolikt innebära att Skolverket behöver samla in fler uppgifter än de vi redogjort för tidigare i det här kapitlet. De förslag vi presenterar i delbetänkandet kommer inte att omfatta sådana eventuellt kommande behov. I stället måste beslut om nya arbetsuppgifter för Skolverket beakta bl.a. vilken information uppgiften kräver, hur Skolverket kan få tillgång till den informationen och vilka konsekvenser det eventuellt kan få för den personliga integriteten.

5.17.1 Kostnader på skolenhetsnivå

Det har diskuterats om allmänheten ska ha insyn vad gäller kostnader för skolverksamhet på skolenhetsnivå och för enskilda huvudmän. I dag presenteras kostnadsuppgifter endast på kommunal nivå och för enskilda huvudmän uppdelat på inriktning (allmän, konfessionell, Waldorf eller internationell). Den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén föreslog i sitt betänkande att det nationella informationssystemet borde innehålla kostnadsuppgifter på skolenhetsnivå.⁶⁴ Regeringen tillsatte därefter den så kallade Skolkostnadsutredningen som lämnade förslag på hur detta skulle gå till.⁶⁵ Regeringen gjorde i en lagrådsremiss 2018 bedömningen att ett krav på ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå borde införas.⁶⁶ Därefter har regeringen dock inte gått vidare med frågan.

⁶⁴ SOU 2013:56 s. 301 ff.

⁶⁵ SOU 2016:66.

⁶⁶ Lagrådsremiss 2018-08-30, *Vissa skollagsfrågor*.

5.17.2 Nationellt frånvaroregister

Skolverket redovisade i december 2021 en utredning om möjligheten att inrätta ett nationellt frånvaroregister.⁶⁷ Utredningen genomfördes på uppdrag av regeringen. Enligt utredningen skulle uppgifter om elevers frånvaro från undervisningen registreras i ett nationellt register, som skulle omfatta de obligatoriska skolformerna. Skolverket menar att det behövs viss ny reglering i skollagen och i förordningar för att inrätta registret. Det behöver exempelvis införas definitioner av giltig och ogiltig frånvaro och en skyldighet för huvudmän att för alla årskurser registrera frånvaro. Skolverket föreslår i utredningen att uppgifter om frånvaro ska samlas in inom ramen för myndighetens särskilda statistikverksamhet. Anledningen till det är att dessa uppgifter enligt Skolverket endast ska publiceras på aggregerad nivå och därmed kan omfattas av den absoluta sekretess som gäller inom statistikverksamheten. Det innebär att uppgifter om frånvaro hos enskilda huvudmän skulle omfattas av sekretess. Skolverket anför i den aktuella utredningen att om ett nationellt frånvaroregister ska inrättas behöver det samordnas med våra förslag.

5.17.3 Förskoleenhetsregister och register över personal

Inom Skolverket diskuteras inrättandet av ett register över förskoleenheter som en förutsättning för att kunna utveckla statistikframställningen för förskolan ytterligare.⁶⁸ Ett register över förskoleenheter skulle också öka allmänhetens insyn i förskolan och förbättra vårdnadshavares möjlighet att välja förskola.

På uppdrag av Skolverket samlar SCB i dagsläget in uppgifter om pedagogisk personal i förskola och skola. Uppgifterna ligger till grund för framställning av statistik och omfattar samtliga tjänster för pedagogisk personal inom skolväsendet. Inom Skolverket diskuteras behovet av att skapa ytterligare register över olika personalkategorier, som t.ex. skolchefer, rektorer och studie- och yrkesvägledare. Sådana uppgifter skulle Skolverket exempelvis kunna använda för att rikta information och stödinsatser.

⁶⁷ Skolverket (2021) *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

⁶⁸ Skolverket 2021-04-30 *Förstudie, Utveckling med anledning av ny rättspraxis på statistikområdet*, dnr 2021:178.

5.17.4 Gemensamt skolvalssystem

I propositionen *Ett mer likvärdigt skolval*⁶⁹ föreslog regeringen bl.a. att huvudmän för förskoleklass och grundskola så långt det är möjligt aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter och, om en sådan är uppnådd, vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att upprätthålla en sådan sammansättning. Regeringen föreslog också att de urvalsgrunder som ska få användas vid urval till skolenheter med kommunal och enskild huvudman för förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska regleras i skollagen. Riksdagen sa dock nej till merparten av regeringens förslag om ett mer likvärdigt skolval. Riksdagen sa ja endast till den del av regeringens förslag som handlar om urvalsgrunden i resursskolor. Riksdagen riktade emellertid en uppmaning, ett så kallat tillkännagivande, till regeringen om att återkomma med ett nytt förslag om ett utvecklat skolval. Regeringen har därför gett Skolverket i uppdrag att lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och grundsärskola kan organiseras och genomföras. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.⁷⁰

En eventuell framtida reformering av systemet för skolval kan komma att innebära ett ökat behov av information t.ex. för huvudmännen i samband med antagning av elever. Vid ett genomförande av vårt förslag kommer Skolverket att ha tillgång till olika uppgifter om elevernas socioekonomiska bakgrund, bl.a. för att kunna utföra uppdrag åt kommunerna om resursfördelning. Det är tänkbart att dessa uppgifter är tillräckliga för att tillgodose t.ex. huvudmännens behov av information vid urval av elever i enlighet med ett nytt regelverk. För det fall huvudmännen behöver tillgång till information på individnivå – alltså för respektive elev – kan den sekretessbestämmelse vi föreslår dock antas utgöra hinder för ett utlämnande av uppgifter till huvudmännen (se kapitel 9).

⁶⁹ Prop. 2021/22:158.

⁷⁰ Regeringsbeslut 2022-06-30 (II:4), *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*.

5.17.5 Ett nationellt meriteringssystem

Regeringen beslutade i januari 2023 om propositionen *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*⁷¹. Ett professionsprogram ska enligt regeringens förslag bl.a. bestå av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare. Skolverket ska efter ansökan besluta att en legitimerad lärare eller förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå. Det innebär att Skolverket kommer att behöva behandla personuppgifter för de lärare som ansöker om meriteringsnivå.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att föreslå ett system för registrering av genomförd kompetensutveckling. Regeringen uppger att ett system där genomförda kompetensutvecklingsinsatser på individnivå registreras kommer att underlätta för såväl rektorer, lärare och förskollärare som huvudmän att ta del av vilken kompetensutveckling som genomförts. Om ett sådant system för registrering ska införas kommer uppgiften för en myndighet att föra ett sådan register enligt regeringens att regleras på förordningsnivå.⁷²

Införandet av ett nationellt meriteringssystem skulle innebära att Skolverket får ytterligare en uppgift, som kan hänföras till myndighetens arbete med informationsförsörjning.

5.17.6 Ytterligare uppgifter om barn och elever med funktionsnedsättning

Det har under många år uttryckts en förväntan på Skolverket att samla in uppgifter för framställning av statistik om barn och elever med funktionsnedsättningar i förskola och skola. Sådana förväntningar har framförts av intresseorganisationer och av myndigheter som Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet. I dag saknas det i stor utsträckning registeruppgifter för att analysera situationen för barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet. Skolverket samlar in och publicerar uppgifter om elever i grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och komvux som särskild utbildning. Dessa elever utgör dock endast en liten del av de elever som kan antas ha en funktionsnedsättning.

⁷¹ Prop. 2022/23:54.

⁷² Prop. 2022/23:54, s. 78.

Utredningen konstaterar att regeringen tillsatt en utredning för att särskilt belysa denna fråga. Utredningen om mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2023.⁷³

⁷³ Dir. 2022:73 och dir. 2023:38.

6 Uppdragsverksamhet för Skolverket

6.1 Allmänt om uppdragsverksamhet

Många statliga myndigheter har rätt att bedriva s.k. uppdragsverksamhet. Begreppet uppdragsverksamhet används ofta om avgiftsfinansierad verksamhet som efterfrågas frivilligt, exempelvis av kommuner eller privata organisationer. Flera av de statistikansvariga myndigheterna bedriver uppdragsverksamhet i någon form. Bland dessa kan vi nämna Ekonomistyrningsverket, Folkhälsomyndigheten och Försäkringskassan.

Avgiftsförordningen (1992:191) slår fast att det ekonomiska målet för statlig avgiftsfinansierad verksamhet är full kostnadstäckning, om inte regeringen beslutat något annat (5 § andra stycket). Det är dock vanligt att myndighetens rätt att ta ut avgifter för uppdragsverksamhet är reglerad i myndighetens instruktion. Ofta får myndigheten själv besluta om avgifternas storlek och myndigheten får vanligen disponera avgiftsinkomsterna. Ekonomistyrningsverket får t.ex. utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter inom sitt verksamhetsområde och ta ut avgift för sådan verksamhet.¹ Försäkringskassan får utföra datorbearbetningar på uppdrag av myndigheter och enskilda samt tillhandahålla tjänster bl.a. inom området statistik. Det gäller dock endast uppdrag eller tjänster som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde. Försäkringskassan ska ta ut avgifter för sådana uppdrag och tjänster och myndigheten ska besluta om storleken på avgifterna.²

¹ 16 § och 30 § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

² 4 a § och 15 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

6.2 Förhållandet mellan offentlighetsprincipen och uppdragsverksamhet

Den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut (2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF). Den avgift som avses regleras för statliga myndigheter i avgiftsförordningen. Tryckfrihetsförordningen innehåller dock ingen fastställd avgift för utlämnande av kopior i elektronisk form. Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Jönköping har bedömt att avgift kan tas ut även för kopior som lämnas ut i elektronisk form.³ Öppna data-utredningen har i sitt slutbetänkande lämnat förslag på en ny bestämmelse i avgiftsförordningen med innebörden att en myndighet ska ta ut en avgift för att den efter en begäran tillhandahåller information i elektronisk form⁴. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, dvs. en potentiell elektronisk handling, anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 6 § TF). Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i avgörandet HFD 2015 ref. 25 att en arbetsinsats på 4–6 timmar gick utöver vad som kan anses utgöra en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Den i målet aktuella sammanställningen kunde enligt domstolen därför inte göras tillgänglig genom rutinbetonade åtgärder.

Möjligheten att begära ut allmänna handlingar, inklusive potentiella elektroniska handlingar, har alltså vissa begränsningar. I det fall det handlar om sammanställningar som är mer tidskrävande att ta fram anses handlingen inte förvarad hos myndigheten och sammanställningen kan inte lämnas ut med stöd av offentlighetsprincipen. Den enskilde som vill få tillgång till en sådan sammanställning är då hänvisad till myndighetens uppdragsverksamhet, om det finns någon sådan.

³ Kammarrätten i Stockholms dom den 11 juni 2009 i mål nr 2656-09 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 oktober 2016 i mål nr 368-16.

⁴ SOU 2020:82 s. 20.

6.3 SCB:s uppdragsverksamhet

SCB ska inom ramen för sin statistikverksamhet utföra uppdrag åt andra myndigheter, i den utsträckning som den har tillgängliga resurser för det⁵. SCB ska prioritera uppdrag som rör officiell statistik. SCB får inom ramen för sin statistikverksamhet även åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter. SCB ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten, beslutar om avgifternas storlek och får disponera avgiftsinkomsterna⁶.

De uppdrag SCB utför i sin uppdragsverksamhet med stöd av myndighetens instruktion innefattar som regel sådana bearbetningar av uppgifter som går utöver myndigheternas skyldigheter enligt 2 kap. TF. Uppdragen avser därmed inte utlämnande av allmänna handlingar.⁷

Under perioden 2019–2021 har SCB – utöver resursfördelningsuppdragen åt kommunerna – genomfört 144 uppdrag som innebär sammanställningar av uppgifter på skolområdet till olika kunder. En stor del av beställningarna av uppgifter kommer från kommuner i deras roll som huvudmän för förskola och skola samt från enskilda huvudmän. Beställningarna kommer också från andra aktörer som analyserar utbildningsväsendet.

Tabell 6.1 Antal och andel beställningar av skräddarsydd statistik till SCB 2019–2021

	Antal	Andel
Kommuner*	50	35 %
Enskilda huvudmän	16	11 %
Regioner	4	3 %
Högskolor	8	6 %
Övriga statliga myndigheter	19	13 %
Organisationer	32	22 %
Media	2	1 %
Övriga företag	13	9 %
Totalt	144	

Källa: Uppgifter från SCB.

* De uppdrag som avser underlag för kommunernas resursfördelning ingår inte i denna tabell.

⁵ 4 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁶ 15 § förordningen med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁷ SOU 2010:4 s. 462 f.

I de flesta fallen kan vi inte säkert uttala oss om syftet med beställningarna. Utifrån vilka data som beställts kan vi dock göra ett antagande om vad uppgifterna är tänkta att användas till.

Kommunala och enskilda huvudmän beställer oftast uppgifter som sannolikt ska användas för det egna systematiska kvalitetsarbetet. Det handlar t.ex. om att ta fram förädlingsvärden för huvudmannen eller skolenheten, dvs. ett värde på kunskapsutvecklingen hos huvudmannen eller skolan med hänsyn till olika bakgrundsvariabler som föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Det kan också handla om uppgifter om etablering på arbetsmarknaden eller vidare studier efter utbildningen för huvudmannens elever. I några enstaka fall har kommunala och enskilda huvudmän beställt uppgifter som kan användas för att planera verksamheten framöver, t.ex. en prognos över elevutvecklingen.

Företag, organisationer och myndigheter beställer oftast data för att genomföra egna undersökningar. Det kan vara data som används för urval eller som underlag för egna analyser. Regioner har beställt data för att kartlägga efterfrågan på och tillgången till utbildning. Från högskolor görs beställningar som kan antas användas i olika forskningsprojekt. Slutligen beställer media sammanställningar som kan tänkas användas för olika granskande reportage.

En stor del av SCB:s uppdragsverksamhet inom skolområdet avser att ta fram underlag till kommunerna för fördelning av resurser till egna och fristående skolor.⁸ För mer information om kommunernas resursfördelning se avsnitt 5.10.

Genom den ändrade tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, förkortad OSL) har SCB:s möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet på skolområdet begränsats. Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL tillåter dock att uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.

⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) (2018), *Socio-ekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

6.4 Skolverket bör bedriva uppdragsverksamhet

Bedömning: Om vårt förslag genomförs, bör Skolverket bedriva uppdragsverksamhet.

SCB har, som framgår ovan, en relativt omfattande uppdragsverksamhet på skolområdet. Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL gör det möjligt för SCB att utan hinder av statistiksekretessen lämna ut uppgift om en enskild huvudman som en kommun behöver för resursfördelning. När den sekretessbrytande bestämmelsen upphör att gälla kommer SCB inte kunna utföra uppdrag som går ut på att ta fram information där en enskild huvudman eller dennes förskole- eller skolenheter går att identifiera. Det kommer därmed saknas förutsättningar för SCB att bedriva stora delar av sin uppdragsverksamhet på skolområdet.

Majoriteten av de aktörer som beställer bearbetade uppgifter från SCB får antas ha ett fortsatt behov av sådan information. De uppdrag SCB utför i sin uppdragsverksamhet innefattar som regel sådana bearbetningar av uppgifter som går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen, varför behoven inte kan tillgodoses genom utlämnande av allmänna handlingar. Detsamma kommer rimligtvis att vara fallet om Skolverket tar över insamlingen av uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten. Det är dessutom så att myndigheter inte har rätt att begära ut handlingar från en annan myndighet med stöd av bestämmelserna i 2 kap. TF. I stället kan en myndighet begära ut uppgift från en annan myndighet med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Enligt den bestämmelsen ska en uppgift lämnas ut på begäran om uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång att lämna ut uppgiften.

Ett alternativ till att låta Skolverket bedriva uppdragsverksamhet är att införa bestämmelser om skyldighet för Skolverket att lämna vissa uppgifter t.ex. till de kommuner som begär ut underlag för sin resursfördelning. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet bryter som utgångspunkt eventuell sekretess (se 10 kap. 28 § OSL). Det borde dock vara möjligt att utforma uppgiftsskyldigheten på ett sådant sätt att t.ex. kommunerna inte får rätt att ta del av sekretessbelagd information⁹. Med en sådan lösning skulle det dock saknas möjlighet

⁹ Jfr t.ex. 32 c § folkbokföringslagen (1991:481).

för Skolverket att ta betalt för det arbete som krävs för att ta fram underlaget (jfr avgiftsförordningen). Med hänsyn till hur tidskrävande SCB:s uppdrag på skolområdet är och till hur SCB prissätter uppdragen framstår det inte som lämpligt att Skolverket ska tillhandahålla underlag utan ersättning.

En lösning med uppgiftsskyldighet i stället för uppdragsverksamhet är dessutom svår att genomföra på ett sådant sätt att samtliga sådana aktörer som beställt anpassad statistik på skolområdet från SCB kan få sina behov tillgodosedda framöver. Bland beställarna finns offentliga aktörer som statliga myndigheter, kommuner och regioner. Dessa aktörers efterfrågan på information kan som utgångspunkt antas ha sin grund i ett befogat behov utifrån aktörens uppdrag, t.ex. kommuners resursfördelning. Flera kommuner beställer också kontinuerligt så kallade förädlingsvärden för att se de enskilda skolornas bidrag till elevernas kunskapsutveckling. Det är enligt vår mening problematiskt att formulera uppgiftsskyldighet till offentliga aktörer på ett sådant sätt att samtliga legitima behov tillgodoses samtidigt som sekretessbelagd information inte lämnas ut.

Bland de aktörer som beställer anpassad statistik inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet finns också organisationer, enskilda huvudmän, företag och media, vars behov av information är än svårare att förutse och att specificera på lämpligt sätt i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

Mot den här bakgrunden anser vi att Skolverket bör bedriva uppdragsverksamhet vid ett genomförande av vårt förslag. Därmed tillgodoses vissa av de behov av information som hanterats inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet.

6.5 Omfattningen av Skolverkets uppdragsverksamhet

Förslag: Skolverket ska utföra uppdrag åt andra myndigheter inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet, i den utsträckning myndigheten har tillgängliga resurser för det.

Skolverket får ta uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter inom ramen för sin statistik- och informationsförsörjningsverksamhet.

Skolverket får endast utföra uppdrag som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

Skolverkets uppdragsverksamhet behöver avgränsas vad gäller dels vem myndigheten får utföra uppdrag åt, dels inom vilken eller vilka delar av myndighetens verksamhet uppdrag får utföras.

Av de statistikansvariga myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet är det bara ett fåtal som har begränsningar vad gäller åt vem uppdrag får utföras. Ekonomistyrningsverket får t.ex. bara utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter¹⁰ och Riksgäldskontoret får bara utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter inom garanti- och utlåningsverksamheten.¹¹ För flertalet av de statistikansvariga myndigheterna får uppdrag utföras åt såväl myndigheter som enskilda. Med hänsyn till hur SCB:s uppdragsverksamhet på skolområdet har sett ut och till den efterfrågan på information om den skollagsreglerade verksamheten som finns anser vi att Skolverkets uppdragsverksamhet inte bör begränsas på så sätt att uppdrag endast får utföras åt statliga myndigheter eller åt andra särskilt utpekade uppdragsgivare.

Med tanke på att Skolverket på sätt och vis ska överta den uppdragsverksamhet SCB bedriver på skolområdet är det rimligt att hämta vägledning från hur SCB:s uppdragsverksamhet är preciserad. Med motsvarande avgränsning som för SCB skulle Skolverket vara skyldigt att bedriva uppdragsverksamhet åt andra myndigheter inom ramen för sin statistikverksamhet, i den utsträckning myndigheten har tillgängliga resurser för det. Med myndigheter avses i detta fall också kommuner och regioner. Skolverket skulle också få ta uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter inom ramen för sin statistikverksamhet.

Det framstår enligt vår mening som lämpligt att Skolverket bedriver uppdragsverksamhet åt andra myndigheter i den utsträckning myndigheten har tillgängliga resurser för det och att Skolverket får ta uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter. Uttrycket statistikverksamhet för tankarna till sådan särskild statistikverksamhet som avses i 24 kap. 8 § OSL. Skolverkets statistikverksamhet får anses vara en del av verksamheten med informationsförsörjning (se avsnitt 8.5). För att informationsförsörjningen på skolområdet ska kunna tillgodoses behöver Skolverket bedriva uppdragsverksamhet

¹⁰ 16 § andra stycket förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹¹ 2 b § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

inte bara inom ramen för den särskilda statistikverksamheten, utan inom ramen för hela verksamheten med informationsförsörjning. Vi anser att Skolverket därför bör bedriva uppdragsverksamhet inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet.

Vi bedömer att uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden inte ska omfattas av sekretess i Skolverkets informationsförsörjningsverksamhet (se avsnitt 9.4). Vidare föreslår vi att sekretess ska gälla i informationsförsörjningsverksamheten för uppgifter om enskilda personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs (se avsnitt 9.5–9.7). Uppgifterna i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning kommer alltså inte att omfattas av lika stark sekretess som i myndighetens statistikverksamhet eller som hos SCB. Med hänsyn till det anser vi att uppdragsverksamheten även bör avgränsas på så sätt att Skolverket endast får utföra uppdrag som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde. På så sätt kan de uppgifter Skolverket förfogar över inte användas av myndigheten för att ta fram statistik som avser annat än det skollagsreglerade området (jfr Försäkringskassans uppdragsverksamhet).

6.6 Skolverket ska ta ut avgifter

Förslag: Skolverket ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten.

Skolverket ska besluta om avgifternas storlek och ska få disponera avgiftsinkomsterna.

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 § avgiftsförordningen). Vidare får en myndighet som utgångspunkt bestämma storleken på avgifter endast efter ett särskilt bemyndigande från regeringen. Om inte regeringen har föreskrivit något annat ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnad, dvs. full kostnadstäckning (5 § avgiftsförordningen). En myndighet får som utgångspunkt disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande (25 § avgiftsförordningen).

Fråga är om Skolverket ska vara skyldigt att ta ut avgifter för uppdragsverksamheten eller om det i stället bör överlåtas till Skolverket att avgöra detta, genom att det anges att Skolverket får ta ut en avgift.

Flertalet av de statistikansvariga myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten. SCB ska ta ut avgifter för uppdragsverksamhet både åt myndigheter och enskilda. För Skolverket handlar det om att ta över delar av SCB:s uppdragsverksamhet på skolområdet. Det talar för att också Skolverket ska ta betalt vid utförande av uppdrag. Vidare bidrar ett krav på att Skolverket ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten till likabehandling och förutsebarhet för potentiella uppdragsgivare.

