

2023-09-07

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2023-00732

Remiss – Informationsförsörjning på skolområdet

Skolverkets ansvar SOU (2023:21)

Yttrande till Utbildningsdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att fatta följande beslut

Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande i enlighet med bilaga 3 till tjänsteskrivelse daterad den 7 september 2023.

Sammanfattning av ärendet

En ändrad rättstillämpning i början av 2020 innebar att systemet för informationsförsörjning inom skolväsendet inte kunde fungera som tidigare eftersom uppgifter om fristående skolors verksamhet inte kunnat offentliggöras på skolenhetsnivå. En tidsbegränsad sekretessbrytande bestämmelse infördes för att tillfälligt lösa den problematik som uppstod. Skolinformationsutredningen fick med anledning av detta bland annat i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Lösningen som föreslås i utredningen är 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.

Nacka kommun är inte utsedd som remissinstans men det har bedömts finnas skäl att kommunen ändå yttrar sig över betänkandet. Utbildningsnämnden har berett remissen och lämnat synpunkter utifrån nämndens ansvarsområde. Ärendet behandlas därefter i kommunstyrelsens arbetsutskott för att sedan gå till kommunstyrelsen som antar ett yttrande från Nacka kommun. Sista dag för yttrande är den 18 oktober 2023.

Nacka kommun påtalar behovet av en långsiktig lösning för att undanröja de svårigheter och negativa effekter som förändringen av möjligheten att få tillgång till skolinformation inneburit för kommunen men även för elever och vårdnadshavare samt andra aktörer inom utbildningsområdet. Vidare framhålls vikten av att en sådan lösning inte fördyrar eller försvårar möjligheterna för kommuner och huvudmän att följa upp och utvärdera utbildningars kvalitet. Som alternativ lösning förespråkas en ändring i offentlighets- och

sekretesslagen så att ordningen som gällde innan 2020 kan fortgå. I det fall utredningens förslag genomförs understryks vikten av att utbildningsstatistikens kvalitet förblir intakt samt av att inte reglera Skolverket alltför detaljerat vad gäller möjligheten att publicera nya mått på kvalitet och likvärdighet. Därtill framhålls behov av ytterligare uppgifter i nuläget för utbildningsnämndens verksamhet.

Ärendet

Ärendets beredning

Nacka kommun är inte utsedd som remissinstans men det har bedömts finnas skäl att kommunen ändå yttrar sig över betänkandet. Skolinformationsutredningens sammanfattning återfinns i bilaga 1. Hela betänkandet går att läsa på [Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar, SOU 2023:21 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/press/2023/02/informationsforsorjning-pa-skolområdet-skolverkets-ansvar-sou-2023-21)

Utbildningsnämnden har berett remissen och lämnat synpunkter utifrån nämndens ansvarsområde. Ärendet behandlas därefter i kommunstyrelsens arbetsutskott för att sedan gå till kommunstyrelsen som antar ett yttrande från Nacka kommun. Sista dag för yttrande är den 18 oktober 2023.

Utredningens förslag i korthet

Skolinformationsutredningen har bland annat haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Lösningen som föreslås i utredningen är 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. Denna lösning 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.

Bakgrund

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 ändrade SCB sin tillämpning 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. Det innebar att Skolverket inte kunde publicera dessa uppgifter uppdelat på enskilda huvudmän.

En tidsbegränsad lösning på problemet infördes genom 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 informationsförsörjningen på skolområdet och omfattar även delar av informationsförsörjningen som inte hindras av statistiksekretessen.

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. Utredningen 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 enskilds personliga förhållanden i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning, och
- en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning.

Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen

I Skolverkets ansvar för informationsförsörjningen bör det enligt utredningen 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. Syftet med förslaget 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. Förslaget syftar också till att göra det möjligt för Skolverket att tillgodose även dessa externa aktörers behov av information om den skollagsreglerade verksamheten.

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. 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.

Utredningen föreslår att Skolverket ska utföra uppdrag åt andra myndigheter och uppdragsgivare inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet. Skolverket ska enligt förslaget ta ut avgifter för uppdragsverksamheten.

Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

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

Nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Utredningen 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.

En ny sekretessbestämmelse

En ny sekretessbestämmelse ska införas till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Bestämmelsen ska tillämpas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Uppgifter om enskilda 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, 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. Utredningen 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 föreslås. Vidare ska befintliga bestämmelser som ger Skolverket – och Skolinspektionen – rätt att meddela föreskrifter finnas i den nya förordningen.

Genomförande och ikraftträdande

Utredningen 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. Utredningen 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. I utredningen framhålls att det skulle 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

Utredningen 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.

Juridik- och kanslistabens bedömning och förslag till yttrande Sammanfattning

Juridik- och kanslistaben föreslår att kommunen framhåller behovet av en långsiktig lösning för att undanröja de svårigheter och negativa effekter som förändringen av möjligheten att få tillgång till skolinformation inneburit för kommunen men även för elever och vårdnadshavare samt andra aktörer inom utbildningsområdet.

Det är dock viktigt att en sådan lösning inte fördyrar eller försvårar möjligheterna för kommuner och huvudmän att följa upp och utvärdera utbildningars kvalitet. I enlighet med vad utbildningsenheten framfört föreslås att kommunen lyfter behovet av ytterligare information som identifierats och även de risker som bedömts finnas med utredningens förslag. Som alternativ lösning förespråkas en ändring i offentlighets- och sekretesslagen så att ordningen som gällde innan 2020 kan fortgå. I det fall utredningens förslag genomförs understryks vikten av att utbildningsstatistikens kvalitet förblir intakt samt av att inte reglera Skolverket alltför detaljerat vad gäller möjligheten att publicera nya mått på kvalitet och likvärdighet. Därtill framhålls behov av ytterligare uppgifter i nuläget för utbildningsnämndens verksamhet.

Juridik- och kanslistabens överväganden

Övergripande synpunkter

Juridik- och kanslistaben har utgått ifrån Utbildningsnämndens synpunkter. Tillgång till grundläggande information om offentligt finansierade skolor (inklusive förskola och fritidshem) är grundläggande i det svenska skolsystemet. Exempel på sådana uppgifter är elevernas antal och sammansättning, personalens utbildning, kunskapsresultat, bedömningar av Skolinspektionen i kvalitetsgranskningar och tillsyn, enkätresultat från elever och föräldrar och liknande. Sådana uppgifter är avgörande för att vårdnadshavare ska kunna göra informerade val av förskola och skola till sina barn. Utan dessa uppgifter förhindras och fördyras det systematiska kvalitetsarbetet, från skolnivå upp till statlig nivå. Likaså försvåras skolrelevant forskning men även Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar. Sammantaget innebär det att arbete med att säkerställa en likvärdigt hög kvalitet i utbildningen för alla barn och elever avsevärt försvåras.

Det är därför mycket angeläget att en långsiktig lösning kommer på plats och att en sådan inte fördyrar eller försvårar möjligheterna för kommuner och huvudmän att följa upp och utvärdera utbildningars kvalitet. En långsiktig lösning behöver göra det möjligt att på olika nivåer i skolsystemet utveckla nya sätt att mäta förskolors och skolors kvalitet på och som även ger möjlighet att kunna jämföra sig med andra skolor, kommuner och huvudmän.

Alternativt förslag

Oavsett om skolenheten drivs i kommunal eller fristående regi gäller skollag, läroplaner och andra nationella styrdokument. Finansieringen är offentlig och godkännande för enskilda huvudmän krävs från antingen kommun (förskola) eller stat (skola). Att grundläggande information rörande enskilda huvudmän inte skulle kunna tillhandahållas så som gjordes innan 2020 är uppenbarligen något som förbisetts av lagstiftarna som utformat skollagen sedan början av 1990-talet. En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet föreslås i yttrandet framhålla en lösning genom ändring i offentlighets- och sekretesslagen så att undantag från sekretess görs för den typ av uppgifter som nämnts ovan för offentligfinansierade utbildningar inom skolväsendet. En sådan ändring syftar till att det mål- och resultatstyrda, decentraliserade, skolväsendet inkluderande mångfald och valfrihet i praktiken ska kunna fortsätta så som var tänkt före praxisändringen år 2020.