Om Skolverket ska ta ut avgifter kan myndigheten inte underlåta att ta ut en avgift i ett enskilt fall t.ex. på grund av administrativa eller praktiska skäl. Med hänsyn till att det är möjligt för allmänheten att få ut sådana potentiella elektroniska handlingar som Skolverket kan ta fram med rutinbetonade åtgärder (se avsnitt 6.2) framstår det dock som rimligt att Skolverket alltid ska ta ut avgifter för de mer omfattande bearbetningar som myndigheten kommer att utföra inom ramen för uppdragsverksamheten.

Mot den här bakgrunden föreslår vi att Skolverket ska ta ut avgifter i uppdragsverksamheten.

Flera av de statistikansvariga myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet får besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Det har enligt vår bedömning inte kommit fram några skäl för att göra en annan bedömning avseende Skolverket. Vi föreslår därmed att Skolverket ska få besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna.

6.7 Bestämmelserna om uppdragsverksamheten ska föras in i Skolverkets instruktion

Förslag: Bestämmelserna om Skolverkets uppdragsverksamhet och myndighetens rätt att ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna ska föras in i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Det är vanligt att myndigheters uppdragsverksamhet regleras i myndighetens instruktion. Det finns ingen anledning att välja en annan lösning beträffande Skolverkets uppdragsverksamhet. Vi föreslår därmed att bestämmelserna om Skolverkets uppdragsverksamhet och om myndighetens rätt att ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna ska föras in i förordningen med instruktion för Statens skolverk.

7 Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

7.1 Generellt om uppgiftsskyldighet

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det följer av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, förkortad OSL). Uppgiftsskyldighet som bryter sekretess kan följa av lag eller förordning. Det är alltså möjligt för regeringen att genom en förordning medge att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut myndigheter emellan (prop. 1979/80:2 Del A s. 322 f.).

När det gäller sekretessbrytande regler till förmån för svenska myndigheter som avser uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste hänsyn tas till att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, förkortad RF). En inskränkning av denna fri- och rättighet får endast göras i lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF). Detta innebär att en uppgiftsskyldighet i förhållande till en svensk myndighet som omfattar uppgifter om enskilda i vissa fall kan behöva införas på lagnivå (prop. 2009/10:80 s. 184). Efter bemyndigande i lag får fri- och rättigheten begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 § RF och i ett annat här inte aktuellt fall (2 kap. 20 § andra stycket RF). Enligt 8 kap. 5 § RF kan riksdagen i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när lagen ska träda i kraft, när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas, eller tillämpning av lagen i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation.

För att sekretess ska brytas med stöd av 10 kap. 28 § OSL måste bestämmelsen där uppgiftsskyldigheten anges vara tillräckligt konkret till sin utformning. Bestämmelsen kan t.ex. ange att uppgifter av ett visst speciellt slag ska lämnas ut. Bestämmelsen kan även ange att en viss myndighet har rätt att få del av uppgifter i allmänhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 322 f.). Uppgiftsskyldigheten kan också utformas så att myndigheten är skyldig att lämna ut uppgifter först på begäran av en annan myndighet.

Har den myndighet som ska lämna ut en uppgift och den myndighet som vill ha denna olika uppfattning om uppgiftsskyldighetens omfattning kan saken prövas vid överklagande enligt 6 kap. 7 § andra stycket OSL. Enligt bestämmelsen får en myndighet överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning. Ett sådant beslut som meddelats av en statlig myndighet som lyder under regeringen överklagas av en annan sådan myndighet till regeringen (6 kap. 8 § fjärde stycket OSL).

7.2 Grundlagsskydd för den personliga integriteten

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Syftet med bestämmelsen är att stärka skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen. Bestämmelsen innebär att sådana åtgärder som anges i bestämmelsen får vidtas bara om det finns föreskrifter i lag som medger det.

Rättighetsskyddet utformades så att det tar sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa intrång som kan anses vara särskilt känsliga och på sådana åtgärder som den enskilde själv inte kan få kännedom om eller påverka genom ett krav på frivilligt godkännande (prop. 2009/10:80 s. 177 f.).

Varje slags behandling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden som sker utan samtycke framstår inte som så integritetskänslig att det är motiverat att låta den omfattas av integritetsskyddet i grundlag. Vid sidan av integritetsintresset finns vidare andra, motsstående intressen att beakta vid bedömningen av vilka

slags åtgärder som bör omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd. Den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar utgör t.ex. omistliga delar av det öppna svenska demokratiska samhället. Ett balanserat och effektivt integritetsskydd bör när det gäller begränsningar av den grundlagsskyddade handlingsoffentligheten åstadkommas genom en väl avvägd sekretessreglering (prop. 2009/10:80 s. 179 f.).

7.2.1 Kartläggning eller övervakning

Behovet av ett utökat integritetsskydd gör sig starkast gällande i förhållande till åtgärder som innebär kartläggning eller övervakning av enskildas personliga förhållanden (prop. 2009/10:80 s.182). Det är åtgärdens effekter som är av avgörande betydelse vid bedömningen av om den ska anses innebära övervakning eller kartläggning i den mening som avses här, inte det huvudsakliga syftet med åtgärden (prop. 2009/10:80 s. 181). En åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Så torde vara fallet i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över. SCB och andra statistikansvariga myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet, lagrar och bearbetar stora mängder uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sina databaser. Flera av dessa uppgiftssamlingar omfattar en stor andel av landets hela befolkning och flera av dem innehåller också till viss del mycket integritetskänsliga uppgifter (prop. 2009/10:80 s. 180).

Grundlagsskyddet omfattar enbart betydande integritetsintrång. Denna begränsning motiveras av att en utvidgning av grundlagsskyddet är motiverad enbart i fråga om sådan övervakning eller kartläggning som är av särskilt ingripande karaktär och har viss intensitet eller omfattning (prop. 2009/10:80 s.182). Bestämmelsen omfattar företeelser som kan bedömas utifrån såväl kvantitativa som kvalitativa kriterier (prop. 2009/10:80 s. 183). Vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden är det naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna

är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget (prop. 2009/10:80 s. 183).

7.2.2 Betydande intrång i den personliga integriteten

Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten bör flera omständigheter vägas in. Uppgifternas karaktär och omfattning utgör endast två faktorer att beakta. Även sådana omständigheter som t.ex. ändamålet med behandlingen av uppgifterna och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan vara av betydelse vid bedömningen (prop. 2009/10:80 s. 184).

Från principiell utgångspunkt bör den närmare avgränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde dock inte påverkas av sekretesslagstiftningens utformning. Den omständigheten att sekretesslagstiftningen innehåller en presumtion för offentlighet – ett rakt eller kvalificerat rakt skaderekvisit – för uppgifter i en viss myndighets verksamhet bör således inte i sig utgöra skäl för bedömningen att myndighetens behandling av uppgifterna faller utanför det utvidgade grundlagsskyddet. Även om intresset av insyn är så stort att det inte är motiverat att införa långtgående begränsningar i allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar, kan uppgifterna och hantering av dem således vara så integritetskänslig att den bör omfattas av grundlagsskyddet (prop. 2009/10:80 s. 184). Det förhållandet att de uppgifter som behandlas av en myndighet omfattas av stark sekretess bör inte heller utgöra en omständighet som med automatik innebär att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet måste anses omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Även andra omständigheter måste beaktas vid bedömningen av hur långtgående intrång uppgiftsskyldigheten innebär när ställning tas till om föreskrifterna omfattas av bestämmelsen. En sådan omständighet kan t.ex. vara på vilket sätt och för vilka syften mottagaren av uppgifterna hanterar utlämnade uppgifter (prop. 2009/10:80 s. 184).

7.3 Betungande föreskrifter

I 8 kap. RF finns de bestämmelser som avser det primära lagområdet, dvs. de ämnen i vilka det ankommer på riksdagen att besluta föreskrifter. Föreskrifter ska meddelas genom lag, dvs. av riksdagen, bl.a. om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Föreskrifter ska också meddelas i lag om de avser kommunernas åligganden (8 kap. 2 § första stycket 3 RF). När det är fråga om betungande föreskrifter krävs alltså att riksdagen fattar beslut om uppgiftsskyldighet. Bestämmelserna om skyldighet för näringsidkare, fastighetsägare, stiftelser och ideella föreningar samt kommuner, regioner och kommunalförbund att lämna uppgifter till statistikansvariga myndigheter finns t.ex. i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, medan skyldigheten för statliga myndigheter att lämna uppgifter finns i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

7.4 Uppgiftsskyldighet i regelverket för den officiella statistiken

Lagen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Näringsidkare, ägare till vissa fastigheter, stiftelser, ideella föreningar samt kommuner, regioner och kommunalförbund är skyldiga att lämna uppgifter för den officiella statistiken till de statistikansvariga myndigheterna (7 §). Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Regeringen får vidare bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter för den officiella statistiken. Föreskrif-

ter om uppgiftsskyldighet för de aktörer som nämns i lagen finns i förordningen om den officiella statistiken (5–5 d § i förordningen).

I förarbetena anges att ordningen med ett normgivningsmyndigande i lag för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet förutsätter att man i arbetet med att ta fram föreskrifterna tar ställning till hur varje utökning av uppgiftsskyldigheten förhåller sig till det skydd av den personliga integriteten som följer av 2 kap. 6 § andra stycket RF. Vid den prövningen bör beaktas hur skyddet av den personliga integriteten begränsas av såväl behandlingen av den nya uppgiften i sig som behandlingen tillsammans med andra uppgifter för vilka uppgiftsskyldighet redan föreligger (prop. 2013/14:7 s. 13).

Förordningen om den officiella statistiken innehåller en bestämmelse om att en statlig myndighet ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik till statistikansvariga myndigheter (6 §). Bestämmelsen har haft samma materiella innebörd sedan den infördes 2001. Skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten som infördes 2010 i 2 kap. 6 § andra stycket RF kunde alltså inte beaktas vid utformningen och införandet av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter. Inte heller diskuterades frågan inför ändring av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i lagen om den officiella statistiken 2013 (prop. 2013/14:7 s. 11 ff.).

7.5 Behov av nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Bedömning: Det finns ett behov av nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att säkerställa Skolverkets tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten.

En stor del av de uppgifter som SCB samlar in på uppdrag av Skolverket samlas in från enskilda, kommunala och statliga huvudmän. En huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska lämna vissa uppgifter till Skolverket i enlighet med 26 kap. 25 § skollagen (2010:800). Skolverket kommer kunna samla in uppgifter från huvudmännen med stöd av denna bestämmelse även vid ett genomförande av vårt förslag.

Därutöver samlar SCB – på uppdrag av Skolverket – in uppgifter från bl.a. Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Universitets- och högskolerådet (UHR). Dessa insamlingar kommer Skolverket också att ta över vid ett genomförande av vårt förslag. Skolverket kommer enligt vårt förslag också behöva samla in uppgifter från ett antal andra myndigheter och från enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning. SCB kommer också fortsättningsvis behöva tillhandahålla Skolverket vissa uppgifter.

Som statistikansvarig myndighet förutsätts Skolverket ha sådan särskild statistikverksamhet som omfattas av 24 kap. 8 § OSL. Det följer av 10 § förordningen om den officiella statistiken. Vid ett genomförande av vårt förslag kommer Skolverket dock att samla in uppgifter utanför statistikverksamheten och bestämmelsen om statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL blir därmed inte tillämplig. Vi bedömer att Skolverket inte kan åberopa bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter i 6 § förordningen om den officiella statistiken som stöd för insamling av uppgifter i den nya verksamheten med informationsförsörjning. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen sträcker sig enligt vår mening inte längre än att statliga myndigheter är skyldiga att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna när de samlar in uppgifter inom ramen för den särskilda statistikverksamheten och de insamlade uppgifterna därmed omfattas av statistiksekretessen.

Inte heller kan andra myndigheter med särskild statistikverksamhet lämna uppgifter till Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning med stöd av undantaget i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. SCB har historiskt sett lämnat uppgifter till Skolverkets statistikverksamhet med stöd av den bestämmelsen. Enligt bestämmelsen får uppgift som behövs för forsknings- och statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Bestämmelsen – som tidigare fanns i 9 kap. 4 § i den numera upphävida sekretesslagen (1980:100) – medgav inledningsvis bara utlämnande för forskningsändamål. När möjligheten att lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelsen även för statistikändamål infördes uttalades det i förarbetena att möjligheten bör tillämpas mycket restriktivt och att utlämnande till andra statistikansvariga myndigheter i realiteten endast bör komma i fråga

för sådana som själva tillämpar statistiksekretessen. Regeringen betonade att utlämnande för statistikändamål främst kan komma i fråga för mindre känsliga register, för vilka det är mindre lämpligt att reglera ett utlämnande i författning (prop. 1994/95:200 s. 38).

En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Skolverket kommer dock behöva uppgifter som är sekretessbelagda från andra myndigheter.

För att göra det möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet är det enligt vår bedömning nödvändigt med nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet som bryter eventuell sekretess och tydliggör uppgiftslämnande myndigheters och andra aktörers skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket.

7.6 Lag eller förordning

7.6.1 Uppgiftsskyldighet för myndigheter

Bedömning: Bestämmelser om skyldighet för andra statliga myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket kan införas på förordningsnivå.

Skolverket samlar med hjälp av SCB in uppgifter om bl.a. elever, vårdnadshavare och personal. De enskilda individerna lämnar inte samtycke till insamlingen eller den bearbetning av uppgifterna som Skolverket utför och känner kanske inte till att det sker en insamling. Informationsinsamlingen avser en mängd olika uppgifter om ett mycket stort antal personer. Det handlar bl.a. om uppgifter om familjekonstellationer, tidpunkt för invandring och grund för bosättning i Sverige. Andra exempel på uppgifter som samlas in är utbildningsnivå och etablering på arbetsmarknaden efter avslutade studier. Det handlar också om uppgifter om skattepliktiga och skattefria inkomster, som t.ex. ekonomiskt bistånd. Sammantaget anser vi att det är fråga om sådan kartläggning av personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § RF.

Fråga är om Skolverkets kartläggning av personliga förhållanden utgör ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att skyldighet för SCB och andra myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket behöver införas på lagnivå.

Skolverket samlar som sagt in en mängd uppgifter av varierande karaktär om ett stort antal individer. Flertalet av de uppgifter som samlas in får betraktas som harmlösa, medan ett fåtal uppgifter är av känsligare karaktär. Uppgifter samlas som utgångspunkt inte in löpande, vid flera tillfällen under ett och samma år. Det är dessutom samma uppgifter som återkommande samlas in när dessa uppgifter är oförändrade, t.ex. vårdnadshavares utbildningsnivå och tidpunkt för invandring. Så torde vara fallet för en stor andel av de individer som Skolverket samlar in uppgifter om.

Ändamålet med Skolverkets behandling av uppgifterna är bl.a. att utvärdera och följa upp skolväsendet och att framställa statistik om den skollagsreglerade verksamheten. Uppgifterna på individnivå är inte intressanta som sådana, utan används endast för att ta fram information på aggregerad nivå, som lägst skolenhetsnivå. Uppgifterna på individnivå pseudonymiseras också i stor utsträckning och de medarbetare på Skolverket som använder uppgifterna i sitt arbete känner som utgångspunkt inte till individernas identitet.

Med beaktande av karaktären på de uppgifter Skolverket samlar in, omfattningen av insamlingen av uppgifter samt ändamålet med behandlingen av uppgifterna anser vi sammantaget att det inte är fråga om sådant betydande intrång i den personliga integriteten som skyddas av 2 kap. 6 § andra stycket RF när Skolverket samlar in uppgifter i verksamheten med informationsförsörjning. Det innebär att 2 kap. 6 § andra stycket RF inte utgör hinder för att införa bestämmelser om skyldighet för SCB och andra myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket på förordningsnivå.

De bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Socialstyrelsen och för SCB som vi föreslår (se avsnitt 7.11 och 7.15.4) innebär att dessa myndigheter kommer att lämna uppgifter till Skolverket som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. SCB har framfört att om regeringen ges möjlighet att ålägga myndigheten att lämna ut uppgifter som omfattas av absolut sekretess till Skolverket riskerar det att bli prejudicerande, eftersom många andra verksamheter rimligen också skulle vilja dra nytta av SCB:s uppgiftssamlingar.

I förarbetena till den tidigare sekretesslagen uttalades att det inte finns något konstitutionellt hinder mot att regeringen genom förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut myndigheter emellan. Det påpekades att det från saklig synpunkt i vissa fall kan te sig tveksamt att regeringen kan tunna ut en av riksdagen i lag beslutad sekretess till skydd för enskilda genom föreskrifter som medger att information lämnas från en myndighet till en annan. Ett förslag om att i varje särskild sekretessbestämmelse, där det framstår som befogat, kunna utesluta möjligheten till undantag genom förordning nämndes. Ett exempel på där det skulle kunna vara befogat med en begränsning uppgavs vara statistiksekretessen. Med hänsyn till att förslaget i propositionen inte syftade till någon detaljerad reglering av sekretessen mellan myndigheter fördes det i förslaget inte in bestämmelser som uteslöt att regeringen föreskriver om myndighetsinternt informationsutbyte. Det påpekades att i den mån uppgiftsutbytet regleras exklusivt i lag, som hade skett t.ex. i taxeringslagen och som förordades ske i fråga om sjukvård och socialvård, kan regeringen givetvis inte genom förordning sätta lagen ur spel. Skillnaden mellan förslaget om att begränsa möjligheten till undantag från sekretess genom förordning och förslaget i propositionen ansågs i praktiken därför inte bli särskilt stor.¹ Någon begränsning för regeringen att genom förordning medge att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut myndigheter emellan har inte heller genomförts därefter.

Mot den här bakgrunden kan vi konstatera att det inte heller finns något hinder för att på förordningsnivå införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet som bryter just statistiksekretessen. Vad gäller risken för att regeringen ger fler myndigheter möjlighet att få tillgång till uppgifter från SCB hänvisar vi till avsnitt 7.15.2. I avsnittet anför vi bl.a. att vikten av att Skolverket kan bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt generellt sett inte motiverar genombrott i statistiksekretessen. I stället handlar det om att – i en engångssituation – säkerställa tillgången till skolinformation på motsvarande sätt som före det ändrade rättsläget. Eventuella framtida uppdrag eller arbetsuppgifter för Skolverket måste, enligt vår mening, utgå från vilka uppgifter som finns att tillgå utifrån de regler som gäller. Det samma får anses gälla för andra myndigheter och deras verksamheter.

¹ Prop. 1979/80:2, del A, s. 323.

7.6.2 Uppgiftsskyldighet för enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning

Bedömning: Bestämmelser om skyldighet för enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning att lämna uppgifter till Skolverket bör införas i lag.

Skolverket behöver samla in uppgifter om examen från statliga universitet och högskolor samt från enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning för att informationsbehovet på skolområdet ska kunna tillgodoses. Universitet och högskolor med statlig huvudman är myndigheter. Det är därmed möjligt att införa bestämmelser om skyldighet för dessa att lämna uppgifter till Skolverket på förordningsnivå. Fråga är vad som gäller för de enskilda utbildningsanordnarna.

När organ som inte är myndigheter, t.ex. arbetslöshetskassorna, ägnar sig åt myndighetsutövning representerar de det allmänna, vilket innebär att lagkravet i 8 kap. 2 § första stycket 2 RF inte behöver iakttas. Skyldigheter för kassorna i sådan verksamhet kan beslutas med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 RF (se prop. 2000/01:129 s. 57 och 131 f.). Om någon frivilligt åtagit sig att ha hand om en förvaltningsuppgift, t.ex. en organisation som fördelar statsbidrag, anses det inte vara fråga om någon skyldighet varför det inte heller av den anledningen krävs lagstöd enligt 8 kap. 2 § RF (prop. 2009/10:238 s. 58 och 71 f.).²

Fråga är om de enskilda utbildningsanordnarna inom universitets- och högskoleutbildning kan anses representera det allmänna på motsvarande sätt som de tidigare arbetslöshetskassorna. Examen och examination hos enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning är myndighetsutövning. Man skulle således kunna argumentera för att skyldigheter för de enskilda utbildningsanordnarna att lämna uppgifter om examen till Skolverket kan beslutas av regeringen med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 RF. Dessutom har de enskilda utbildningsanordnarna frivilligt ansökt om tillstånd att utfärda examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Det kan därmed

² Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliasson, Göran Regner, Grundlagarna, RF, SO och RO (3 juli 2019, JUNO), kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Betungande föreskrifter.

diskuteras om det är fråga om en skyldighet att utfärda examen och att i verksamheten tillhandahålla externa aktörer uppgifter om examen.

Såvitt vi känner till finns det dock inte något befintligt exempel på utbildningsområdet att jämföra arbetslöshetskassorna med. Bedömningen att skyldighet att lämna uppgifter om examen för enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning kan införas på förordningsnivå är enligt vår mening tveksam. Vi anser därför att utbildningsanordnarna bör åläggas skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket med stöd av lag (se avsnitt 7.14).

7.7 Uppgifter som Skolverkets särskilda statistikverksamhet kan samla in

Bedömning: Skolverket kan även fortsättningsvis samla in vissa uppgifter i den särskilda statistikverksamheten utan hinder för informationsförsörjningen på skolområdet.

Statistik som varken avslöjar uppgifter om enskilda personliga förhållanden eller om enskilda ekonomiska förhållanden kommer även fortsättningsvis kunna publiceras av Skolverkets särskilda statistikverksamhet. Även uppföljningar, utvärderingar och studier som inte avslöjar sådana uppgifter kommer att kunna hanteras inom ramen för statistikverksamheten även framöver utan hinder av statistiksekretessen. Svårigheten ligger i att i förväg, dvs. redan vid utformningen av vårt förslag, bedöma vilken statistik eller vilka studier som Skolverket kan komma att behöva publicera eller använda på ett sådant sätt att statistiksekretessen utgör ett hinder.

7.7.1 Huvudmännens intäkter och kostnader

Uppgifter om de enskilda huvudmännens intäkter och kostnader har hela tiden ansetts omfattas av statistiksekretessen för uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter omfattas inte heller av den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL. Vi anser att de uppgifter som SCB i dag samlar in om skolkostnader från enskilda huvudmän kan samlas in av Skolverkets statistikverksamhet vid ett genomförande av vårt förslag utan hinder

för informationsförsörjningen. Sådana uppgifter kommer därmed att omfattas av statistiksekretessen även fortsättningsvis. SCB kommer liksom i dag att samla in uppgifter om skolkostnader för kommunala huvudmän i form av räkenskapssammandrag från kommunerna och lämna relevanta uppgifter vidare till Skolverkets statistikverksamhet.

7.7.2 Kommunernas aktivitetsansvar

Ett annat område där vi bedömer att Skolverkets statistikverksamhet även fortsättningsvis kan samla in uppgifter och tillgängliggöra efterfrågad information utan hinder för informationsförsörjningen är kommunernas aktivitetsansvar. Skolverket presenterar statistiken om kommunernas aktivitetsansvar på som lägst kommunnivå och statistiken avser de ungdomar i kommunen som omfattas av aktivitetsansvaret³. Informationen avslöjar enligt vår bedömning inga uppgifter om fristående skolor eller enskilda huvudmän. Dessutom är det en fördel från integritetssynpunkt att även fortsättningsvis låta Skolverkets statistikverksamhet ansvara för statistiken om kommunernas aktivitetsansvar, eftersom framställning av statistiken kräver tillgång till uppgifter även om alla de ungdomar i samma ålder som inte omfattas av aktivitetsansvaret (se Kommunernas aktivitetsansvar i avsnitt 5.2.2). Uppgifterna behövs inte heller i någon annan del av Skolverkets verksamhet än i statistikverksamheten.

7.7.3 Övriga uppgifter

Vi har i arbetet med utformningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet övervägt om även andra uppgifter än de som nämns i avsnitten ovan skulle kunna samlas in av Skolverkets särskilda statistikverksamhet utan hinder för informationsförsörjningen. I flera fall där det vid en första anblick framstår som möjligt att samla in uppgifter och tillgängliggöra information inom ramen för statistikverksamheten visar det sig dock vara problematiskt.

Ett exempel på svårigheten med att ange vilka uppgifter som kan samlas in inom Skolverkets särskilda statistikverksamhet utan hinder för informationsförsörjningen är variabeln etableringsstatus och de

³ 29 kap. 9 § skollagen.

uppgifter som ligger till grund för variabeln. Det är uppgifter som Skolverket använder bl.a. vid framställning av statistik om sysselsättning efter avslutade gymnasiestudier. Sysselsättning efter gymnasieskolan redovisas regelmässigt på som lägst skolenhetsnivå och statistiksekretessen utgör ett hinder för att kunna presentera statistiken så. Statistik om sysselsättning efter kommunal vuxenutbildning (komvux) redovisas däremot på riksnivå och skulle därmed kunna framställas och publiceras inom ramen för statistikverksamheten. Enligt Skolverket behöver uppgifterna avseende komvux dock kunna brytas ner på lägre nivå för att användas i vissa studier.

Skolverkets framtida uppgift med att ta fram regionala planeringsunderlag förutsätter också tillgång till uppgifter om etableringsstatus för elever som avslutat sina studier (se avsnitt 5.7). Skolverket bedömer preliminärt att information kommer att behöva tas fram på länsnivå.⁴ Det innebär troligtvis att statistiksekretessen utgör ett hinder för Skolverket att dela med sig av informationen.

Skolverket har också fått i uppdrag av regeringen att ta fram delmål och indikatorer inom uppdraget för kvalitet och likvärdighet.⁵ Även i det avseendet kan det eventuellt bli aktuellt för Skolverket att ta fram statistik om etablering efter avslutade studier, på huvudmannanivå för gymnasieskolan samt för respektive utbildningsform inom komvux (se avsnitt 5.6). Det är alltid en kommun eller region som är huvudman för komvux. Om en kommun endast anlitar en eller ett fåtal enskilda utbildningsanordnare går det dock att identifiera uppgifter hänförliga till en enskild juridisk person. Det innebär att uppgifter om etableringsstatus i de här avseendena behöver samlas in i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning för att informationen ska kunna användas på önskat sätt.

Utifrån ovanstående skulle Skolverket alltså eventuellt kunna samla in uppgifter från SCB om etableringsstatus rörande vissa individer i den särskilda statistikverksamheten med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Rörande andra individer skulle det dock vara nödvändigt med insamling av uppgifter i den nya verksamheten med informationsförsörjning, med stöd av en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

⁴ Underlag för planering och dimensionering av utbildning, Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning, Skolverket, 2022-03-31, dnr 2021:501, s. 59.

⁵ Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet, 2020-02-27, U2020/00734/S.

Det är enligt vår mening problematiskt med en alltför detaljerad precisering av vilka uppgifter Skolverket behöver ha tillgång till – respektive inte behöver ha tillgång till – utanför statistikverksamheten för att informationen ska kunna användas och tillhandahållas på relevant nivå (nationell, regional och kommunal nivå samt huvudmanna- och skolenhetsnivå). Behovet av uppgifter och information på skolområdet är inte statiskt och utan ett visst mått av flexibilitet bedömer vi att Skolverket på sikt kommer att sakna förutsättningar för att fullgöra sitt ansvar för informationsförsörjningen och tillgodose informationsbehovet på önskvärt sätt. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet som utgår från att vissa uppgifter även fortsättningsvis kan hanteras enbart av Skolverkets särskilda statistikverksamhet riskerar alltså att begränsa myndighetens tillgång till information på ett ej önskvärt sätt. Följden kan bli att Skolverket saknar förutsättningar för att ta fram information på lämplig, efterfrågad nivå.

Ett tänkbart alternativ är att göra det möjligt för Skolverket att samla in i princip alla uppgifter som behövs för informationsförsörjningen i verksamheten med informationsförsörjning. Det utesluter inte att Skolverket samlar in uppgifter i statistikverksamheten när myndigheten bedömer att det är lämpligt. För det fall det visar sig att de uppgifter som samlats in inom ramen för statistikverksamheten behövs även i verksamheten med informationsförsörjning kommer Skolverket dock behöva samla in uppgifterna på nytt i informationsförsörjningsverksamheten. Ett regelverk som i stor utsträckning gör det möjligt för Skolverket att välja om uppgifter ska samlas in i statistikverksamheten eller i verksamheten med informationsförsörjning framstår enligt vår mening ändå som mer tilltalande än en i författning specificerad uppräkningslista av vilka uppgifter som kan samlas in i informationsförsörjningsverksamheten. Det skapar flexibilitet och förutsättningar för Skolverket att kunna tillgodose behovet av information om den skollagsreglerade verksamheten även i ett längre perspektiv. Med beaktande av de bestämmelser om behandling av personuppgifter och om sekretess som vi föreslår anser vi att skyddet för barns, elevers, föräldrars och personals personliga integritet kan upprätthållas även om Skolverket samlar in en stor mängd uppgifter utanför den särskilda statistikverksamheten (se kapitel 8 och 9).

Mot den här bakgrunden bedömer vi att Skolverkets statistikverksamhet bara ska samla in uppgifter i begränsad omfattning. Det innebär dock inte att statistikverksamheten inte kommer att kunna framställa statistik och utföra vissa typer av studier. Vid ett genomförande av vårt förslag ska Skolverkets statistikverksamhet t.ex. fortfarande framställa den officiella statistiken. Inom ramen för statistikverksamheten kan Skolverket också utföra och publicera resultatet av sådana studier som inte röjer uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Eftersom Skolverket behöver ha tillgång till de uppgifter som ligger till grund för den officiella statistiken även för t.ex. framställning av annan statistik på skolenhetsnivå behöver uppgifterna dock samlas in i informationsförsörjningsverksamheten.

7.8 Generella överväganden om utformningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet

För att Skolverket ska kunna samla in de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet behövs flera nya bestämmelser om skyldighet för olika aktörer att lämna uppgifter till Skolverket. I de kommande avsnitten kommer vi att ta ställning till vilka skyldigheter att lämna uppgifter till Skolverket som varje relevant aktör bör ha. I det här avsnittet redogör vi för de generella överväganden om utformningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet som vi har gjort.

Med beaktande av att SCB och övriga aktuella myndigheter tillsammans besitter en mycket stor mängd information om hela eller stora delar av befolkningen framstår det som motiverat från integritetssynpunkt att begränsa och specificera uppgiftsskyldigheterna på ett sådant sätt att Skolverket inte har en generell rätt att få ta del av uppgifter. För att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera på önskvärt sätt behöver Skolverket dock få tillgång till samtliga de uppgifter som behövs för att tillgodose legitima behov av information. Det blir här en balansgång mellan behovet av information och behovet av skydd för barns, elevers, föräldrars och personals personliga integritet.

Utgångspunkten i direktivet att den lösning vi föreslår ska utformas så att förtroendet för statistiksekretessen inte riskeras är också av betydelse vid utformningen av bestämmelser om uppgiftsskyldighet och vid avvägningen av vilka uppgifter Skolverket ska kunna samla in i verksamheten med informationsförsörjning. En omfattande skyldighet för SCB och andra aktörer att lämna uppgifter till Skolverket skapar flexibilitet och ökade möjligheter för Skolverket att kunna tillgodose informationsbehovet. En omfattande uppgiftsskyldighet kan dock innebära risker för förtroendet för statistiksekretessen. Å andra sidan kan en alltför detaljerad bestämmelse antas bli otillräcklig för att tillgodose informationsbehovet på skolområdet sett över tid. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet på förordningsnivå kan visserligen ändras av regeringen. Även ändringar på förordningsnivå kräver dock såväl resurser som tid.

Lagstiftarens framtida ställningstagande till sekretess i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning är enligt vår mening relevant för utformningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet. Vi föreslår att uppgifter om enskilda personliga förhållanden ska skyddas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. att sådana uppgifter ska omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (se avsnitt 9.7.2). Vi anser att det ger ett starkt skydd för de uppgifter om enskilda som Skolverket behöver samla in. Det är enligt vår bedömning inte aktuellt med absolut sekretess i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning (se avsnitt 9.7.1). Ett tredje alternativ är att skydda uppgifter om enskilda personliga förhållanden med ett rakt skaderekvisit, dvs. att sådana uppgifter ska omfattas av sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Vid ett rakt skaderekvisit presumeras uppgifterna vara offentliga och det uppstår enligt vår mening en konflikt mellan behovet av information på skolområdet och behovet av skydd för barns, elevers, föräldrars och personals personliga integritet. Skolverket behöver nämligen ha tillgång till sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som skyddas av ett omvänt skaderekvisit hos de myndigheter uppgifterna ursprungligen kommer ifrån. Om uppgifterna lämnas ut till Skolverket och där skyddas av ett rakt skaderekvisit blir skyddet för vissa uppgifter och för den personliga integriteten svagare hos Skolverket än hos de ursprungliga uppgiftslämnarna. Om uppgifterna inte lämnas ut blir i stället informations-

försörjningen lidande. Ett omvänt skaderekvisit ger alltså förutsättningar för något generösare och flexiblare bestämmelser om uppgiftsskyldighet än om de uppgifter om enskildas personliga förhållanden som andra myndigheter ska lämna till Skolverket endast skyddas med ett rakt skaderekvisit hos Skolverket. Sambandet mellan sekretess och uppgiftsskyldighet är enligt vår mening viktigt att ha i åtanke vid utformning av bestämmelserna om såväl sekretess som uppgiftsskyldighet.

7.9 Uppgifter från Centrala studiestödsnämnden och Universitets- och högskolerådet

CSN och UHR lämnar redan i dag uppgifter till SCB inom ramen för den insamling SCB gör på uppdrag av Skolverket. CSN lämnar uppgifter om elever i gymnasieskolan och UHR lämnar uppgifter om betyg, examensbevis och studiebevis i gymnasieskolan. Det är uppgifter som Skolverket behöver även fortsättningsvis. Både CSN och UHR lämnar dessutom andra uppgifter till SCB. Vissa av dessa andra uppgifter är relevanta även på skolområdet, t.ex. för föräldrars utbildningsnivå. Dessa andra uppgifter behöver Skolverket enligt vår bedömning inte samla in själv.

7.9.1 Centrala studiestödsnämnden

Förslag: CSN ska lämna de uppgifter om elever i gymnasieskolan som Skolverket behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen.

Bestämmelsen i 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) ska justeras i enlighet med det.

Det följer av Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. att huvudmän för gymnasieskolan kan fullgöra uppgiftslämningen gällande elever per 15 oktober genom rapportering till CSN.⁶ I dagsläget rapporterar CSN sedan till SCB, som i sin tur lämnar uppgifterna till Skolverket.

⁶ SKOLFS 2011:142.

Det finns ingen specifik bestämmelse som avser CSN:s skyldighet att lämna uppgifter om elever i gymnasieskolan till SCB eller till Skolverket. Vår bedömning är att Skolverket inte kan åberopa 6 § förordningen om den officiella statistiken vid insamling av uppgifter till verksamheten med informationsförsörjning på skolområdet (se avsnitt 7.5). Inte heller kan CSN, som är statistikansvarig myndighet, lämna uppgifter till Skolverkets informationsförsörjningsverksamhet med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. För att CSN ska kunna lämna uppgifter till Skolverket utan hinder av sekretess behövs därför en ny bestämmelse om skyldighet för CSN att lämna uppgifter till Skolverket.

Den officiella statistiken om gymnasieskolan visar antalet elever per program och inriktning i gymnasieskolan efter kön, årskurs, huvudman, svensk/utländsk bakgrund och föräldrars utbildningsnivå. Studieflöden och programbyten redovisas också. De uppgifter Skolverket får från CSN:s studeranderapportering – via SCB – är för varje elev personnummer, skolenhet, årskurs, namn på klass samt studievägskod, dvs. vilket gymnasieprogram eleven går.⁷

Vilka uppgifter huvudmännen ska lämna om elever i gymnasieskolan regleras alltså i dag på föreskriftsnivå, vilket innebär att Skolverket får bestämma vilka uppgifter som ska samlas in.⁸ Det framstår inte som lämpligt att i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet på förordningsnivå, ange vilka uppgifter CSN ska lämna till Skolverket på samma detaljnivå som i föreskrifterna. Skolverket skulle i så fall indirekt fråntas bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter huvudmännen ska lämna i enlighet med 26 kap. 25 § skollagen. Det finns inga indikationer på att det bör bestämmas av regeringen på förordningsnivå. Det innebär att bestämmelsen om CSN:s skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket bör utformas på ett sådant sätt att det finns en viss flexibilitet i vilka uppgifter Skolverket kan samla in med stöd av bestämmelsen.

En författning bör inte hänvisa till en författning på lägre nivå.⁹ Det är därmed inte lämpligt att i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ange att CSN ska lämna de uppgifter till Skolverket som huvudmännen kan rapportera till CSN enligt Skolverkets föreskrif-

⁷ Se Kvalitetsdeklaration, Gymnasieskolan: elever per 15 oktober, SCB, UF0103, 2022-03-10 samt SKOLFS 2011:142, Bilaga 9.

⁸ Det följer av 1 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

⁹ Gröna boken, Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 2014:1, s. 44.

ter. Vi föreslår i stället en skyldighet för CSN att lämna de uppgifter om elever i gymnasieskolan som Skolverket behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen. En sådan bestämmelse medför en viss flexibilitet, men avgränsar ändå på ett tillräckligt sätt vilka uppgifter Skolverket har rätt att få från CSN. Eftersom huvudmännen lämnar relevanta uppgifter till CSN i enlighet med Skolverkets föreskrifter behöver Skolverket inte begära utlämnande av uppgifterna från CSN. CSN vet vilka uppgifter Skolverket har behov av.

Studiestödsdataförordningen (2009:321) reglerar när CSN får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst (15 §). CSN får t.ex. lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan som omfattas av CSN:s uppgiftsskyldighet enligt 110 kap. 34 § socialförsäkringsbalken (2010:110) och uppgifter som krävs för att fullgöra uppgiftsskyldigheter enligt folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749) till Skatteverket. Vi föreslår att bestämmelsen med skyldighet för CSN att lämna uppgifter till Skolverket ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18). Det är därmed lämpligt att bestämmelsen i 15 § studiestödsdataförordningen justeras i enlighet med det (se författningsförslaget).

7.9.2 Universitets- och högskolerådet

Förslag: UHR ska lämna de uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå som Skolverket behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen.

Bestämmelsen i 2 a § andra stycket förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska tas bort.

Det följer av Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. att huvudmän för gymnasieskolan kan fullgöra uppgiftslämningen gällande betyg genom rapportering till UHR.¹⁰ På uppdrag av Skolverket samlar SCB in uppgifter till statistiken om gymnasieskolans betygsuppgifter dels från UHR, dels direkt från de skolenheter som inte är anslutna till UHR.

¹⁰ SKOLFS 2011:142.

De betygstyper som omfattas är examensbevis från högskoleförberedande program, examensbevis från yrkesprogram, examensbevis från fjärde tekniskt år, studiebevis från fjärde tekniskt år, studiebevis, gymnasiebetyg samt diplom och certifikat från International Baccalaureate. Examensbevis och studiebevis från fjärde tekniskt år samt diplom och certifikat från International Baccalaureate skickas alltid direkt till SCB (via textfil eller Excelfil).¹¹ UHR:s och SCB:s rapportering av betygsuppgifter bidrar med ett flertal uppgifter såsom betygstyp och studievägskod.¹²

Statistiken om gymnasieskolans betygsuppgifter visar genomsnittligt betygspoäng för elever med slutbetyg fördelat på program, kön, svensk/utländsk bakgrund och utbildningsnivå hos elevernas föräldrar. Även statistik över grundläggande behörighet till universitet och högskola, genomströmning och övergång till komvux, universitet och högskola finns.¹³ Statistiken innehåller också uppgifter om kursbetyg i gymnasiegemensamma ämnen och i vissa andra ämnen såsom moderna språk.¹⁴

UHR ska föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Det framgår av 2 a § första stycket förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet. Av instruktionen framgår också att uppgifterna i registret ska lämnas till statistikansvarig myndighet för skolväsendet eller till den myndighet eller det organ som den statistikansvariga myndigheten bestämmer (2 a § andra stycket). I det här avseendet finns det alltså redan en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Skolverket agerar dock inte i egenskap av statistikansvarig myndighet när uppgifter samlas in i verksamheten med informationsförsörjning och bestämmelsen blir enligt vår mening därmed inte tillämplig i den situationen (jfr bedömningen avseende 6 § förordningen om den officiella statistiken i avsnitt 7.5). Bestämmelsen i UHR:s instruktion ger möjlighet för statistikansvarig myndighet för skolväsendet – dvs. Skolverket – att bestämma att uppgifterna ska lämnas till en annan myndighet eller ett annat organ. Det framstår dock inte som relevant här. Vi föreslår att en ny bestämmelse

¹¹ <https://www.scb.se/lamna-uppgifter/undersokningar/Gymnasiets-betygsundersokning/>.

¹² Kvalitetsdeklaration, Gymnasieskolans betygsuppgifter, SCB, 2021-11-03, UF0102, s. 5.

¹³ <https://www.scb.se/UF0102>.

¹⁴ Skolverkets officiella statistik 2021/22, *Kursbetyg i gymnasiegemensamma ämnen* (tabell 4–10) och *Övriga kursbetyg* (tabell 11–14).

med skyldighet för UHR att lämna uppgifter till Skolverket ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18).

Vid ett genomförande av vårt förslag ska UHR lämna samma uppgifter till Skolverket som SCB i dag samlar in från UHR på uppdrag av Skolverket. Bestämmelsen om skyldighet för UHR att lämna uppgifter till Skolverket kan därmed utformas på liknande sätt som den nuvarande bestämmelsen i 2 a § andra stycket i UHR:s instruktion. UHR:s uppgiftslämnande till SCB – och i förlängningen Skolverket – fungerar såvitt kommit fram under utredningen bra. Vi ser därför inget behov av att ytterligare specificera vilka uppgifter om slutbetyg m.m. som UHR ska lämna. UHR bör alltså vara skyldigt att lämna uppgifter till Skolverket om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Som framgår ovan lämnar UHR dock mer specifika uppgifter om t.ex. kursbetyg i vissa ämnen och det ska myndigheten fortsätta att göra vid ett genomförande av vårt förslag.

Eftersom UHR ska lämna relevanta uppgifter för samtliga elever som har fått slutbetyg m.m. behöver Skolverket inte begära utlämnande av uppgifterna från UHR.

En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet för UHR i förordningen om Skolverkets informationsförsörjning innebär att 2 a § andra stycket i UHR:s instruktion bör tas bort (se författningsförslaget).

7.10 Uppgifter från Skatteverket

Vid ett genomförande av vårt förslag ska Skolverket samla in vissa uppgifter från Skatteverket. Det handlar om uppgifter både från beskattningsverksamheten och från folkbokföringsverksamheten. Det finns flera olika bestämmelser om skyldighet för Skatteverket att underrätta och lämna uppgifter till SCB. Det förekommer också att Skatteverket lämnar uppgifter till SCB med stöd av 6 § förordningen om den officiella statistiken.

7.10.1 Uppgifter från beskattningsdatabasen

Förslag: Skatteverket ska på begäran lämna de uppgifter om inkomster som har fastställts i beskattningsårets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 3 § 1 skatteförfarandelagen (2011:1244) som Skolverket behöver för informationsförsörjningen.

Skolverket behöver tillgång till uppgifter om föräldrars och vårdnadshavares inkomster. Det är enligt vår bedömning möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om sammanlagd förvärvsinkomst och kapitalinkomst (se avsnitt 5.10).

Skatteverket ska enligt 18 kap. 9 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) senast den 15 december efter beskattningsårets utgång lämna uppgifter till SCB om de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna som har fastställts i beskattningsårets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Skatteverket ska också lämna preliminära uppgifter om de beräknade sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för beskattningsåret till SCB. Skolverket behöver dock inte ha tillgång till preliminära beskattningsuppgifter för informationsförsörjningen på skolområdet. Det är tillräckligt att Skatteverket lämnar uppgifter om sådana inkomster som har fastställts i beslut.

Den s.k. skattesekretessen i 27 kap. 1 § OSL gäller inte beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs (27 kap. 6 § OSL). Skolverket skulle därmed kunna begära ut uppgifter från Skatteverket med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Enligt den bestämmelsen är Skatteverket dock inte skyldig att lämna ut uppgifter om det hindrar arbetets behöriga gång. För att säkerställa att Skolverket får tillgång till de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen anser vi att det behöver införas en bestämmelse om skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter till Skolverket.

De uppgifter om inkomst som SCB regelbundet använder vid uppdrag om underlag till kommunernas resursfördelning är sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster och kapitalinkomster. Skolverket ska enligt vårt förslag bedriva uppdragsverksamhet och i den verksamheten kunna utföra uppdrag om resursfördelning åt kommunerna (se kapitel 6). Därmed behöver Skolverket tillgång till uppgifter om sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster och

kapitalinkomster. Eftersom inkomstuppgifterna är offentliga hos Skatteverket och Skolverkets behov av uppgifter kan komma att förändras med tiden anser vi dock att uppgiftsskyldigheten bör omfatta även andra inkomster som fastställs i beslut om slutlig skatt enligt inkomstskattelagen. Vi föreslår att Skatteverket ska lämna de uppgifter om inkomster som har fastställts i beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 3 § 1 skatteförfarandelagen som Skolverket behöver för informationsförsörjningen. Eftersom Skolverket behöver uppgifterna i uppdragsverksamheten är det inte lämpligt att begränsa uppgiftsskyldigheten till uppgifter som Skolverket behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen.

Vi bedömer att Skolverket behöver uppgifter om beskattningsbar inkomst även för beräkning av det socioekonomiska index som ligger till grund för fördelning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (se avsnitt 7.15.3).

Skatteverket ska lämna uppgifter om inkomster först på begäran av Skolverket. För beräkning av det index som nämns ovan behöver Skolverket uppgifter om samtliga vårdnadshavare till de elever som huvudmännen lämnar uppgifter om per den 15 oktober varje år. Dessa uppgifter kan sen också användas i uppdragen från kommunerna om underlag för resursfördelning. För det fall elevsammansättningen förändrats efter den 15 oktober och nya elever tillkommit som Skolverket inte har uppgifter om får myndigheten begära kompletterande uppgifter från Skatteverket.

Vi anser att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för Skatteverket bör föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18).

7.10.2 Uppgifter från folkbokföringsdatabasen

Bedömning: Det behövs ingen bestämmelse om skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter från folkbokföringsdatabasen för att säkerställa Skolverkets tillgång till sådana uppgifter.

Alla myndigheter har rätt att erhålla uppgifter från folkbokföringen genom Navet. Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället. Navets funktioner regleras i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets

folkbokföringsverksamhet och i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.¹⁵ Det följer av 2 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att en myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt.

Skolverket behöver uppgifter från folkbokföringsdatabasen för att kunna fullgöra sitt uppdrag och kommer ha rätt att behandla personuppgifterna enligt de bestämmelser i 26 b kap. skollagen som vi föreslår (se avsnitt 8.10 och 8.11). Vi kan därmed konstatera att det vid ett genomförande av vårt förslag är möjligt för Skolverket att få tillgång till relevanta uppgifter från folkbokföringsdatabasen.

Uppgifterna från Navet lämnas i form av kodade datafiler. Navet tillhandahåller dock inte program eller system för behandling av datafilerna.¹⁶ Vissa av de uppgifter Skolverket behöver tillgång till finns inte heller tillgängliga som sökbegrepp i Navet, utan behöver tas fram genom bearbetningar av olika slag. Som exempel kan vi nämna variablerna svensk och utländsk bakgrund och om eleven har en eller två vårdnadshavare. Dessa bearbetningar kommer Skolverket behöva göra själv.

Skolverket har redan i dag tillgång till vissa uppgifter i Navet och får vissa ändringsaviseringar, vilket innebär att förändringar på valda uppgifter om samtliga personer som förändrats och som uppfyller Skolverkets specificerade begränsning levereras. På detta sätt kan Skolverket i viss utsträckning få uppdaterade uppgifter automatiskt, t.ex. om att elever i gymnasieskolan har utvandrat.

¹⁵ Navet, Avisering av folkbokföringsuppgifter, Allmän beskrivning, Skatteverket, version 2.5, 2021-04-28, s. 4.

¹⁶ Navet, Avisering av folkbokföringsuppgifter, Allmän beskrivning, Skatteverket, version 2.5, 2021-04-28, s. 4.

7.11 Uppgifter från Socialstyrelsen

Förslag: Socialstyrelsen ska på begäran lämna de uppgifter om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och om daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som Skolverket behöver för informationsförsörjningen.

Uppgift om huruvida vårdnadshavarna får ekonomiskt bistånd är en variabel som är vanligt förekommande när SCB tar fram underlag till resursfördelning åt kommunerna. Skolverket ska enligt vårt förslag bedriva uppdragsverksamhet och i den verksamheten kunna utföra uppdrag om resursfördelning åt kommunerna (se kapitel 6). Därmed behöver Skolverket kunna samla in uppgifter om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) från Socialstyrelsen för att informationsförsörjningen ska kunna tillgodoses på motsvarande sätt som i dag.

Skolverket har vid något tillfälle samlat in uppgifter från Socialstyrelsen inom ramen för uppföljning av sysselsättning efter gymnasiesärskolan respektive komvux som särskild utbildning (se Sysselsättning efter avslutade studier i gymnasiesärskolan och inom komvux som särskild utbildning i avsnitt 5.2.2). Det handlar om uppgifter om daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppgifterna finns i Socialstyrelsens register över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. De har lämnats till Skolverket med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Det finns såväl fristående gymnasiesärskolor som enskilda utbildningsanordnare som anordnar komvux som särskild utbildning. Den aktuella statistiken kan alltså röja uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, beroende på vilken nivå den presenteras på.

Vi föreslår att Socialstyrelsen ska lämna de uppgifter om ekonomiskt bistånd och om daglig verksamhet som Skolverket behöver för informationsförsörjningen. Socialstyrelsen har anført att det i bestämmelsen bör specificeras mer detaljerat vilka uppgifter som avses, exempelvis att utlämnandet avser uppgifter med personnummer och vilka specifika variabler i aktuella register som avses. Socialstyrelsen har vidare påpekat att myndigheten i dag inte har någon motsvarande uppgiftsskyldighet från något av hälsodata- och social-

tjänstregisterna och att uppgifterna enligt förslaget kommer att lämnas ut till mottagare där de omfattas av ett lägre sekretesskydd än hos Socialstyrelsen, som tillämpar 24 kap. 8 § OSL.

Vi föreslår att ett omvänt skaderekvisit ska tillämpas för uppgift om enskilda personliga förhållanden i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning, dvs. att det ska råda en presumtion för sekretess för sådana uppgifter (se avsnitt 9.7.2). Detsamma gäller inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL. Vidare jämföras verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade med socialtjänst (26 kap. 1 § fjärde stycket OSL). De aktuella uppgifterna kommer alltså ha samma sekretesskydd hos Skolverket som hos de kommuner som lämnar uppgifterna till Socialstyrelsen.

De uppgifter Socialstyrelsen ska lämna till Skolverket begränsas genom formuleringen *”som Skolverket behöver för informationsförsörjningen”*. Skolverket behöver t.ex. endast veta vilka vårdnadshavare som har fått ekonomiskt bistånd under en viss period. Hur stort bistånd som har betalats ut saknar betydelse för Skolverkets informationsförsörjning.

Mot den här bakgrunden anser vi att Socialstyrelsens skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket inte behöver specificeras ytterligare jämfört med vårt förslag.

Eftersom Skolverket behöver uppgifterna från Socialstyrelsen i uppdragsverksamheten är det inte lämpligt att begränsa uppgiftsskyldigheten till uppgifter som Skolverket behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen.

Skolverket behöver specificera för vilka individer myndigheten behöver uppgifter om ekonomiskt bistånd och daglig verksamhet. Socialstyrelsen ska därmed lämna uppgifter först på begäran av Skolverket.

Vi anser att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för Socialstyrelsen bör föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18).

Frågan om uppgiftsskyldighet som bryter statistiksekretessen är förenlig med EU-rätten återkommer vi till i avsnitt 7.15.2. Påverkan på förtroendet för statistiksekretessen behandlar vi i avsnitt 7.15.6.

7.12 Uppgifter från Myndigheten för yrkeshögskolan

Bedömning: Det behövs ingen bestämmelse om skyldighet för Myndigheten för yrkeshögskolan att lämna uppgifter till Skolverket.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) för ett register över studerande i konst- och kulturutbildningar och utbildningar med endast tillsyn¹⁷. Skolverket behöver uppgifter om elever från registret för uppföljningar om ungdomars och elevers sysselsättning efter avslutade studier i gymnasiesärskolan respektive inom komvux som särskild utbildning (se Sysselsättning efter avslutade studier i gymnasiesärskolan och inom komvux som särskild utbildning i avsnitt 5.2.2).

Uppgifterna i det aktuella registret är inte sekretessreglerade, utöver vad som följer av 21 kap. OSL. Vidare handlar det om uppgifter om ett relativt litet antal individer. En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det följer av 6 kap. 5 § OSL.

Mot den här bakgrunden bedömer vi att Skolverkets behov av uppgifter från MYH kan tillgodoses utan en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

7.13 Uppgifter från Migrationsverket

Förslag: Migrationsverket ska på begäran lämna de uppgifter om grund för bosättning som Skolverket behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen.

Migrationsverket lämnar vissa uppgifter till Skolverket redan i dag. Skolverket får t.ex. uppgifter två gånger per år för urval av huvudmän och skolenheter som ska delta i uppdraget om insatser för nyan-

¹⁷ Fristående eftergymnasiala utbildningar inom olika områden kan ansöka om statligt stöd i form av tillsyn av MYH. Utbildningarna får inte något ekonomiskt stöd i form av statsbidrag och de berättigar inte de studerande till studiestöd från CSN. Utbildningarna kallas därför för utbildningar med endast tillsyn (se <https://www.myh.se/utbildningar-med-endast-tillsyn>, hämtad 2023-01-11).

ländas lärande.¹⁸ Det handlar om uppgifter om barn och unga i olika ålderskategorier uppdelat på kommunnivå och uppgifterna har hanterats utanför Skolverkets särskilda statistikverksamhet.

I Skolverkets regleringsbrev för 2022 fick myndigheten i uppdrag att ta fram och aktivt erbjuda huvudmän det stöd de behöver för ett välfungerande mottagande i skolväsendet av barn och ungdomar som har flytt från Ukraina. Med anledning av det fick Skolverket uppgifter från Migrationsverket om hur många individer från Ukraina i åldern 6–17 år som sökt uppehållstillstånd i Sverige enligt massflyktsdirektivet eller sökt asyl. Uppgifterna redovisades per kommun och överlämnades till Skolverket med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Det handlade om aggregerade uppgifter, som inte avslöjade uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden och som utgångspunkt inte heller uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

Trots att Migrationsverket redan i dag lämnar vissa uppgifter till Skolverket finns det ingen specifik bestämmelse om uppgiftsskyldighet som anger att Migrationsverket ska lämna uppgifter till Skolverket. I den utsträckning Migrationsverket lämnar sekretessbelagda uppgifter tillämpas i dag 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Det får antas gälla även när Migrationsverket lämnar uppgifter till SCB. Det kommer dock inte vara möjligt för Migrationsverket att lämna uppgifter med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket OSL när Skolverket behöver uppgifter i verksamheten med informationsförsörjning. Därmed behövs det ny en bestämmelse om skyldighet för Migrationsverket att lämna uppgifter till Skolverket.

Migrationsverket har tillgång till flera uppgifter som är relevanta på skolområdet. Vissa av uppgifterna finns även i Skatteverkets folkbokföringsdatabas och bör samlas in därifrån av det skälet att Skatteverkets system Navet möjliggör distribution av uppgifterna på ett smidigt sätt. Den uppgift vi identifierat som Skolverket behöver samla in från Migrationsverket är grund för bosättning.

Grund för bosättning består av sammanlagt 19 kategorier. I statistiken om etablering för elever som avslutat kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) delar Skolverket in eleverna i tre olika kategorier:

- EU/EES/Arbete och studier

¹⁸ Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska, 2019-11-14, U2019/01553/S (delvis), U2019/03797/S.

- Anknytningar
- Flyktingar

Flyktingar innehåller alla Migrationsverkets kategorier för flyktingar, exempelvis konventionsflyktingar och skyddsbehövande.¹⁹

I promemorian *Invandrare som påbörjat utbildning i svenska för invandrare*²⁰ använde Skolverket något fler kategorier:

- Arbete
- Flykting
- Anhörig
- Studier
- Övrigt

Kategorin flykting hade samma betydelse i promemorian som den har i statistiken om etablering för elever som avslutat sfi.

Principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen (artikel 5.1 c) innebär att Skolverket inte ska ha tillgång till fler uppgifter än vad som är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Med hänsyn till hur Skolverket har använt uppgift om grund för bosättning hitintills – och kan tänkas komma att använda uppgiften framöver – behöver myndigheten sannolikt inte så detaljerad information som de 19 kategorierna ger. Det framstår dock som olämpligt att i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet specificera på vilken detaljnivå Migrationsverket ska lämna uppgifter om grund för bosättning.

Vi föreslår att Migrationsverket ska lämna de uppgifter om grund för bosättning som Skolverket behöver för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen. En sådan bestämmelse medför en viss flexibilitet, men avgränsar ändå på ett tillräckligt sätt vilka uppgifter Skolverket har rätt att få från Migrationsverket.

Skolverket behöver specificera för vilka individer myndigheten behöver uppgifter om grund för bosättning. Migrationsverket ska därför lämna uppgifter först på begäran av Skolverket.

¹⁹ SFI Etablering Riksnivå 2018 Tabell 2 A, Skolverket.

²⁰ Skolverket 2014-05-27, dnr 71-2013:299.

Vi anser att bestämmelsen bör föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18).

7.14 Uppgifter från statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning

Förslag: Statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning ska på begäran lämna uppgifter till Skolverket om examen för personal inom sådan verksamhet som är föremål för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen.

SCB samlar in uppgifter om studenter och examinerade i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå för framställning av statistik. Universitetskanslersämbetet är statistikansvarig myndighet för denna statistik. Uppgifterna samlas huvudsakligen in direkt från Ladok – universitetens och högskolornas administrativa system – via centralt utvecklade uttagsprogram. För högskolor som inte är anslutna till Ladok används en webbaserad insamling.²¹ Ladok ägs gemensamt av 40 universitet och högskolor samt CSN. Bland de universitet och högskolor som ingår i konsortiet finns både statliga och enskilda huvudmän.²²

Uppgifterna som samlas in från universitet och högskolor ligger till grund för SCB:s *Universitets- och högskoleregister*. Från detta register hämtar SCB uppgifter om examen för den personal huvudmännen rapporterar in uppgifter om. Det är enligt vår bedömning möjligt för Skolverket att samla in uppgifter om vilken typ av examen personalen i skolväsendet har samt vilket huvudämne eller vilken inriktning examen avser (se Personalstatistik i avsnitt 5.2.2). Det är uppgifter som behövs eftersom personalens högsta utbildning inte behöver vara den relevanta utbildningen för arbetet inom skolväsendet.

De statliga lärosätenas rapportering regleras i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. SCB:s universitets- och högskoleregister regleras i 3 kap.

²¹ Kvalitetsdeklaration, Studenter och examinerade i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, 2021-10-13, SCB, UF0205.

²² <https://www.ladok.se/om-oss/partner>.

i förordningen. Kapitlet innehåller bestämmelser bl.a. om ändamålet med registret (2 §), om vilka uppgifter registret ska innehålla (3 och 7 §§), om vilka uppgifter från andra register och system som får föras in i registret (4–6 §§) samt om gallring (8 §). Universitets- och högskoleregistret ska innehålla uppgifter om samtliga studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå och om samtliga doktorander. Uppgifterna får hämtas från högskolornas studieregister (3 och 7 §§).

Enskilda utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina är skyldiga att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen enligt 6 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Den ovan nämnda förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor innehåller bestämmelser om studieregister (2 kap.). Varje högskola ska föra ett studieregister och där ange uppgifterna individuellt för varje student (2 kap. 1 §). Uppgifter får lämnas ut från en högskolas studieregister bl.a. till CSN om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av studiestöd, till SCB enligt bestämmelserna i förordningen och till Universitetskanslersämbetet om uppgifterna behövs för uppföljning eller för att granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor (2 kap. 6 § 3, 5 och 12).

Att uppgifter får lämnas ut enligt regelverket för behandling av personuppgifter är inte detsamma som att de enskilda utbildningsanordnarna har en skyldighet att lämna ut uppgifterna. Föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska meddelas i lag under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). CSN, SCB och Universitetskanslersämbetet är alla statistikansvariga myndigheter och kan därmed samla in uppgifter från de enskilda utbildningsanordnarna med stöd av 7 § lagen om den officiella statistiken. Det kommer Skolverket enligt vår bedömning inte kunna göra i verksamheten med informationsförsörjning (se avsnitt 7.5). Skolverket kan enligt vår bedömning inte heller samla in uppgifter med stöd av 6 § lagen om tillstånd att utfärda vissa examina eftersom det inte handlar om uppföljning och utvärdering av utbildningen hos de enskilda utbildningsanordnarna.

Skolverket behöver uppgifter om examen, vilka som utgångspunkt inte är sekretessbelagda. Eftersom uppgifter kan behövas även från enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskole-

utbildning – som inte omfattas av offentlighetsprincipen – behövs det ändå en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet som säkerställer att Skolverket kan samla in de uppgifter som behövs om personalens examen.

Som framgår ovan anser vi att uppgiftsskyldighet för de enskilda utbildningsanordnarna inom universitets- och högskoleutbildning bör införas på lagnivå (se avsnitt 7.6.2). Eftersom statliga universitet och högskolor ska lämna samma uppgifter som de enskilda utbildningsanordnarna framstår det som lämpligt att låta bestämmelsen om uppgiftsskyldighet omfatta även dessa.

Huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen till Skolverket (26 kap. 26 § skollagen). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning som ska lämnas (26 kap. 25 § tredje stycket skollagen).

Vi föreslår en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i 26 kap. 25 a § skollagen, i anslutning till bestämmelsen om huvudmännens uppgiftsskyldighet. Statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Skolverket om examen för personal inom sådan verksamhet som är föremål för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen.

Uppgift om examen kan innefatta typ av examen, huvudämne, inriktning eller liknande som Skolverket behöver. Vi bedömer att integritetsintrånget blir begränsat om Skolverket får ta del av sådana uppgifter.

Skolverket behöver specificera för vilka individer myndigheten behöver uppgifter om examen. Uppgifter ska därför lämnas först på begäran av Skolverket.

Skolverket får förelägga huvudman som är uppgiftsskyldig enligt 26 kap. 25 § skollagen att fullgöra sin skyldighet (26 kap. 26 § skollagen). Ett sådant föreläggande får förenas med vite (26 kap. 27 § skollagen). Vi bedömer att Skolverkets rätt att förelägga uppgiftslämnare vid vite inte behöver utökas till att även omfatta statliga universitet och högskolor eller enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning.

Bestämmelserna i förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor och i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina som nämns ovan behövs även fortsättningsvis för att SCB:s och andra aktörers behov av information om universitets- och högskoleutbildning ska kunna tillgodoses. Bestämmelserna bör därmed finnas kvar oförändrade vid ett genomförande av vårt förslag.

7.15 Uppgifter från SCB

7.15.1 Generella överväganden om uppgiftsskyldighet för SCB

Det är enligt vår bedömning ofrånkomligt att SCB behöver tillhandahålla Skolverket vissa uppgifter även vid ett genomförande av vårt förslag för att behovet av information på skolområdet ska kunna tillgodoses på motsvarande sätt som innan det ändrade rättsläget. Vissa av dessa uppgifter kommer att kunna lämnas till och stanna inom Skolverkets särskilda verksamhet med framställning av statistik. Sådana uppgifter kan SCB även fortsättningsvis lämna ut till Skolverket med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket OSL, eftersom de kommer att omfattas av statistiksekretess även hos Skolverket. En stor del av de uppgifter som SCB i dag tillhandahåller Skolverket, som t.ex. olika socioekonomiska bakgrundsvariabler, kommer Skolverket dock behöva ha tillgång till utanför myndighetens statistikverksamhet. Enligt vår bedömning kommer Skolverket inte kunna samla in dessa uppgifter i verksamheten med informationsförsörjning med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet i den officiella statistiken (se avsnitt 7.5). Vi anser att det därmed behöver införas en bestämmelse om skyldighet för SCB att lämna uppgifter till Skolverket.

SCB har i dag ingen skyldighet att lämna uppgifter till andra myndigheter utöver skyldigheten i 6 § förordningen om den officiella statistiken, som anger att en statlig myndighet ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik till statistikansvariga myndigheter. Flera av de andra statistikansvariga myndigheterna behöver i olika utsträckning uppgifter från SCB för att kunna framställa statistik. Eftersom uppgifterna regelmässigt hanteras i myndigheternas särskilda statistikverksamhet kan SCB lämna ut uppgifterna med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Det finns

därför ingen befintlig bestämmelse om uppgiftsskyldighet för SCB att hämta vägledning från.

Det är önskvärt med en uppgiftsskyldighet som är tillräckligt precis för att endast nödvändiga uppgifter ska kunna lämnas ut från SCB till Skolverket. Samtidigt kan det finnas ett värde i en flexibel bestämmelse om uppgiftsskyldighet som innebär att Skolverkets behov av information kan tillgodoses även över tid.

En omständighet att beakta vid utformningen av SCB:s uppgiftsskyldighet är att en relativt generell och flexibel bestämmelse ger utrymme för Skolverket att få sådana uppgifter från SCB som Skolverket kan begära ut även från andra myndigheter med stöd av de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som vi föreslår. Med en förhållandevis generös uppgiftsskyldighet skulle Skolverket alltså kunna få uppgifter från SCB som Skolverket enligt vårt förslag ska samla in själv från t.ex. Skatteverket och Migrationsverket. Exempel på sådana situationer skulle kunna vara uppgifter från Skatteverket om tidpunkt för invandring och om beskattningsbar inkomst. En skyldighet för SCB att lämna uppgifter om t.ex. elevers och föräldrars socioekonomiska bakgrund innebär att Skolverket skulle kunna samla in dessa uppgifter från SCB i stället för från Skatteverket. Det är dock rimligt att utgå från att Skolverket kommer att tillämpa regelverket på avsett sätt.

Utredningens uppdrag har sin grund i att uppgifter om enskilda huvudmän och fristående skolor inte kan lämnas ut från SCB:s och Skolverkets särskilda statistikverksamhet, men att sådan information ändå ska vara tillgänglig i samma omfattning som tidigare. Det Skolverket – och i förlängningen andra aktörer som har behov av information om skollagsreglerad verksamhet – vill ha tillgång till är primärt information om de enskilda huvudmännen och om de fristående förskolorna och skolorna. Med hänsyn till det har vi övervägt om SCB:s uppgiftsskyldighet bör avse endast aggregerade uppgifter på huvudmanna-, förskole- och skolenhetsnivå och inte uppgifter på individnivå.

Från integritetssynpunkt kan det framstå som givet att SCB endast bör lämna ut uppgifter på aggregerad nivå till Skolverket, eftersom skyddet för den personliga integriteten då upprätthålls i större utsträckning än om uppgifter på individnivå lämnas ut. En fördel om SCB endast lämnar ut uppgifter på aggregerad nivå är att det i princip bara är sådan information som ska offentliggöras av

Skolverket som lämnas ut och inte längre omfattas av statistiksekretess. Å andra sidan skulle det innebära att Skolverket får tillgång till uppgifter på individnivå i betydligt mindre utsträckning än i dag, vilket i sin tur skulle medföra minskade möjligheter för Skolverket att utföra olika typer av uppföljningar och utvärderingar.

Skolverket skulle t.ex. inte kunna göra sådana studier som innebär att man följer individer genom utbildningssystemet och vidare till arbetsmarknaden. Inte heller skulle Skolverket kunna analysera frågor som skolsegregation, likvärdighet och betygssättning så som myndigheten gjort hitintills.²³ En sådan begränsning skulle också få konsekvenser för Sveriges möjligheter att delta i internationella studier som PISA, TIMSS och PIRLS, eftersom uppgifter på individnivå behövs för urval till studierna och analys av resultaten. I praktiken skulle Skolverket behöva överlämna de uppgifter om elever och personal som Skolverket samlar in från huvudmännen till SCB, som skulle få komplettera uppgifterna med bl.a. socioekonomiska bakgrundsvariabler och ta fram statistiken på aggregerad nivå.

En sådan utveckling är enligt våra direktiv inte önskvärd och skulle innebära att SCB utför ett mer omfattande arbete åt Skolverket än i dag. SCB:s skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket på aggregerad nivå skulle dessutom bli omfattande och i praktiken närma sig ett undantag från 24 kap. 8 § OSL för uppgifter om enskilda huvudmän. Det är inte aktuellt enligt våra direktiv.

SCB:s uppgiftsskyldighet skulle kunna utformas så att SCB är skyldig att lämna de uppgifter som Skolverket behöver för t.ex. statistikframställning och fördelning av statsbidrag. En sådan bestämmelse skulle ha stora likheter med det tillfälliga undantaget i 24 kap. 8 a § OSL och det skulle medföra svårigheter att specificera för vilka syften SCB ska vara skyldig att lämna ut uppgifter. En sådan bestämmelse säger inte heller något om vilka uppgifter som behövs för de angivna syftena, vilket innebär en otydlighet. Det är också tveksamt om en sådan bestämmelse skulle vara förenlig med utredningens direktiv, där det anges att en mer begränsad sekretessbrytande bestämmelse än den tidsbegränsade sekretessbestämmelse som gäller nu kan behöva övervägas. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet baserad på användningsområden ger dock en flexibilitet vad gäller

²³ Se t.ex. Skolverket (2018), *Analysen och familjebakgrundens betydelse för skolresultaten*, Skolverket (2019), *Analysen och likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor* och Skolverket (2022), *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*.

vilka uppgifter SCB ska lämna, vilket är en fördel på så vis att Skolverket kan få tillgång även till relevanta uppgifter som inte går att förutse i nuläget. En nackdel med en sådan bestämmelse är att Skolverkets uppdrag kan komma att ändras och att bestämmelsen då också kan behöva ändras med anledning av det. En annan nackdel är att det är svårt att förutse i vilka avseenden statistiksekretessen kan komma att brytas.

Ett annat sätt att utforma SCB:s uppgiftsskyldighet är att genom en uttömmande uppräkningspecificera vilka uppgifter SCB ska lämna till Skolverket. En sådan bestämmelse blir detaljerad, vilket skapar tydlighet och förutsebarhet. Det är att föredra både från integritetssynpunkt och för att det begränsar genombrottet i statistiksekretessen. Å andra sidan saknar en sådan bestämmelse flexibilitet och kan behöva justeras när nya behov av uppgifter uppkommer.

7.15.2 Uppgiftsskyldigheter som bryter statistiksekretessen är förenliga med EU-rätten

Bedömning: De bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Socialstyrelsen och SCB som vi föreslår är förenliga med EU-förordningen om europeisk statistik.

Bestämmelser om utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik finns i EU-förordningen om europeisk statistik.²⁴ Vid införandet av den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL övervägdes om en sådan bestämmelse strider mot den EU-rättsliga regleringen (prop. 2020/21:141 s. 19 f.). Regeringen bedömde att förordningen om europeisk statistik inte hindrar införandet av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som avser uppgifter som i och för sig omfattas av statistiksekretessen, men som samlas in för att användas för framställning av även annan statistik än europeisk statistik, eller för andra ändamål än statistikframställning överhuvudtaget. Då de uppgifter som används

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådet förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program.

för den europeiska statistiken i fråga om skolväsendet i Sverige dessförinnan har samlats in som underlag för Sveriges officiella statistik över skolväsendet och barnomsorgen, bedömdes det inte finnas några hinder från EU-rättslig utgångspunkt att införa en sådan tillfällig sekretessbrytande bestämmelse avseende statistiksekretessen som den i nuvarande 24 kap. 8 a § OSL.

Förbudet i EU-förordningen om europeisk statistik mot att använda konfidentiella uppgifter för andra ändamål än statistiska ändamål gäller uppgifter som erhållits uteslutande för framställning av europeisk statistik (artikel 20.2). Enligt bestämmelsens ordalydelse omfattar den alltså inte uppgifter som SCB eller en annan svensk ESS-myndighet²⁵, t.ex. Skolverket, erhållit även för andra ändamål än att framställa europeisk statistik. Enligt förarbetena till 24 kap. 8 a § OSL var den mest naturliga tolkningen med hänsyn till ordalydelsen att förordningen inte hindrar en nationell reglering som innebär att uppgifter som nationella myndigheter har erhållit för framställning av statistik som inte utgör europeisk statistik, får lämnas ut för att användas för andra ändamål än statistiska ändamål. En annan tolkning skulle innebära att uppgifter som ursprungligen samlats in för ett annat syfte än framställning av europeisk statistik ändå inte får användas för detta andra syfte, om uppgifterna också skulle användas för framställning av europeisk statistik. En sådan ordning vore inte rimlig med hänsyn till de begränsningar det i praktiken skulle innebära för möjligheten att använda uppgifter ur andra administrativa källor än sådana som samlas in enbart för europeisk statistik (prop. 2020/21:141 s. 20).

De bestämmelser vi föreslår om skyldighet för Socialstyrelsen och SCB att lämna uppgifter innebär att dessa myndigheter kommer att lämna ut uppgifter som omfattas av statistiksekretess. Det handlar dock om uppgifter som inte uteslutande samlats in för framställning av europeisk statistik. SCB använder t.ex. uppgifter om utbildningsnivå för framställning av den officiella statistiken om befolkningens utbildning. Socialstyrelsen ansvarar för den officiella statistiken om individ- och familjeomsorg och om stöd och service till funktionshindrade och använder de uppgifter vårt förslag avser för det. Vi bedömer därmed – i enlighet med uttalandena i prop. 2020/21:141 –

²⁵ ESS står för det europeiska statistiksystemet och är partnerskapet mellan gemenskapens statistikmyndighet, dvs. kommissionen (Eurostat) och de nationella statistikbyråerna (NSI) och andra nationella myndigheter som i medlemsstaterna ansvarar för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik (artikel 4 i EU-förordningen om europeisk statistik).

att det inte finns några hinder från EU-rättslig utgångspunkt att införa sådana bestämmelser om uppgiftsskyldighet för SCB och Socialstyrelsen som vi föreslår. Att de bestämmelser som bryter statistiksekretessen ska införas i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning – och inte i offentlighets- och sekretesslagen – saknar enligt vår mening betydelse för bedömningen.

7.15.3 Skolverkets behov av uppgifter från SCB

Bedömning: Skolverket behöver uppgifter från SCB om utbildningsnivå samt om sysselsättning under och efter avslutade studier.

Förslag: Skolverket ska beräkna det socioekonomiska index som ligger till grund för fördelning av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Vi har tidigare tagit ställning till vilka uppgifter Skolverket har möjlighet att samla in själv (se kapitel 5). De uppgifter vi identifierat – som används för informationsförsörjningen på skolområdet i dag – som Skolverket inte har möjlighet att samla in är förenklat uttryckt uppgifter om utbildningsnivå, disponibel inkomst och sysselsättning under och efter avslutade studier.

Uppgifter om utbildningsnivå och om sysselsättning under och efter avslutade studier används vid framställning av statistik på skolområdet. Det är uppgifter som SCB förfogar över i sin verksamhet och vi bedömer att Skolverket behöver få tillgång till uppgifterna från SCB vid ett genomförande av vårt förslag.

Uppgift om disponibel inkomst används i dagsläget primärt av SCB som en variabel vid beräkning av det socioekonomiska index som ligger till grund för fördelning av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (se avsnitt 5.8.1). Det har också förekommit studier där Skolverket har använt sig av uppgifter om disponibel inkomst.²⁶ Resultatet av studierna har dock presenterats på nationell nivå, vilket innebär att statistiksekretessen inte utgör något hinder.

²⁶ Se t.ex. Skolverket (2018), *Delta i förskola*, dnr 2018:12.

Om det socioekonomiska indexet för fördelning av statsbidrag ska beräknas på exakt samma sätt som i dag måste SCB – vid ett genomförande av vårt förslag – antingen beräkna och tillhandahålla Skolverket indexet eller tillhandahålla Skolverket uppgifter om disponibel inkomst, så att Skolverket kan beräkna indexet. Oavsett om SCB lämnar ut uppgifter om disponibel inkomst på individnivå eller uppgifter om socioekonomiska index på huvudmannanivå innebär ett utlämnande till Skolverkets informationsförsörjningsverksamhet att statistiksekretessen bryts.

Enligt 4 § andra stycket förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska grunden för indexvärdet vara ett av SCB beräknat socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass och grundskola. Bestämelsen reglerar inte exakt hur indexet ska beräknas. SCB tog fram den aktuella beräkningsmodellen utifrån ett uppdrag i myndighetens regleringsbrev för år 2018. Regeringen skriver där att uppdraget har sitt ursprung i det förslag som Skolkommissionen presenterat i sitt slutbetänkande. Det framgår av slutbetänkandet att en av variablerna bör vara vårdnadshavarnas disponibla inkomst.²⁷ Det framgår dock inte varför kommissionen valde att beakta just disponibel inkomst snarare än något annat mått på vårdnadshavarnas inkomst.

Grundtanken med modellen för beräkning av indexet är att elever som statistiskt sett har hög sannolikhet att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan har ett större behov av stöd än elever som har låg sannolikhet att inte uppnå behörighet. Indexet baseras på en regression med olika socioekonomiska variabler.²⁸

En del av de kommuner som beställer underlag från SCB för fördelning av resurser efterfrågar s.k. regressionsanalyser. Dessa analyser har stora likheter med den modell SCB använder vid beräkning av det socioekonomiska indexet. Även dessa regressionsanalyser syftar till att – med beaktande av olika socioekonomiska variabler – beräkna sannolikheten för att eleverna uppnår behörighet till gymnasieskolan. Kommunerna kan vid tillämpning av 2 kap. 8 b § skollagen välja vilka variabler som ska ligga till grund för fördelningen av resurser. Det förekommer såväl att kommunerna väljer en s.k. standardmodell som SCB tagit fram som att kommunerna – ibland i dialog med SCB – väljer att använda andra variabler. I de fall kommunen

²⁷ SOU 2017:35 s. 431.

²⁸ SOU 2017:35 s. 227.

vill att vårdnadshavarnas inkomst ska beaktas används regelmässigt uppgifter om vårdnadshavarnas beskattningsbara förvärvsinkomst och kapitalinkomst.²⁹ Disponibel inkomst används vanligtvis inte – såvitt utredningen kan förstå – när SCB tar fram underlag för resursfördelning åt kommunerna.

Det finns alltså stora likheter mellan det socioekonomiska index som ligger till grund för fördelning av det aktuella statsbidraget och de regressionsanalyser som SCB gör på uppdrag av kommunerna för resursfördelning. Vid beräkning av indexet beaktas alltid vårdnadshavarnas disponibla inkomst, medan inkomst inte alltid utgör en variabel vid resursfördelningen. I de fall inkomst beaktas vid resursfördelningen är det – enligt uppgifter från SCB – variabeln beskattningsbar förvärvsinkomst och kapitalinkomst som är relevant. Uppgift om beskattningsbar förvärvsinkomst och kapitalinkomst kan lämnas ut från Skatteverket och skulle – till skillnad från uppgift om disponibel inkomst – inte medföra att sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL behöver brytas (se avsnitt 7.10.1).

Skillnaden mellan å ena sidan disponibel inkomst och å andra sidan beskattningsbar förvärvsinkomst och kapitalinkomst, är i huvudsak att disponibel inkomst även tar hänsyn till transfereringar som barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd. Disponibel inkomst ger således en mer rättvisande bild av hushållens ekonomiska förutsättningar än beskattningsbar förvärvsinkomst och kapitalinkomst.

Fråga är om disponibel inkomst har en så pass mycket högre förklaringsgrad för elevernas sannolikhet att uppnå gymnasiebehörighet att det skulle motivera att statistiksekretessen bryts. Utredningen har inte kunnat bedöma hur utfallet skulle bli om beskattningsbar förvärvsinkomst och kapitalinkomst används i stället. Det är rimligt att anta att utfallet inte blir exakt detsamma. Vår bedömning är dock att de skillnader i utfall som kan tänkas uppstå inte är tillräckliga för att motivera ett genombrott i statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL. Med hänsyn till det starka intresset av att värna statistiksekretessen, måste eventuella skillnader i utfall vara avgörande för statsbidragets funktion för att kunna motivera ett sekretessgenombrott. I det här sammanhanget är det också relevant att beakta att Skolkommissionen, när den lämnade sitt slutbetänkande gjorde det vid en tidpunkt då sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL inte ansågs hindra utlämnande av en uppgift om socioekonomiskt index på huvudmannanivå. Varken kom-

²⁹ Enligt uppgifter från SCB.

missionen eller SCB behövde således värdera sina bedömningar i förhållande till den bestämmelsen.

Det har inte kommit fram annat än att statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling kan fylla sitt syfte på ett ändamålsenligt sätt även om beskattningsbar förvärvsinkomst och kapitalinkomst beaktas i stället för disponibel inkomst. Det gäller särskilt med beaktande av att ingreppen i statistiksekretessen ska vara så begränsade som möjligt. Det är enligt vår bedömning därmed inte motiverat med ett genombrott i statistiksekretessen för uppgifter om disponibel inkomst eller för uppgifter om det socioekonomiska indexet.

Utöver uppgifter om vårdnadshavarnas inkomst – och de uppgifter Skolverket behöver även i andra sammanhang som t.ex. utbildningsnivå – behöver Skolverket också tillgång till variabeln bostadsområdets socioekonomiska status för att kunna beräkna indexet. Socioekonomisk status på bostadsområden – utan koppling till elever eller skolenhet – kan SCB dock lämna ut till Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning utan hinder av statistiksekretessen. Bostadsområdena är nämligen så stora att det inte går att bakvägs-identifiera enskilda individer eller juridiska personer.

Mot den här bakgrunden föreslår vi att Skolverket ska beräkna det socioekonomiska index som ligger till grund för fördelning av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, med beaktande av vårdnadshavarnas beskattningsbara förvärvsinkomst och kapitalinkomst i stället för disponibel inkomst. Det är uppgifter som Skolverket har möjlighet att samla in från Skatteverket (se avsnitt 7.10.1) och de uppgifter Skolverket behöver är inte sekretessbelagda. Bestämmelsen i 4 § förordningen om statsbidrag bör justeras som en följd av det, så att det inte anges att SCB ska beräkna det socioekonomiska indexet.

7.15.4 SCB:s skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket

Förslag: SCB ska på begäran lämna de uppgifter på individnivå om utbildningsnivå och om sysselsättning under eller efter avslutade studier som Skolverket behöver för informationsförsörjningen.

För att konkretisera de överväganden som behöver göras för att ta ställning till utformningen av bestämmelsen om SCB:s skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket har vi tagit fram tre förslag på formuleringar. Vi återger dessa nedan och resonerar sedan kring vilken utformning som är lämpligast.

Förslag 1

I den utsträckning Skolverket behöver uppgifter för informationsförsörjningen ska SCB lämna uppgifter

- på skolenhets- och huvudmannanivå, och
- om socioekonomiska bakgrundsvariabler på individnivå.

Förslag 2

I den utsträckning Skolverket behöver uppgifter för informationsförsörjningen ska SCB lämna uppgifter om

- utbildningsnivå, och
- sysselsättning under eller efter avslutade studier.

SCB ska också lämna de uppgifter som Skolverket behöver för fördelning av statsbidrag i enlighet med lag eller förordning.

Förslag 3

SCB ska lämna uppgifter till Skolverket om

- föräldrars och vårdnadshavares utbildningsnivå,
- utbildningsnivå för personal inom sådan verksamhet som är föremål för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen, och
- sysselsättning för elever som avslutat studier i gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning eller kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning.

Förslag 1 innebär en vid uppgiftsskyldighet för SCB och gör det möjligt för Skolverket att samla in en relativt stor mängd olika uppgifter. Begreppet socioekonomiska bakgrundsvariabler är svårdefinierat. Flexibiliteten blir förhållandevis stor och bestämmelsen medför goda förutsättningar för Skolverket att i framtiden samla in även sådana uppgifter som i dag inte identifierats som relevanta för informationsförsörjningen på skolområdet, men som med tiden kan visa sig vara av betydelse vid t.ex. uppföljning och utvärdering av den skollagsreglerade verksamheten. Bestämmelsen ger också Skolverket möjlighet att få tillgång till uppgifter på skolenhets- och huvudmannanivå utan begränsning. Med förslag 1 finns det en överhängande risk att SCB:s uppgiftsskyldighet blir betydligt mer omfattande än avsett. Det medför i sin tur en risk för större genombrott i statistiksekretessen och för större ingrepp i barns, elevers, föräldrars och personals personliga integritet än vad som är eftersträfvansvärt enligt utredningens direktiv. Med hänsyn till det anser vi att det inte är lämpligt med en bestämmelse motsvarande förslag 1.

Förslag 3 innehåller – å andra sidan – en detaljerad specificering av de uppgifter på individnivå SCB ska kunna lämna till Skolverket utan hinder av statistiksekretessen. En sådan bestämmelse saknar flexibilitet och Skolverket har inte rätt att få andra uppgifter än de uppräknade. De uppgifter SCB ska lämna anges något mer specifikt i förslag 3 än i förslag 2. Skillnaden mellan förslagen är i praktiken dock liten vad gäller uppgifter på individnivå. Eftersom det av förslag 2 följer att det enbart är uppgifter Skolverket behöver för informationsförsörjningen begränsas de aktuella uppgifterna i stort sett ändå till vad som anges i förslag 3. Flexibiliteten blir eventuellt något större med förslag 2. Vidare är den kortare formuleringen i förslag 2 enligt vår mening bättre, då den är att föredra vad gäller läsbarheten.

En skillnad mellan förslag 1 och förslag 2 är att SCB:s skyldighet att tillhandahålla Skolverket uppgifter på skolenhets- och huvudmannanivå har begränsats i det senare förslaget till uppgifter som behövs för fördelning av statsbidrag. I förslag 3 saknas skyldighet för SCB att lämna ut uppgifter på aggregerad nivå helt.

Skolverket kan i stor utsträckning själv ta fram information om skolenheter och huvudmän om myndigheten har tillgång till uppgifter på individnivå om barn, elever, föräldrar, vårdnadshavare och personal. Eftersom Skolverket kommer att ha tillgång till sådana

uppgifter på individnivå vid ett genomförande av vårt förslag och genombrottet i statistiksekretessen i möjligaste mån ska begränsas enligt utredningens direktiv föreslår vi att SCB inte ska lämna några uppgifter till Skolverket på aggregerad nivå, dvs. på skolenhets- och huvudmannanivå. Aggregerade uppgifter på t.ex. kommunnivå som inte röjer uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden kan SCB dock lämna ut utan hinder av statistiksekretessen.

Skolverket behöver specificera för vilka individer myndigheten behöver uppgifter från SCB. SCB ska därför lämna uppgifter först på begäran av Skolverket.

Vad gäller uppgifter på individnivå ska SCB alltså – vid ett genomförande av vårt förslag – tillhandahålla Skolverket uppgifter om utbildningsnivå och om sysselsättning under eller efter avslutade studier. Det är uppgifter Skolverket behöver om tillgången till information om den skollagsreglerade verksamheten ska motsvara tillgången till information innan det ändrade rättsläget. Dessa uppgifter bygger på bearbetningar av uppgifter från ett stort antal datakällor och vi bedömer att det därför inte är möjligt för Skolverket att själv samla in uppgifterna.

Man kan argumentera för att ett genombrott i statistiksekretessen i detta avseende är motiverat med hänsyn till vikten av att Skolverket kan bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt, t.ex. genom att följa upp och utvärdera skolväsendet i enlighet med 26 kap. 24 § skollagen eller genom att ta fram underlag åt kommunerna för resursfördelning enligt 2 kap. 8 b § skollagen inom ramen för uppdragsverksamheten. Ett sådant generellt argument skulle i förlängningen kunna medföra att ytterligare genombrott i statistiksekretessen anses motiverade om Skolverkets anspråk på uppgifter förändras i framtiden, t.ex. med anledning av nya forskningsrön.

Det är dock inte vår uppfattning att vikten av att Skolverket kan bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt generellt sett motiverar genombrott i statistiksekretessen. I så fall skulle en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i enlighet med förslag 1 vara att föredra. Utgångspunkten är i stället att tillgång till uppgifter i de två avseenden som identifierats hitintills – tillsammans med tillgång till uppgifter från andra aktörer än SCB – är tillräckligt för att säkerställa tillgången till skolinformation på motsvarande sätt som före det ändrade rättsläget. Skolverkets eventuella behov av ytterligare uppgifter i framtiden motiverar inte fler genombrott i statistiksekre-

tessen. I stället måste eventuella framtida uppdrag eller arbetsuppgifter för Skolverket, utgå från vilka uppgifter som finns att tillgå utifrån de regler som gäller.

Mot den här bakgrunden föreslår vi att SCB på begäran ska lämna de uppgifter på individnivå om utbildningsnivå och sysselsättning under eller efter avslutade studier som Skolverket behöver för informationsförsörjningen. Vi anser att bestämmelsen bör föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18).

7.15.5 Uppgifter till Skolverkets uppdragsverksamhet

Skolverket ska enligt vårt förslag bedriva uppdragsverksamhet inom ramen för sin statistik- och informationsförsörjningsverksamhet. Skolverket ska endast få utföra uppdrag som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde (se avsnitt 6.5). Skolverkets uppdragsverksamhet kommer således att vara av mer begränsad omfattning än SCB:s uppdragsverksamhet.

Ett hos SCB viktigt och vanligt förekommande uppdrag på skolområdet är att ta fram underlag för resursfördelning i enlighet med 2 kap. 8 b § skollagen åt kommuner. Vid bedömningen av vilka uppgifter Skolverket behöver för att informationsförsörjningen på skolområdet ska kunna tillgodoses har vi beaktat de variabler som är vanligt förekommande vid sådan fördelning av resurser. Bland dessa variabler kan vi nämna vårdnadshavarnas utbildningsnivå och uppgift om huruvida vårdnadshavarna får ekonomiskt bistånd. Det finns dock fler tänkbara variabler för resursfördelningen och från ett större perspektiv fler tänkbara uppgifter – som SCB har tillgång till – som skulle kunna användas av Skolverket för uppdrag inom myndighetens verksamhetsområde. Ställningstagande till i vilken utsträckning Skolverket bör få tillgång till sådana andra uppgifter kräver en avvägning mellan dels värdet av att upprätthålla statistiksekretessen och skyddet för den personliga integriteten, dels värdet av myndigheters och allmänhetens möjligheter att få tillgång till information på skolområdet på motsvarande sätt som innan det ändrade rättsläget.

En generell skyldighet för SCB att lämna sådana uppgifter som Skolverket behöver för uppdragsverksamheten – alternativt för att informationsförsörjningen på skolområdet ska kunna tillgodoses – riskerar att bli mycket omfattande. En generös tolkning av en sådan

bestämmelse innebär att SCB ska lämna ut uppgifter om de behövs för att Skolverket ska kunna utföra ett uppdrag inom ramen för uppdragsverksamheten. Även med begränsningen att Skolverket endast ska få utföra uppdrag som är förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde skulle en stor mängd uppgifter kunna bli aktuella. Det är därmed svårt att överblicka innebörden av en sådan bestämmelse och det framstår inte som lämpligt att SCB ska ha en skyldighet att lämna de uppgifter som Skolverket behöver för uppdragsverksamheten. Vid ett genomförande av vårt förslag kommer tillgången till uppgifter för uppdragsverksamheten därmed att begränsas av befintliga och föreslagna bestämmelser om uppgiftsskyldighet och av möjligheterna för Skolverket att få aggregerade uppgifter – som inte röjer uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden – från SCB.

7.15.6 Påverkan på förtroendet för statistiksekretessen

En utgångspunkt enligt direktiven är att de lösningar utredningen föreslår ska utformas så att förtroendet för statistiksekretessen inte riskeras. Utlämnande av uppgifter från SCB och från Socialstyrelsen till Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning i enlighet med en bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifter som omfattas av statistiksekretess hos dessa myndigheter lämnas ut. En av grunderna för ett starkt sekretesskydd beträffande statistiken ansågs vara att kvaliteten på statistiken kan bli dålig om inte den enskilde uppgiftslämnaren är säker på att hans uppgifter inte kommer ut (se avsnitt 9.3).

I vårt förslag handlar SCB:s uppgiftsskyldighet i stor utsträckning om bearbetningar och sammanställningar av administrativa uppgifter som SCB samlar in från andra myndigheter, som t.ex. Försäkringskassan, CSN och Arbetsförmedlingen. Det är uppgifter om bl.a. föräldrapenning, studiestöd och arbetslöshet. Socialstyrelsens uppgiftsskyldighet avser uppgifter som myndigheten samlar in från kommunerna. De relevanta uppgifterna har således som utgångspunkt inte samlats in från de enskilda individerna i statistiska undersök-

ningar.³⁰ Uppgifterna omfattas inte heller av starkare sekretess hos de myndigheter som lämnar uppgifterna till SCB och Socialstyrelsen än vad de enligt vårt förslag kommer att göra hos Skolverket i verksamheten med informationsförsörjning. Påverkan på förtroendet för statistiksekretessen blir enligt vår mening därmed mindre än om SCB eller Socialstyrelsen varit skyldiga att lämna uppgifter som myndigheterna samlar in direkt från enskilda i statistiska undersökningar eller uppgifter som omfattas av statistiksekretess hos de myndigheter som lämnar uppgifterna till SCB och Socialstyrelsen.

7.16 Uppgifter från Skolverket till SCB

Bedömning: SCB:s behov av uppgifter för framställning av officiell statistik kan tillgodoses med stöd av 6 § förordningen om den officiella statistiken.

SCB:s behov av uppgifter i uppdragsverksamheten kan som utgångspunkt tillgodoses genom Skolverkets uppdragsverksamhet.

Förslag: Skolverket ska på begäran lämna de uppgifter SCB behöver

- för beräkningar enligt förordningen (2004:881) om kommunal-ekonomisk utjämning, och
- för att göra prognoser enligt förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

De uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten som SCB behöver för framställning av officiell statistik kan myndigheten samla in från Skolverket med stöd av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 6 § förordningen om den officiella statistiken. Bestämmelsen reglerar skyldighet för statliga myndigheter att till statistikansvariga myndigheter lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Bland den officiella statistik som SCB framställer kan vi

³⁰ Ett undantag är de enkätundersökningar SCB genomför årligen för gruppen nyinvandrade utrikes födda (20–59 år) som under året blivit folkbokförda och saknar uppgift om utbildning i utbildningsregistret, se Statistikens framställning, Befolkningens utbildning, SCB, UF0506, 2021-05-06.

nämna statistik om gymnasieungdomars studieintresse och kostnader för utbildningsväsendet.

Den statistik om den skollagsreglerade verksamheten som SCB rapporterar till Eurostat är enligt uppgift från SCB också att betrakta som officiell statistik. Det innebär att om SCB även fortsättningsvis ska rapportera statistik avseende skolområdet till Eurostat, kan myndigheten samla in nödvändiga uppgifter för rapporteringen från Skolverket med stöd av 6 § förordningen om den officiella statistiken.

SCB använder i dag också uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten i sin uppdragsverksamhet. Uppdragen från kommunerna om underlag för resursfördelning kommer Skolverket att ta över vid ett genomförande av vårt förslag. SCB kommer inte heller att kunna utföra andra uppdrag som rör uppgifter på skolenhets- eller huvudmannanivå. Vi bedömer att SCB:s behov av tillgång till uppgifter i uppdragsverksamheten som utgångspunkt bör kunna tillgodoses genom att myndigheten beställer uppgifter från Skolverkets uppdragsverksamhet.

I de fall Skolverket anlitar SCB för utförande av ett uppdrag som förutsätter tillgång till information som Skolverket inte har möjlighet att samla in skulle man kunna tänka sig att bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL blir tillämplig. Bestämmelsen anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Utöver de behov av uppgifter som enligt vår bedömning kan tillgodoses genom en tillämpning av 6 § förordningen om den officiella statistiken eller genom Skolverkets uppdragsverksamhet, har SCB framfört behov av uppgifter för att ta fram prognoser inom arbetsmarknads-, befolknings- och utbildningsområdet samt för sådana beräkningar som ligger till grund för kommunalekonomisk utjämning. SCB:s skyldighet att ta fram prognoserna framgår av myndighetens instruktion. SCB:s skyldighet att göra sådana beräkningar som ligger till grund för kommunalekonomisk utjämning framgår av förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. I dessa avseenden bedömer vi att det behövs en författningsreglerad skyldighet för Skolverket att lämna uppgifter till SCB, för att säkerställa SCB:s tillgång till nödvändiga uppgifter.

Mot den här bakgrunden föreslår vi att Skolverket på begäran ska lämna de uppgifter SCB behöver dels för beräkningar enligt förordningen om kommunalekonomisk utjämning, dels för att göra prognoser enligt förordningen med instruktion för Statistiska centralbyrån. Vi anser att bestämmelsen bör föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18).

Förslaget lämnas med reservation för att SCB – vid ett genomförande av vårt förslag – kan ha ytterligare behov av uppgifter från Skolverket, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom en ny sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Vårt uppdrag gäller informationsförsörjningen inom den skollagsreglerade verksamheten. Att fullständigt utreda SCB:s eller andra myndigheters behov av uppgifter för syften som inte har koppling till den verksamheten, faller således utanför uppdraget.

7.17 Informationsutbyte mellan Skolverket och Skolinspektionen

Skolverket och Skolinspektionen har ett samarbete och ett informationsutbyte redan i dag. Detta informationsutbyte behöver upprätthållas – och fortsätta utvecklas – för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera på önskvärt sätt.

7.17.1 Uppgifter från Skolinspektionen till Skolverket

Förslag: Bestämmelsen i 12 § förordningen (2020:833) om skolenhetsregister ska flyttas till en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning.

Skolinspektionen ska lämna de uppgifter Skolverket behöver till det nationella informationssystemet om skolväsendet

- om förelägganden från Skolinspektionen, och
- om hur elever och föräldrar som har besvarat Skolinspektionens brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten.

Skolinspektionen ska lämna uppgift till Skolverket bl.a. om förändringar av uppgifter om skolenheter med enskild huvudman och uppgifter om nya sådana skolenheter. Uppgifterna ska föras in i skolenhetsregistret. En bestämmelse om vilka uppgifter Skolinspektionen ska lämna till Skolverket finns i dag i 12 § förordningen om skolenhetsregistret. Vi föreslår att förordningen om skolenhetsregistret ska upphävas och att en motsvarande bestämmelse ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 10.2).

Även det nationella informationssystemet för skolväsendet innehåller uppgifter från Skolinspektionen i form av förelägganden från Skolinspektionen och föräldrars och elevers svar på Skolinspektionens brukarundersökningar. Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet innehåller dock ingen uttrycklig bestämmelse om uppgiftsskyldighet, utan det anges endast att informationssystemet ska innehålla dessa uppgifter. Vi föreslår att förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska upphävas och att relevanta bestämmelser ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 10.3). Varken resultatet av brukarundersökningarna på aggregerad nivå eller beslutade förelägganden omfattas av sekretess hos Skolinspektionen. På begäran av Skolverket ska Skolinspektionen därmed lämna ut uppgifterna om det inte skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). För att säkerställa Skolverkets tillgång till de aktuella uppgifterna och för att tydliggöra Skolinspektionens skyldighet att förse Skolverket med uppgifterna anser vi att det bör införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i det här avseendet. Bestämmelsen bör placeras i en ny förordning om informationsförsörjning på skolområdet (se avsnitt 7.18).

7.17.2 Uppgifter från Skolverket till Skolinspektionen

Förslag: Skolverket ska på begäran lämna de uppgifter som Skolinspektionen behöver för sin verksamhet med tillsyn och kvalitetsgranskning.

Det finns i dag ingen bestämmelse med skyldighet för Skolverket att lämna uppgifter till Skolinspektionen. Skolinspektionen behöver inte ha tillgång till uppgifter på individnivå, utan använder sig av aggregerade

uppgifter på skolenhetsnivå. Som utgångspunkt kommer alltså de uppgifter som Skolinspektionen behöver inte röja uppgifter om enskilda personliga förhållanden. För att Skolinspektionen ska kunna utföra sitt uppdrag på önskvärt sätt behöver myndigheten dock tillgång till uppgifter även om de skolenheter som är så små att det går att bakvägsidentifiera enskilda individer.³¹

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden ska enligt vårt förslag omfattas av ett omvänt skaderekvisit i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning, dvs. det ska råda en presumtion för sekretess för sådana uppgifter (se avsnitt 9.7.2). Uppgift om att en elev går i en viss skola skyddas vanligtvis inte av ett omvänt skaderekvisit. För att säkerställa att Skolinspektionen får tillgång till den information som myndigheten behöver för sin verksamhet anser vi dock att det behövs en bestämmelse om skyldighet för Skolverket att lämna uppgifter till Skolinspektionen.

Vi föreslår att Skolverket på begäran ska lämna de uppgifter Skolinspektionen behöver för sin verksamhet med tillsyn och kvalitetsgranskning och att bestämmelsen ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 7.18).

7.18 Bestämmelserna ska införas i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning

Förslag: Bestämmelserna om skyldighet för andra myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning.

De befintliga bestämmelser om skyldighet för olika aktörer att lämna uppgifter till SCB och till Skolverket som vi har redogjort för i avsnitten ovan finns i ett flertal olika lagar och förordningar. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i regelverket för den officiella statistiken är generella på så vis att de kan tillämpas både av SCB och av Skolverket i egenskap av statistikansvarig myndighet. I övrigt handlar det huvudsakligen om specifika bestämmelser om att en viss myndighet ska lämna vissa uppgifter till en viss annan myndighet. Dessa bestämmelser finns oftast i författningar som avser den upp-

³¹ Med *bakvägsidentifiering* menas indirekt identifiering genom kombination med andra uppgifter (Handbok i statistisk röjandekontroll, Rådet för den officiella statistiken, s. 20).

giftslämnande myndighetens verksamhet. Undantaget är 12 § förordningen om skolenhetsregister, som anger att Skolinspektionen ska lämna vissa uppgifter som ska föras in i registret.

Uppgiftsskyldighet på skolområdet skulle även fortsättningsvis kunna regleras i de författningar som avser de uppgiftslämnande myndigheternas verksamhet. Det handlar dock om uppgifter från ett relativt stort antal myndigheter och det skulle vara svårt att överblicka Skolverkets möjligheter att samla in uppgifter om bestämmelserna finns i ett flertal olika författningar. Enligt vår bedömning är det lämpligare att bestämmelserna om skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket är samlade i en författning. Det tydliggör vilka förutsättningar Skolverket har att samla in uppgifter från andra myndigheter i verksamheten med informationsförsörjning. Att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet samlas i en författning innebär också att det är lättare för de registrerade att se vilka uppgifter Skolverket kan samla in om dem.

För de myndigheter som ska lämna uppgifter både till Skolverket och till andra myndigheter kan det visserligen upplevas som mer splittrat med en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i ytterligare en författning. Även för dessa myndigheter innebär dock ett samlat regelverk för uppgiftslämning i förordningen om Skolverkets informationsförsörjning att det är enkelt att se vilka uppgifter myndigheten ska lämna till Skolverket i myndighetens verksamhet med informationsförsörjning.

Mot den här bakgrunden föreslår vi att bestämmelserna om skyldighet för andra myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket ska föras in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se kapitel 10). Även bestämmelserna om skyldighet för Skolverket att lämna uppgifter till Skolinspektionen och till SCB bör föras in i den nya förordningen.

7.19 Skolverket ska inte undantas från registreringsskyldighet

Bedömning: Skolverket ska inte undantas från registreringsskyldigheten i 5 kap. 1 § OSL.

Som beskrivs ovan i detta kapitel kommer Skolverket att samla in uppgifter från flera olika aktörer med stöd av nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet om vårt förslag genomförs. Uppgifter kommer även att samlas in från huvudmännen enligt 26 kap. 25 § skollagen.

7.19.1 Registreringsskyldighetens omfattning

I 5 kap. OSL finns bestämmelser om registrering av allmänna handlingar. Syftet med registreringsskyldigheten är att allmänheten ska kunna få vetskap om vilka allmänna handlingar som finns.

Av 5 kap. 1 § OSL framgår att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet om inte annat följer av vissa i paragrafen angivna undantag. I andrafjärde styckena i paragrafen görs undantag från huvudregeln i första stycket. Andra stycket handlar om fallet att en myndighet hos en annan myndighet har direktåtkomst till en allmän handling i form av en upptagning för automatiserad behandling. Registreringsskyldighet ligger i ett sådant fall enbart på den myndighet som gör upptagningen tillgänglig och inte på den myndighet som får tillgång till den. Enligt tredje stycket behöver handlingar som inte omfattas av sekretess inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om handlingarna helt eller delvis omfattas av sekretess är registreringsskyldigheten dock ovillkorlig. Av fjärde stycket framgår att om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet så behöver den varken registreras eller hållas ordnad. Vilka handlingar som är av ringa betydelse avgörs från fall till fall.³²

I 5 kap. 2 § OSL anges de minimikrav som gäller i fråga om vad som ska antecknas vid registrering av allmänna handlingar. Det ska av registret framgå datum då handlingen kom in eller upprättades,

³² Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (5 juli 2022, JUNO), kommentaren till 5 kap. 1 § OSL.

diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör (första stycket). Uppgifter om avsändare och mottagare och om handlingens innehåll ska utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten (andra stycket). Kravet på anteckning om vad handlingen rör innebär inte att myndigheten måste anteckna innehållet i varje enskild handling. Det är tillräckligt att det i registret eller på dagboksbladet finns en ärendemening som visar vad ärendet handlar om. I övrigt kan de enskilda handlingarna benämnas t.ex. skrivelse, ansökan eller liknande.³³

7.19.2 Särskilda skäl krävs för undantag från registreringsskyldighet

I 5 kap. 3 § OSL finns en regel som ger regeringen möjlighet att i förordning föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos en myndighet förekommer i betydande omfattning. Ett av skälen till undantagsregeln är att registreringsskyldigheten i vissa fall kan komma att bli utomordentligt betungande för en del myndigheter. Mot de vinster i kostnader och arbete som kan göras måste dock vägas intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet. Detta har kommit till uttryck i bestämmelsen genom att det krävs särskilda skäl för att undantag ska kunna föreskrivas. I förarbetena nämns vissa verksamhetsområden som remissinstanser själv framhållit att det finns behov av undantag inom, t.ex. för sjukankmälningar, inkomstuppgifter, läkarintyg m.fl. handlingar som i stor mängd kommer in till försäkringskassorna, statistiska primäruppgifter som kommer in till SCB m.fl. myndigheter, vissa import- och exportlicenser hos Tullverket samt självdeklarationer. Det framhålls sedan att det är uppenbart att det hos en del myndigheter kan finnas ett klart behov av undantag t.ex. i fråga om en del av de handlingstyper som omnämnts av remissinstanserna.³⁴

³³ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, (2 december 2022, JUNO), kommentaren till 5 kap. 2 § OSL.

³⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 357–358. Jfr prop. 2008/09:150 s. 365 där det framgår att 5 kap. 3 § OSL motsvarar del av 15 kap. 1 § sekretesslagen.

Undantaget från registreringsskyldigheten har sannolikt störst betydelse för myndigheter vars verksamhet innehåller många pappershandlingar. För elektroniska handlingar som skapas i tekniska system bildas automatiskt olika former av register som loggar och kataloger. För dessa typer av register kan undantaget ha betydelse om de automatiskt skapade registren inte uppfyller de krav på innehåll som finns i 5 kap. 2 § OSL.³⁵

7.19.3 Skolverket ska inte undantas från registreringsskyldighet

Enligt den nuvarande ordningen samlar SCB in många av de uppgifter på skolområdet som ligger till grund för Skolverkets statistik och för delar av Skolverkets övriga verksamhet. Hos SCB skyddas uppgifterna av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. Vad gäller statistiskt primärmaterial är SCB undantaget från den registreringsskyldighet för allmänna handlingar som gäller enligt 5 kap. 1 § OSL. Det följer av 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF. Skolverket omfattas inte av något motsvarande undantag från registreringsskyldighet i 2 § OSF. Skolverket bör därför i dag enligt 5 kap. 1 och 2 §§ OSL vara skyldigt att registrera de filer, tabeller och övriga handlingar som SCB samlar in och lämnar över till Skolverket.

Ett genomförande av förslaget om en ny insamling av uppgifter om skolväsendet handlar primärt om att göra det möjligt för Skolverket att samla in, bearbeta och dela med sig av sådana uppgifter som Skolverket i dag får från SCB. Vid genomförande av förslaget kommer Skolverket således – i stället för SCB – att samla in en mycket stor mängd uppgifter från många olika aktörer för att tillgodose informationsbehovet på skolområdet (se vidare kapitel 5). En stor del av uppgifterna kommer att vara sekretessreglerade eftersom vi föreslår att en ny sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit ska gälla till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Det innebär dock inte att samtliga uppgifter om enskilda personliga förhållanden också kommer vara sekretessbelagda. Enligt förarbetena kan den sekretessbedömning som är beroende av om ett skaderekvisit

³⁵ Kristina Ahlström, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), kommentaren till 5 kap. 1 §, Lexino 2022-11-01 (JUNO).

är uppfyllt – som måste ske för att avgöra om handlingen måste registreras – göras ganska schematiskt. Vid skadebedömningen får man utgå från om handlingen innehåller uppgifter av det slaget att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom den aktuella sekretessbestämmelsen.³⁶

Vad gäller enskilds ekonomiska förhållanden kommer uppgifter om enskilda huvudmäns intäkter och kostnader även fortsättningsvis omfattas av absolut sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL om de hanteras inom Skolverkets särskilda statistikverksamhet. Beträffande övriga uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden har vi gjort bedömningen att det inte finns behov av en sekretessreglering när uppgifterna hanteras i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning (se avsnitt 9.4). Uppgifter om enskilda fysiska personer som Skolverket kommer att samla in och som kommer att omfattas av sekretess är till exempel förekomst av ekonomiskt bistånd, vårdnadshavares beskattningsbara inkomster, födelseland, tidpunkt för invandring, utbildningsnivå och indirekta uppgifter med koppling till hälsa.

Sammantaget rör det sig alltså om en stor mängd sekretessreglerade uppgifter som kommer att samlas in. Registreringsskyldigheten avser dock handlingar och en handling kan innehålla många olika uppgifter. Det kommer även vara fråga om en stor mängd handlingar som samlas in eftersom insamlingen kommer att avse många olika aktörer.

Redan i dag hanterar Skolverket stora mängder av information för olika syften. Det har hittills inte funnits behov av undantag från skyldigheten att registrera handlingar. Vi utgår från att Skolverket om vårt förslag genomförs kommer att använda sig av elektroniska system vid insamlingen av uppgifter. Systemen kan då automatiskt skapa olika register i form av loggar och kataloger. Beroende på vilka funktioner som finns i systemen och hur loggarna och katalogerna ser ut kan systemet automatiskt bilda sådana register som uppfyller kraven på registrering av handlingar i 5 kap. 2 § OSL.

Om förslaget genomförs kommer Skolverket att behöva införskaffa it-system för att hantera insamlingen av uppgifter. Myndigheten har därmed möjlighet att ställa krav på de tekniska lösningarna så att de innehåller nödvändiga funktioner för att uppfylla kravet på registrering i offentlighets- och sekretesslagen. Visserligen går det

³⁶ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 357.

inte att utesluta att vissa aktörer kommer att ha möjlighet att rapportera in uppgifter på annat sätt, t.ex. genom mejl eller i pappersform. Vi utgår dock från att det i så fall rör sig om ett begränsat antal och att den registrering som krävs utöver den som finns i det tekniska systemet inte kommer att vara omfattande.

Syftet med Skolverkets informationsinsamling måste också vägas in vid bedömningen av om det finns behov av ett undantag från skyldigheten att registrera allmänna handlingar. Syftet är bl.a. att nödvändig information ska finnas tillgänglig för elever, föräldrar och andra som är intresserade av insyn i skolväsendet eller annan skollagsreglerad verksamhet. För insynsintresset är det en fördel att det genom registrering går att följa insamlingen av informationen. Enligt vår bedömning finns det således inte något behov av att undanta Skolverket från registreringsskyldigheten i 5 kap. 1 § OSL avseende insamlade uppgifter.

8 Nya bestämmelser om Skolverkets personuppgiftsbehandling

8.1 Dataskydd

När Skolverket samlar in, bearbetar och tillhandahåller information på skolområdet är det nödvändigt för myndigheten att behandla personuppgifter. I dag sker en stor del av denna personuppgiftsbehandling inom ramen för myndighetens särskilda verksamhet för att framställa statistik. Utredningsuppdraget omfattar att lämna nödvändiga författningsförslag för att Skolverket i stället ska kunna samla in information utanför statistikverksamheten. När vi ska ta fram sådana författningsförslag är den generella regleringen på dataskyddsområdet av grundläggande betydelse.

8.1.1 Dataskyddsförordningen

Bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling finns i dataskyddsförordningen.¹ Förordningen kallas ofta för sin engelska förkortning GDPR. Vi använder dock det svenska namnet dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018 och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Förordningens bestämmelser ska alltså tillämpas av enskilda och myndigheter som om de vore nationella författningsbestämmelser. Ett av förordningens syften är att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Rätten till privatliv uttrycks såväl i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) som i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. I artikel 8 i EU:s rättighetsstadga finns också en särskild bestämmelse om rätt till skydd för personuppgifter. Rätten till skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter regleras också i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2). Grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, överföring av personuppgifter, tillsyn över personuppgiftsbehandling och rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav regleras i förordningen.

8.1.2 Dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen innehåller bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Möjligheten till kompletterande bestämmelser gäller framför allt behandling av personuppgifter inom den offentliga sektorn i respektive medlemsstat. Medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen bl.a. när det handlar om behandling av personuppgifter som sker för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.2).

Dataskyddslagen² kompletterar dataskyddsförordningen i Sverige och förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket innebär att avvikande bestämmelser i t.ex. registerförfattningar har företräde (1 kap. 6 §). Dataskyddslagen och dataskyddsförordningen ska inte heller tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 7 §). Myndigheter kan alltså utan hinder av dataskyddsförordningen lämna ut

² Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

papperskopior eller pappersutskrifter av allmänna handlingar på begäran från en enskild i enlighet med 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105, förkortad TF), såvida inte handlingarna innehåller sekretessbelagda uppgifter. Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ska dock tillämpas fullt ut när myndigheter ägnar sig åt spridning av personuppgifter på eget initiativ, t.ex. genom att göra allmänna handlingar tillgängliga via internet. Det gäller även vid överföring av personuppgifter mellan myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL³.

8.1.3 Grundläggande krav vid behandling av personuppgifter

De grundläggande krav som måste följas vid all personuppgiftsbehandling framgår av artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen (ändamålsbegränsning eller finalitetsprincipen). Uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering) samt riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (riktighet). Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (lagringsminimering) och de ska skyddas genom lämpliga säkerhetsåtgärder (integritet och konfidentialitet). Det är den personuppgiftsansvarige som ska säkerställa att kraven följs vid behandlingen av uppgifterna (artikel 5.2).

³ Jfr Sören Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.*, 4 okt. 2021, Version 2, JUNO, kommentaren till 1 kap. 7 § dataskyddslagen.

8.1.4 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Det måste finnas en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen för att behandlingen ska vara laglig (artikel 6.1 i dataskyddsförordningen). De rättsliga grunderna är samtycke, avtal, rättslig förpliktelse, grundläggande intresse, allmänt intresse, myndighetsutövning och – såvitt avser behandling som utförs av enskilda – intresseavvägning. Grunderna är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling (prop. 2017/18:105 s. 46).

Personuppgiftsbehandlingen ska även vara nödvändig för något av dessa ändamål för att vara laglig, t.ex. nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Enligt Svenska Akademiens Ordbok betyder det svenska ordet nödvändig att någonting absolut fordras eller inte kan underlåtas. Det unionsrättsliga begreppet har dock inte denna strikta innebörd. I EU-domstolens dom i målet Huber mot Tyskland uttalade domstolen att en myndighets förande av ett centralt register över uppgifter som redan fanns i regionala register är nödvändigt om det bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser.⁴ På motsvarande sätt bör det i dagsläget mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 47).

Den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den (skäl 41 i dataskyddsförordningen). Det måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär, vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig (prop. 2017/18:105 s. 51).

Behandling som utförs med stöd av någon av de rättsliga grunderna rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) och allmänt intresse eller myndighetsutövning (artikel 6.1 e) måste vara fastställd i unionsrätten eller i nationell rätt i enlighet med artikel 6.3. Detta innebär dock inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av all-

⁴ C-524/06, EU:C:2008:724.

mänt intresse respektive myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105 s. 48).

Vid behandling av personuppgifter som grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen framgå av förpliktelsen (artikel 6.3 andra stycket). Kravet torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår. Det ska alltså vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske. Det kan exempelvis ske genom en författning som anger att en näringsidkare i en viss situation är skyldig att lämna uppgifter till en myndighet eller en domstol (prop. 2017/18:105 s. 54).

Vid behandling av personuppgifter som grundar sig på en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning är det tillräckligt att syftet med behandlingen är nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen (artikel 6.3 andra stycket). Kravet på att syftet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär en spärr mot helt onödig behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses. Det ska inte tolkas som att uppgiften måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt (prop. 2017/18:105 s. 60).

De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse respektive uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning regleras i 2 kap. 1 § respektive 2 § dataskyddslagen.

Myndigheters verksamhet är av allmänt intresse

Alla uppgifter som riksdag och regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ålagts att utföra dem. Detta får anses gälla även i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse. Vidare har myndigheters verksamhet stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105 s. 57).

Rättslig förpliktelse

Förvaltningsmyndigheter kan, vid sidan av sina uppgifter och uppdrag, sägas ha rättsliga förpliktelser. I vissa fall kan en myndighets uppdrag enligt instruktionen till myndigheten eller ett regleringsbrev utgöra en i enlighet med nationell rätt fastställd rättslig förpliktelse i dataskyddsförordningens mening, t.ex. om myndigheten ges i uppdrag att föra ett visst register. I normalfallet torde dock myndighetens uppdrag i första hand utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter på grundval av att uppdraget avser en uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 53).

8.1.5 Behandling av känsliga personuppgifter

Behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning är som utgångspunkt förbjuden enligt dataskyddsförordningen. Detsamma gäller behandling av genetiska och biometriska uppgifter (artikel 9.1). Det finns dock ett flertal undantag från förbudet. Undantag gäller bl.a. när behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (artikel 9.2 g) och när behandlingen är nödvändig för statistiska ändamål (artikel 9.2 j). Behandlingen ska i sådant fall stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Enligt dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse

1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 §).

Bestämmelsen i punkt 3 är tillämplig i s.k. faktisk verksamhet hos myndigheter, dvs. i sådan förvaltningsverksamhet som inte utgör ärendehandläggning, och möjliggör under vissa omständigheter behandling av känsliga personuppgifter hos myndigheter då behandlingen varken sker med koppling till ett visst ärende eller krävs enligt annan lag. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas slentrianmässigt i den löpande verksamheten. Det krävs att den personuppgiftsansvarige gör en bedömning av om behandlingen innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet i det enskilda fallet. Om behandlingen skulle innebära ett sådant intrång, får den inte ske enligt denna bestämmelse. Vid bedömningen av intrånget i den enskildes personliga integritet ska vikt läggas vid bl.a. uppgifternas känslighet, behandlingens karaktär, den inställning de registrerade kan antas ha till behandlingen, den spridning uppgifterna kan komma att få och risken för vidarebehandling för andra ändamål än samlingsändamålet. Det innebär t.ex. att bestämmelsen inte kan läggas till grund för att skapa integritetskänsliga sammanställningar av känsliga personuppgifter (prop. 2017/18:105 s. 194 f.).

Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter vid behandling som sker enbart med stöd av 3 kap. 3 § första stycket (3 kap. 3 § andra stycket). Denna sökbegränsning gäller inte vid behandling som sker med stöd av någon av de övriga bestämmelserna i 3 kapitlet eller i enlighet med bestämmelser i en registerförfattning (prop. 2017/18:105 s. 195).

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (3 kap. 4 §). Några sådana generella bestämmelser finns inte i förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, men det finns i sektorspecifik reglering på förordningsnivå.

8.1.6 Personnummer

Personnummer och samordningsnummer utgör inte känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening, men har ändå en särställning genom att medlemsstaterna har möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen. Medlemsstaterna får närmare bestämma på

vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Ett nationellt identifikationsnummer eller ett annat vedertaget sätt för identifiering ska i sådana fall endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen (artikel 87).

Enligt dataskyddslagen får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (3 kap. 10 §). Den som ska behandla personnummer eller samordningsnummer ska alltså göra en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som det innebär. Vid intresseavvägningen bör omständigheter som exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register tillmätas betydelse. Den behandling som sker vid hanteringen av allmänna handlingar enligt t.ex. offentlighets- och sekretesslagen eller arkivlagen kan nämnas som exempel på sådan behandling som är tillåten enligt bestämmelsen (prop. 2017/18:105 s. 199).

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten (3 kap. 11 §). En bestämmelse om behandling av personnummer och samordningsnummer kan alltså tillåta behandling i andra fall än de som tillåts enligt dataskyddslagen oavsett om den tas in direkt i sektorspecifik lag eller i förordning med stöd av bemyndigandet. En avvikande bestämmelse måste dock leva upp till förordningens krav på lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades fri- och rättigheter. Någon generell föreskrift har inte meddelats av regeringen i förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, men det är relativt vanligt med sektorspecifika förordningsbestämmelser.

8.1.7 Registrerades rättigheter

Dataskyddsförordningen innehåller bestämmelser om vilka rättigheter den registrerade har. Den registrerade kan begära

- registerutdrag (artikel 15),

- rättelse och komplettering (artikel 16),
- radering (artikel 17),
- begränsning av behandling av personuppgifter (artikel 18),
- underrättelse till mottagare om rättelser, raderingar och begränsningar (artikel 19),
- dataportabilitet (artikel 20),
- att få behandling av personuppgifter stoppad efter invändning (artikel 21), och
- att slippa automatiserade beslut (artikel 22).

Dessutom ska den registrerade få information i samband med att en behandling av den registrerades personuppgifter inleds (artikel 13 och 14).

Medlemsstaterna kan begränsa tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i artiklarna 12–22 i nationell rätt (artikel 23). Lagstiftning som innebär sådana begränsningar måste innehålla bestämmelser som motsvarar de rättigheter som fastställs i dataskyddsförordningen. Begränsningen måste ske med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa något av de intressen som anges i dataskyddsförordningen (artikel 23.1 a–j). En medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse är ett av de intressen som anges och i skäl 73 anges som exempel förande av offentliga register av hänsyn till ett allmänt intresse.

Enligt dataskyddslagen gäller rätten till information och till registerutdrag inte sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade enligt lag eller annan författning eller enligt beslut som har meddelats med stöd av författning (5 kap. 1 §). Exempel på sådan reglering är bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. Rätten till registerutdrag gäller som huvudregel inte heller personuppgifter i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning när begäran gjordes eller som utgör minnesanteckning eller liknande (5 kap. 2 §). Dessutom finns det särskilda bestämmelser om skyldigheter och rättigheter i sektorsspecifik lagstiftning.

Registerutdrag

Den registrerades rätt till tillgång enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen kallas ofta för rätten till registerutdrag och innebär att den registrerade har rätt att av den personuppgiftsansvarige få information om ifall denne behandlar personuppgifter om hen. Om så är fallet ska information om bl.a. de kategorier av personuppgifter som behandling gäller lämnas. Genom rätten till registerutdrag har den enskilde möjlighet att ta reda på om hen är registrerad och i sådant fall kontrollera att de registrerade personuppgifterna är riktiga och att behandlingen är förenlig med dataskyddsförordningen och eventuell särreglering.

Rättelse och kompletteringar

Artikel 16 i dataskyddsförordningen ger den registrerade en rätt att få felaktiga personuppgifter som rör hen rättade. Den personuppgiftsansvarige har även en skyldighet att på eget initiativ rätta felaktiga uppgifter (artikel 5.1 d).

Den registrerade har enligt artikel 16 också en rätt att komplettera ofullständiga uppgifter med beaktande av ändamålet. Rätten till komplettering kan enligt regeringen inte uppfattas som en rättighet för en registrerad att tillföra uppgifter till ett författningsreglerat register. Om det i författningen regleras vilka uppgifter registret ska innehålla och uppgifter om den registrerade inte är ofullständiga i förhållande till författningens krav innebär artikel 16 alltså inte någon rätt för den registrerade att föra in ytterligare uppgifter i registret. I sådana fall anses omfattningen av vilka personuppgifter som ska behandlas redan övervägd med beaktande av ändamålet med behandlingen (prop. 2018/19:65 s. 51).

Rätten till radering

Rätten till radering kallas ibland rätten att bli bortglömd. Den registrerade ska ha rätt att få sina personuppgifter raderade under vissa omständigheter, såsom att personuppgifterna har behandlats på ett olagligt sätt (artikel 17). I den utsträckning personuppgiftsbehandlingen är nödvändig bl.a. för att uppfylla en rättslig förplikt-

else som kräver behandling enligt nationell rätt eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse gäller dock inte rätten till radering (artikel 17.3 b).

Begränsning av behandling av personuppgifter

Den registrerade har rätt att under vissa förutsättningar få behandlingen av sina personuppgifter begränsad (artikel 18). Med begränsning avses markering av lagrade personuppgifter med syftet att begränsa behandlingen av dessa i framtiden (artikel 4.3). Man pratar ibland om att behandlingen av personuppgifterna fryses. Begränsning innebär att personuppgifterna som utgångspunkt endast får behandlas för lagring (artikel 18.2).

Underrättelse till mottagare om rättelser, raderingar och begränsningar

Den personuppgiftsansvarige ska underrätta varje mottagare till vilken personuppgifterna har lämnats ut om eventuella rättelser eller radering av personuppgifter eller begränsningar av behandling som skett i enlighet med artiklarna 16, 17.1 och 18 om det inte visar sig vara omöjligt eller medföra en oproportionell ansträngning (artikel 19).

Dataportabilitet

Den registrerade ska ha rätt att få ut de personuppgifter som rör hen och som hen har tillhandahållit den personuppgiftsansvarige i ett strukturerat, allmänt använt och maskinläsbart format och ha rätt att överföra dessa uppgifter till en annan personuppgiftsansvarig under vissa förutsättningar (artikel 20). Denna rätt till s.k. dataportabilitet gäller bara vid automatiserad behandling av personuppgifter som grundar sig på samtycke eller på avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige.

Rätten att få behandling av personuppgifter stoppad efter invändning

Rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 avser behandling av personuppgifter som grundar sig på artikel 6.1 e eller f, dvs. som görs som ett led i myndighetsutövning, för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller efter en intresseavvägning. Rättigheten gäller alltså inte vid behandling av personuppgifter som exempelvis är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), t.ex. när en myndighet genom författning har ålagts att föra ett register. Följden av att en invändning görs enligt artikel 21.1 är att den personuppgiftsansvarige inte längre får behandla personuppgifterna, om inte denne kan påvisa tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter eller friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk.

Regeringen ansåg att rätten för den registrerade att göra invändningar enligt dataskyddsförordningen inte skulle inskränkas på ett generellt plan genom ett undantag i dataskyddslagen. Rätten att göra invändningar fyller en viktig funktion ur rättssäkerhetssynpunkt, i synnerhet i de fall då de närmare villkoren för behandlingen inte har reglerats i en sektorsspecifik författning. Undantag från rätten att göra invändningar bör, enligt regeringen, i stället övervägas på sektorsspecifik nivå (prop. 2017/18:105 s. 106).

I s.k. registerförfattningar är det relativt vanligt med uttryckliga bestämmelser om att den registrerade inte kan eller har rätt att motsätta sig den behandling av personuppgifter som regleras i författningen. Som exempel kan vi nämna 18 b § i utlänningsdatalagen (2016:27).

Rätten att inte bli föremål för beslut som enbart grundas på automatiserad behandling

Den registrerade har rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för hen eller på liknande sätt i betydande grad påverkar hen (artikel 22). Med profilering avses varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en

fysisk person, i synnerhet att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar (artikel 4.4).

8.1.8 Den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade

Den personuppgiftsansvarige ska som utgångspunkt lämna viss information till den registrerade när personuppgifterna tas emot. I data-skyddsförordningen skiljer man mellan fallet att personuppgifter samlas in från den registrerade (artikel 13) och fallet att personuppgifter tas emot från någon annan (artikel 14). I stor utsträckning handlar det dock om samma information i båda fallen. Den registrerade ska t.ex. få information om den personuppgiftsansvariges identitet och kontaktuppgifter, om ändamålen med behandlingen och om den rättsliga grunden för den.

Det finns flera undantag från skyldigheten att informera den registrerade (artikel 14.5):

- a) den registrerade förfogar redan över informationen,
- b) tillhandahållande av information visar sig vara omöjligt eller skulle medföra en oproportionell ansträngning eller tillhandahållandet av information kommer att göra det omöjligt eller avsevärt försvåra uppfyllandet av målen med behandlingen,
- c) erhållande eller utlämnande av uppgifter föreskrivs uttryckligen genom unionsrätten eller genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av, och
- d) personuppgifterna måste förbli konfidentiella till följd av tystnadsplikt enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

Undantagen enligt b) och c) förutsätter att den personuppgiftsansvarige vidtar lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter och berättigade intressen respektive att unionsrätten eller den nationella rätten fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen.

Om den personuppgiftsansvarige avser att behandla personuppgifter för ett annat ändamål än det för vilket uppgifterna samlades in, bör denne före ytterligare behandling informera den registrerade om detta andra syfte och lämna annan nödvändig information (skäl 61). Det är dock inte nödvändigt att införa någon skyldighet att tillhandahålla information om den registrerade redan har informationen, om registreringen eller utlämnandet av personuppgifter uttryckligen föreskrivs i lag eller om det visar sig vara omöjligt eller skulle medföra orimliga ansträngningar att tillhandahålla den registrerade information. Det sistnämnda skulle särskilt kunna vara fallet om behandlingen sker för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. I detta avseende bör antalet registrerade, uppgifternas ålder och lämpliga skyddsåtgärder beaktas (skäl 62).

8.2 Det behövs nya bestämmelser om behandling av personuppgifter

Bedömning: Det behövs kompletterande bestämmelser i nationell rätt om behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning.

I dagsläget tillgodoses informationsförsörjningen på skolområdet i stor utsträckning inom ramen för Skolverkets särskilda verksamhet med framställning av statistik. På uppdrag av Skolverket samlar SCB in ett mycket stort antal uppgifter om barn, elever och personal i skolväsendet och i viss annan verksamhet. Dessa uppgifter om barn, elever och personal kompletteras sedan med uppgifter från SCB:s olika register och med uppgifter om föräldrar och vårdnadshavare. Det handlar alltså om insamling och bearbetning av personuppgifter om en mycket stor del av befolkningen.⁵

⁵ Läsåret 2021/22 fanns det knappt 2,6 miljoner barn och elever i skolväsendet och drygt 230 000 personer anställda som pedagogisk personal (Skolverkets officiella statistik). Det motsvarar 27 procent av Sveriges befolkning 2021. Till det kommer deltagare i övriga skollagsreglerade verksamheter samt föräldrar och vårdnadshavare. Det motsvarar dock endast de som var föremål för insamlingen av uppgifter under 2021. Sett över tid kommer uppgifterna att omfatta alla som deltagit i utbildning eller arbetat i skolväsendet, vilket i stort sett motsvarar hela Sveriges befolkning.

Den behandling av personuppgifter som Skolverket utför i den särskilda statistikverksamheten omfattas av regleringen om den officiella statistiken⁶. Vårt förslag utgår – i enlighet med utredningens direktiv – från att de personuppgifter som i dag samlas in inom ramen för statistikverksamheten i stället ska samlas in utanför denna verksamhet. Behandlingen av de personuppgifter som samlas in kommer därmed inte längre att omfattas av regleringen om den officiella statistiken. Det finns inte heller några andra specialregler som kommer att bli tillämpliga. Utan kompletterande reglering skulle alltså dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gälla vid behandling av denna mycket stora mängd personuppgifter.

Det är i liten utsträckning fråga om behandling av sådana uppgifter som betraktas som känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen (artikel 9.1). Vidare är en stor del av uppgifterna offentliga i andra sammanhang och kan generellt sett inte betraktas som integritetskänsliga. Det förekommer dock vissa uppgifter av känslig karaktär och som framgår ovan handlar det om personuppgifter om en mycket stor del av befolkningen. Vissa sammanställningar och urval av personuppgifter kan också vara integritetskänsliga.

Vi anser att det är motiverat att införa kompletterande bestämmelser om personuppgiftsbehandling i nationell rätt, för att ge Skolverket förutsättningar att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och för att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Bestämmelser som är anpassade för den personuppgiftsbehandling som utmärker Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning medför att det blir tydligare vad som gäller i det avseendet och personuppgiftsbehandlingen blir mer förutsebar.

8.3 En teknikneutral reglering

Bedömning: Den nya regleringen bör vara teknikneutral.

Termen register har kritiserats i tidigare lagstiftning om personuppgiftsbehandling, bl.a. därför att register har en teknisk anknytning och dagens datasystem normalt inte byggs upp som traditionella

⁶ Se lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

register. Även termen databas har ansetts ha en stark teknisk anknytning och leda tanken till ett visst, i tekniskt avseende, avgränsat informationssystem (se t.ex. prop. 2018/19:33 s. 138).

En reglering som tar sin utgångspunkt i förekomsten av ett eller flera register framstår enligt vår mening inte som ändamålsenlig för informationsförsörjningen på skolområdet. Inte heller framstår det som lämpligt att bygga regleringen med utgångspunkt i en databas. De personuppgifter som ligger till grund för informationen på skolområdet förekommer och bearbetas i olika delar av Skolverkets verksamhet och det finns ett behov av att kunna behandla uppgifterna även på annat sätt än i ett traditionellt register eller i en databas. Den nya regleringen bör därmed vara teknikneutral.

8.4 Bestämmelserna ska finnas i ett nytt kapitel i skollagen

Förslag: De kompletterande bestämmelserna om personuppgiftsbehandling ska finnas i ett nytt kapitel i skollagen (2010:800).

Tillämpningsområdet för bestämmelserna i 26 a kap. skollagen ska förtydligas.

Skollagen innehåller redan i dag bestämmelser om behandling av personuppgifter i 26 a kapitlet. Bestämmelserna tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som bedrivs med stöd av lagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar. Bestämmelserna ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter i elevhälsan som utförs inom hälso- och sjukvården (1 §).

Uttrycket verksamhet som bedrivs med stöd av lagen skulle kunna tolkas så att även Skolverkets verksamhet med t.ex. uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 24 § skollagen omfattas. Det framgår dock tydligt av förarbetena till bestämmelserna i 26 a kap. skollagen att bestämmelserna inte omfattar behandling av personuppgifter hos myndigheter som inte själva bedriver utbildning (prop. 2017/18:218 s. 39 f.). Det framgår också tydligt av bestämmelserna i 26 a kap. att de avser verksamhet hos huvudmän m.fl. som bedriver utbildning.

Det är vanligt med särskilda s.k. registerförfattningar, som innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter.⁷ Vid införandet av bestämmelserna i 26 a kap. skollagen bedömde regeringen att det saknades skäl att införa ytterligare registerförfattningar om behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet (prop. 2017/18:218 s. 119). Regeringen ansåg att den – i förhållande till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen – kompletterande reglering som behövde införas skulle införas i befintliga sektorsförfattningar, däribland skollagen (a. prop. s. 124).

Det är enligt vår bedömning lämpligt att bestämmelserna om behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning förs in i skollagen i anslutning till 26 a kap. Kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i den skollagsreglerade verksamhet och hos Skolverket vid bl.a. uppföljning och utvärdering av sådan verksamhet samlas därmed i en författning. Det skapar en tydlighet för t.ex. elever och föräldrar om under vilka förutsättningar huvudmän och enskilda aktörer samt Skolverket får behandla personuppgifter om dem.

För att det ska vara lätt att hitta och hålla i sär de olika regelverken – för utbildningsverksamhet respektive informationsförsörjningsverksamhet – anser vi att de nya bestämmelserna bör införas i ett nytt kapitel som placeras direkt efter det befintliga kapitlet.⁸ Kapitlet bör numreras 26 b kap. och ha rubriken Behandling av personuppgifter i informationsförsörjningsverksamhet.

Vi föreslår också att tillämpningsområdet för bestämmelserna i 26 a kap. skollagen förtydligas i lagtexten. Det görs lämpligen genom att det i rubriken för kapitlet och i 1 § anges att det handlar om behandling av personuppgifter i *utbildningsverksamhet*. Genom ett sådant förtydligande minskar risken för sammanblandning av regelverken ytterligare.

⁷ Se t.ex. utlänningsdatalagen (2016:27), vägtrafikdatalagen (2019:369) och kustbevakningsdatalagen (2019:429).

⁸ Jfr Lagrådets yttrande vid införande av 26 a kap., prop. 2017/18:218, Bilaga 6, s. 343 f.

8.5 Tillämpningsområde

Förslag: Den nya regleringen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Med sådan verksamhet avses Skolverkets arbete med att ta fram och göra information om skollagsreglerad verksamhet tillgänglig såväl internt som för externa aktörer.

De nya bestämmelserna ska dock inte tillämpas på behandling av personuppgifter i Skolverkets särskilda verksamhet som avser framställning av statistik.

Skolverkets organisation består i dag av sju olika avdelningar. På Avdelningen för analys finns de två s.k. statistikenheterna, som omfattas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. En ny insamling av uppgifter bedöms enligt utredningens direktiv innebära att en ny insamlingsenhet behöver inrättas på Skolverket för att hantera de uppgifter som samlas in. Vi delar bedömningen att Skolverket behöver bygga upp en annan organisatorisk struktur vid ett genomförande av vårt förslag. En ny, renodlad insamlingsenhet är dock inte ensamt tillräckligt för att Skolverket ska kunna tillgodose informationsbehovet på skolområdet på önskvärt sätt. Flera andra delar av Skolverkets nuvarande verksamhet kommer också behöva bidra till informationsförsörjningen och Skolverkets organisation kan komma att förändras av andra anledningar än ett genomförande av vårt förslag.

Skolverket för i dag två register som regleras i separata förordningar: skolenhetsregistret och lärar- och förskollärrarregistret. Skolenhetsregistret är den enda samlade källan över vilka skolenheter som finns i Sverige och uppgifterna i registret får användas av myndigheter och enskilda. Registret används av många olika aktörer för olika syften. Lärar- och förskollärrarregistret innehåller uppgifter om legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare och används bl.a. för att kontrollera identitet och behörighet i samband med tjänstetillsättning. Uppgifterna till registret får Skolverket bl.a. från myndighetens verksamhet med handläggning av ärenden om legitimationer.

Skolverket ska också göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem för skolväsendet, vilket även det följer av en separat förordning. Förord-

ningen som reglerar informationssystemet innehåller inga bestämmelser om behandling av personuppgifter och informationssystemet som sådant innehåller inga personuppgifter. Skolverket behöver dock behandla personuppgifter för att ta fram relevant information.

Den nya regleringen ska enligt vår mening även omfatta sådan behandling av personuppgifter som Skolverket gör för att kunna tillhandahålla de uppgifter som i dag finns i skolenhetsregistret, i lärar- och förskollärrarregistret och i det nationella informationssystemet för skolväsendet. Vi föreslår att förordningarna om skolenhetsregistret, om lärar- och förskollärrarregistret och om informationssystemet ska upphävas och att de centrala bestämmelser som reglerar annat än behandling av personuppgifter i stället ska tas in i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se kapitel 10).

Utöver den information som finns tillgänglig i Skolverkets särskilda statistikverksamhet och i de ovan nämnda registren används information från andra delar av myndighetens verksamhet både av myndigheten själv och av andra aktörer. I verksamheten med handläggning av statsbidrag samlar Skolverket t.ex. in personuppgifter, som dels ligger till grund för att ta ställning till ansökningar om statsbidrag, dels används för att ta fram information som används i andra sammanhang. Vidare kommer digitala nationella prov att införas med start 2024 och de personuppgifter som samlas in i samband med proven kommer inte enbart att behandlas för genomförande av proven. Personuppgifterna kommer även att behandlas bl.a. i Skolverkets arbete med uppföljning och utvärdering och för att Skolverket ska kunna göra vissa uppgifter tillgängliga i det nationella informationssystemet för skolväsendet.

Behovet av information på skolområdet tillgodoses alltså genom uppgifter som samlas in och bearbetas inom flera olika delar av Skolverkets verksamhet. Dessutom är det möjligt att Skolverket på sikt får ytterligare verksamhetsområden som också kommer att bidra till informationsförsörjningen.

Vi anser att det är mindre lämpligt att behålla förordningarna om skolenhetsregistret och om lärar- och förskollärrarregistret och att låta dataskyddsförordningen och dataskyddslagen reglera Skolverkets personuppgiftsbehandling utanför den tilltänkta nya insamlingsenheten i övrigt. De nya bestämmelser om behandling av personuppgifter som vi föreslår bör enligt vår mening omfatta hela Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning, oavsett var i orga-

nisationen uppgifterna behandlas för att användas i informations- syfte. En sådan lösning framstår som ändamålsenlig med hänsyn till Skolverkets verksamhet och är inte beroende av myndighetens organisation. Lösningen är därmed långsiktigt hållbar och regleringen behöver inte justeras vid eventuella förändringar av Skolverkets verksamhet eller organisation. Reglerna om personuppgiftsbehandling i lagen om den officiella statistiken gäller alltså i Skolverkets särskilda verksamhet som avser framställning av statistik.

En annan fördel med att låta de bestämmelser om personuppgiftsbehandling som vi föreslår vara tillämpliga inte bara vid behandlingen av personuppgifter i Skolverkets nya insamlingsverksamhet är att det är effektivt från skydds- och tillämpningssynpunkt att ha den reglering som kompletterar dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samlad på ett och samma ställe. Det blir därmed tydligt vilka bestämmelser som är tillämpliga och vad som gäller när Skolverket behandlar personuppgifter för att på olika sätt bidra till informationsförsörjningen på det skollagsreglerade området.

Vi föreslår att den nya regleringen ska gälla behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Med Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning avser vi Skolverkets arbete med att ta fram och göra information om skollagsreglerad verksamhet tillgänglig såväl internt som för externa aktörer.

Skolverkets verksamhet med framställning av annan statistik, dvs. statistik som inte är officiell, får anses vara en naturlig del i myndighetens verksamhet med informationsförsörjning liksom den insamling av uppgifter som Skolverket ska utföra vid ett genomförande av vårt förslag. Annan statistik har Skolverket definierat som statistik på lägre nivå än riksnivå, t.ex. kommunnivå och huvudmannanivå.⁹

Skolverkets verksamhet med uppföljning och utvärdering ingår också i informationsförsörjningsverksamheten. Syftet med uppföljning och utvärdering är bl.a. att förse regeringen, riksdagen och

⁹ Riksrevisionen har i granskningsrapporten *Skolverkets statistikuppdrag – information, uppföljning och utvärdering* (RiR 2022:23) rekommenderat Skolverket att se över principen att endast klassificera statistik på riksnivå som officiell statistik eftersom användare i många fall har behov av statistik som inte kan aggregeras till riksnivå. Skolverket har i ett yttrande över Riksrevisionens rapport (dnr 2022:2829) uttalat att det inte är lämpligt att göra några förändringar i hur officiell statistik på skolområdet definieras innan regeringen hunnit bereda Skolinformationsutredningens delbetänkande. Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 2022/23:76) uttalat att regeringen delar Skolverkets bedömning i det avseendet.

allmänheten med information om hur skolväsendet utvecklas.¹⁰ Dessutom tar Skolverket genom uppföljning och utvärdering fram information och kunskap som regeringen, Skolverket, andra myndigheter och huvudmännen behöver som underlag för olika beslut om insatser och åtgärder på skolområdet.

Inom ramen för uppdraget att följa upp och utvärdera den skollagsreglerade verksamheten utför Skolverket vissa nationella undersökningar inom skolväsendet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen om måluppfyllelsen i sektorn samt vissa internationella undersökningar inom skolväsendet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Det förekommer att Skolverket för uppföljning och utvärdering samlar in uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten genom enkät- och intervjustudier riktade till framför allt huvudmän, rektorer och lärare. Den typen av informationsinsamling och bearbetningen av de insamlade uppgifterna får därmed anses vara en del av Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning.

En annan viktig komponent i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning är den uppdragsverksamhet som vi föreslår att myndigheten ska bedriva vid ett genomförande av vårt förslag (se kapitel 6). Genom uppdragsverksamheten får kommunerna möjlighet att beställa underlag för sin resursfördelning. Även andra aktörer, som t.ex. huvudmän och journalister, kan inom ramen för uppdragsverksamheten beställa sådan information som Skolverket inte har en skyldighet att lämna ut enligt offentlighetsprincipen (jfr 2 kap. 6 § TF).

Skolverkets särskilda verksamhet som avser framställning av statistik får anses vara en del av verksamheten med informationsförsörjning. Den behandling av personuppgifter som utförs i den särskilda statistikverksamheten ska dock inte omfattas av de nya bestämmelser i skollagen som vi föreslår. I stället ska befintliga bestämmelser om personuppgiftsbehandling som finns i regelverket för den officiella statistiken även fortsättningsvis vara tillämpliga när Skolverket behandlar personuppgifter i den särskilda statistikverksamheten. Vi föreslår att det ska framgå av de nya bestämmelserna att de inte ska tillämpas på behandling av personuppgifter i statistikverksamheten. Skolverket kommer att framställa den officiella statistiken, dvs. sta-

¹⁰ Jfr prop. 2009/10:165, s. 557.

tistik på riksnivå, i den särskilda statistikverksamheten även vid ett genomförande av vårt förslag.

Att ta ställning till en begäran om utlämnande av allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen är enligt vår bedömning inte en del av verksamheten med informationsförsörjning. Allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar hos Skolverket kan visserligen bidra till spridning av information om den skollagsreglerade verksamheten. En begäran om utlämnande av allmänna handlingar skulle dock kunna avse uppgifter som t.ex. resultatet på en namngiven elevs nationella prov eller vilken utbildningsnivå en namngiven elevs föräldrar har. Utlämnande av sådana uppgifter på individnivå bidrar inte till informationsförsörjningen på det sätt vi avser här, utan är endast en följd av Skolverkets skyldighet att följa offentlighetsprincipen. Detta resonemang är enligt vår mening också tillämpligt t.ex. vid utlämnande av uppgifter från registret över lärares och förskollärares legitimationer. Utlämnandet som sådant är inte en del av verksamheten med informationsförsörjning, medan den behandling av personuppgifter Skolverket utför för att hålla registret uppdaterat är en del av denna verksamhet.

Handläggning av en ansökan om statsbidrag – och behandling av personuppgifter i samband med det – utgör inte heller en del av Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning och de bestämmelser vi föreslår ska därmed inte bli tillämpliga i den situationen. Detsamma gäller handläggning av en ansökan om lärarlegitimation. Behandling av personuppgifter inom ramen för ett ärende omfattas alltså inte. När personuppgifter behandlas för att göra sammanställningar av olika slag, vad gäller t.ex. beviljade statsbidrag, och sammanställningarna ska ligga till grund för Skolverkets arbete med t.ex. uppföljning och utvärdering är det däremot fråga om personuppgiftsbehandling i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning och den reglering vi föreslår blir tillämplig. Skolverkets hantering av personuppgifter rörande myndighetens anställda träffas inte av bestämmelserna.

8.6 Förhållandet till annan reglering

Förslag: Det ska framgå att bestämmelserna om behandling av personuppgifter i verksamheten med informationsförsörjning kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

Dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dataskyddslagen ska gälla, om inte annat följer av bestämmelserna eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till bestämmelserna.

Principen om unionsrättens företräde innebär att en nationell bestämmelse om behandling av personuppgifter får tillämpas endast om den är förenlig med dataskyddsförordningen och avser en fråga som enligt förordningen får särregleras eller specificeras genom nationell rätt (prop. 2017/18:105 s. 27). För att tillämparen ska få en tydligare uppfattning av vilken reglering som gäller anser vi att en bestämmelse med en upplysning om att dataskyddsförordningen gäller bör tas in i lagen.

Dataskyddslagen är subsidiär, vilket innebär att avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning har företräde (1 kap. 6 §). Det behövs därmed ingen materiell bestämmelse i de nu föreslagna bestämmelserna för att uppnå detta. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling innehåller dock ändå ofta en bestämmelse om förhållandet till dataskyddslagen. I linje med de bedömningar som gjorts när sådana bestämmelser införts anser utredningen att det är lämpligt att uttryckligen upplysa om inte bara att lagen kompletterar dataskyddsförordningen utan också att det kan finnas tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter i dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dataskyddslagen, om inte annat följer av de nu aktuella bestämmelserna eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till bestämmelserna.

8.7 Rättslig grund för behandlingen

Bedömning: Skolverkets arbete med att samla in och bearbeta uppgifter för att tillgodose såväl myndighetens som andra aktörers behov av information är av allmänt intresse. Skolverket kan därför tillämpa den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i

artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen när nödvändig behandling av personuppgifter utförs för att säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet.

All behandling av personuppgifter måste ha stöd i någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6 i dataskyddsförordningen. En sådan grund är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som den personuppgiftsansvarige har (artikel 6.1 c). En annan grund är att behandlingen behövs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga på en och samma behandling.

När det gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse måste det emellertid även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen. Grunden för behandlingen ska i dessa fall nämligen fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen). Det krävs dock inte en reglering i unionsrätten eller i nationell rätt av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet (prop. 2017/18:105 s. 49).

Skolverkets uppdrag att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet och vissa andra verksamheter framgår av 26 kap. 24 § skollagen och av 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. I förordningen anges bl.a. att Skolverket ska sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning och utvärdering.

Skolverkets uppdrag att förvalta skolenhetsregistret och lärar- och förskollärrarregistret framgår tydligt av förordningarna avseende dessa register. Skolverkets skyldighet att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten framgår av förordningen om det nationella informationssystemet. Som framgår ovan i kapitlet föreslår vi dock att förordningarna ska upphävas och att motsvar-

ande uppgifter för Skolverket ska framgå av en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning (se avsnitt 8.5).

Det finns i dagsläget dock inte någon uttrycklig bestämmelse som anger att Skolverket ansvarar för informationsförsörjningen på skolområdet. De bestämmelser som redan finns är inte samlade utan finns i olika författningar. Dessutom är det tveksamt om dessa bestämmelser ens tillsammans kan anses medföra ett sådant ansvar för informationsförsörjningen som vi menar att Skolverket bör ha. Vi föreslår att det ska införas en bestämmelse i Skolverkets instruktion som anger att Skolverket ansvarar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde (se avsnitt 4.3). Därigenom är Skolverkets ansvar för informationsförsörjningen på skolområdet – såväl internt som externt – fastställt i författning.

Mot den här bakgrunden bedömer vi att nödvändig behandling av personuppgifter som Skolverket utför för att säkerställa informationsförsörjningen är tillåten enligt den rättsliga grunden allmänt intresse i artikel 6.1 e dataskyddsförordningen.

8.8 Personuppgiftsansvar

Förslag: Skolverket ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i verksamheten med informationsförsörjning.

Den som är personuppgiftsansvarig har ansvar för att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering (artikel 5.2 i dataskyddsförordningen). Begreppet personuppgiftsansvarig är därför ett centralt begrepp i dataskyddsförordningen. Med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen bestäms av medlemsstaternas nationella rätt är det möjligt att reglera vem som är personuppgiftsansvarig i lagstiftningen (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen).

För att det ska vara tydligt vem som är personuppgiftsansvarig vid behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning anser vi att personuppgiftsansvaret bör regleras

i det nya kapitlet i skollagen. Som huvudregel gäller att den som utför själva behandlingen av personuppgifter också ska vara personuppgiftsansvarig. Vi föreslår att Skolverket ska ha ett författningsreglerat uttryckligt ansvar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde (se avsnitt 4.3). Det framstår därmed som i det närmaste självklart att Skolverket också ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som krävs för att fullgöra det ansvaret. Vi föreslår således att det i skollagen ska framgå att Skolverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i verksamheten med informationsförsörjning.

En statistikansvarig myndighet är som utgångspunkt personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter för framställning av statistik. En statistikansvarig myndighet kan även vara personuppgiftsbiträde åt en annan statistikansvarig myndighet.¹¹ När SCB samlar in uppgifter på uppdrag av Skolverket är SCB personuppgiftsbiträde åt Skolverket. Fråga är om Skolverket också ska kunna vara personuppgiftsbiträde – i stället för personuppgiftsansvarig – när myndigheten behandlar personuppgifter i verksamhet med informationsförsörjning, t.ex. vid framställning av statistik inom ramen för uppdragsverksamheten.

När möjligheten för statistikansvariga myndigheter att agera personuppgiftsbiträde åt andra statistikansvariga myndigheter infördes ansågs det inte finnas skäl att låta en statistikansvarig myndighet vara personuppgiftsbiträde även åt andra myndigheter (prop. 2017/18:107 s. 28). Vi bedömer att Skolverket bör vara personuppgiftsansvarig även när uppgifter behandlas åt en extern aktör, inom ramen för uppdragsverksamheten.

Möjligheten för Skolverket att anlita personuppgiftsbiträde ska enligt vår mening inte regleras särskilt. I det här avseendet blir den generella dataskyddsregleringen tillämplig. Från verksamheten har det kommit fram att det kan vara svårt att i enskilda fall avgöra vad som gäller när två myndigheter eller liknande organ, som kanske styrs av delvis olika regler för personuppgiftsbehandling, samverkar. Den problematiken är inte specifik för informationsförsörjningen på det skollagsreglerade området och omfattas därmed inte av vårt uppdrag.

¹¹ Se 14 § lagen om den officiella statistiken.

8.9 Information till den registrerade

Bedömning: Det behövs ingen särskild bestämmelse om skyldighet för Skolverket att informera den registrerade.

Den personuppgiftsansvarige ska som utgångspunkt förse den registrerade med viss information. Skolverket kommer enligt vårt förslag huvudsakligen att samla in uppgifter från andra än de registrerade. Vilken information som ska lämnas i situationen när personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade framgår av artikel 14.1 i dataskyddsförordningen. Det finns dock ett antal undantag från skyldigheten att informera. Med hänsyn till den stora mängden individer som Skolverket kommer att samla in uppgifter om bedömer vi att tillhandahållandet av information till den registrerade skulle medföra en oproportionell ansträngning (artikel 14.5 b i dataskyddsförordningen). Undantaget förutsätter att den personuppgiftsansvarige vidtar lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter och berättigade intressen, inbegripet att göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten. De bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess som vi föreslår, kommer att medföra att Skolverket vidtar lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Att göra ”uppgifterna” tillgängliga för allmänheten avser att informationen som ska lämnas enligt artikel 14 punkt 1–3 ska göras tillgänglig för allmänheten, inte att de erhållna personuppgifterna ska göras tillgängliga.¹² Denna information kan Skolverket göra tillgänglig t.ex. på sin webbplats.

Erhållandet eller utlämnandet av uppgifter föreskrivs också uttryckligen genom unionsrätten eller genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen (artikel 14.5 c i dataskyddsförordningen). Även detta undantag är enligt vår bedömning således tillämpligt. Det finns redan i dag bestämmelser om skyldighet för huvudmän för skolväsendet m.m. att lämna uppgifter till Skolverket för uppföljning och utvärdering (26 kap. 25 § skollagen). Vårt förslag innehåller ett antal nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet, med innebörden att framför allt andra myndigheter ska lämna personuppgifter till Skolverket. Erhållandet och

¹² Sören Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.*, 4 okt. 2021, Version 2, JUNO, kommentaren till artikel 14.5 i dataskyddsförordningen.

utlämnandet av uppgifter föreskrivs alltså uttryckligen av nationell rätt. Genom de bestämmelser om personuppgiftsbehandling och om sekretess som vi föreslår kommer nationell rätt också att fastställa lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen.

Mot den här bakgrunden bedömer vi att Skolverket inte kommer att ha någon skyldighet enligt dataskyddsförordningen att informera de registrerade när uppgifter om dem samlas in – i verksamheten med informationsförsörjning – från någon annan, t.ex. en huvudman. Någon sådan skyldighet finns inte heller enligt dataskyddslagen. Enligt vår bedömning saknas det skäl att frånga regleringen i dataskyddsförordningen.

Det förekommer också att Skolverket samlar in uppgifter direkt från de registrerade, t.ex. genom enkäter till rektorer och lärare. I dessa fall har Skolverket en skyldighet att informera de registrerade i enlighet med artikel 13 i dataskyddsförordningen. Även i det här avseendet saknas det enligt vår bedömning skäl att frånga regleringen i dataskyddsförordningen.

Sammanfattningsvis behövs det alltså ingen särskild bestämmelse om skyldighet för Skolverket att informera den registrerade.

8.10 Ändamål för personuppgiftsbehandling

Förslag: Skolverket ska i sin verksamhet med informationsförsörjning få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för

1. uppföljning och utvärdering samt analys av skollagsreglerad verksamhet,
2. att fullgöra informationsskyldighet som följer av lag eller förordning,
3. att annan verksamhet som Skolverket ansvarar för ska ha tillgång till de uppgifter som behövs för verksamheten, och
4. att myndigheter eller enskilda ska ha tillgång till uppgifter enligt lag eller förordning eller enligt beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.