Fördelar med en sådan lagändring är att det inte kräver följdändringar i form av myndighetsförändringar eller nya detaljregleringar om informationsförsörjningen inom skolområdet. Det framstår därtill vara mer kostnadseffektivt.

Behov av ytterligare information och flexibilitet

Om lösningen på aktuell problematik i stället sker genom utredningens förslag med att SCB:s uppgifter förs över till Skolverket är det av stor vikt att säkerställa att expertisen inom statistikområdet bibehålls på samma nivå som idag, så att inte kvaliteten i utbildningsstatistiken äventyras. Informationsförsörjningen behöver också säkerställas utan uppehåll, det vill säga även under den tid som myndigheterna ska ställa om till den nya ordningen.

Nacka kommun föreslås föra fram vikten av att inte detaljreglera informationsinhämtningen mer än i dag eftersom det riskerar att fördyra och försvåra utvecklingen av nya kvalitetsmått inom skolområdet.

Utredningen föreslår också en ny förordning, som ska ersätta redan befintliga förordningar. Nacka kommun föreslås här framföra vikten av att i det fall en ny förordning beslutas, minska detaljeringsgraden i regleringen av vilken typ av data som Skolverket ska tillhandahålla. Det är av stor vikt att Skolverket har möjlighet att utveckla informationen, så att fler relevanta mått kan redovisas ned på enhetsnivå.

Exempelvis saknas idag

- information om de nationella provresultaten i årskurserna 3 och 6 nedbrutet utifrån elevers bakgrund (föräldrars utbildningsnivå, utländsk/svensk bakgrund). Denna information finns i dag enbart för slutbetygen i årskurs 9. Detta gör att underlag för att följa upp skolornas kompensatoriska uppdrag i låg- och mellanstadiet försvåras.
- Information om elevers måluppfyllelse i läsförståelse i årskurs 1, för vilket det finns nationella kriterier ("bedömningsgrunder" i kursplanen) för hur långt elever förväntas ha nått.
- Information om elevers progression (resultatutveckling) mellan de årskurser där det finns nationella bedömningsgrunder/betygskriterier i olika ämnen.
- Information om skolors "value added", det vill säga ett bättre mått på skolors kvalitet än vad som finns tillgängligt idag.
- Information på skolenhetsnivå om tillgången till legitimerade och behöriga lärare i fritidshemmen, trots att det finns ett lagkrav på legitimation för att vara behörig för undervisning i fritidshem.

I de flesta exempel som nämns ovan kan kommunen i dag specialbeställa information från SCB. Det är dock mer kostsamt för kommunen än om informationen hade funnits tillgänglig på Skolverkets webb. Om uppgifterna publicerades skulle det även möjliggöra jämförelser med andra skolor, kommuner, län eller riket.

Nacka kommun föreslås mot ovanstående bakgrund understryka vikten av

-att en långsiktig lösning fortsatt gör det möjligt för kommunen att få tillgång till denna typ av uppgifter, från ansvarig myndighet.

- att tillräcklig flexibilitet kommer finnas för att Skolverket ska kunna utveckla informationen som publiceras, utöver vad de hade på plats före år 2020. De uppgifter som kan behövas i framtiden i arbetet med att säkerställa likvärdighet och hög kvalitet för alla barn och elever samt för att informera vårdnadshavare inför val av förskola och skola går inte att förutsäga idag. Ovan ges bara några exempel på vad som skulle behöva utvecklas i nuläget.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget på beslut medför inte några ekonomiska konsekvenser. Den förändrade möjligheten att få tillgång till skolinformation har försvårat genomförandet av bland annat utbildningsnämndens uppdrag och ansvar. En långsiktig lösning avser att undanröja de konsekvenser som detta inneburit i form av administrativt merarbete och kostnader.

Konsekvenser för barn

Förslaget på beslut medför inte några konsekvenser för barn. Förlagen i utredningen syftar till att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information som bland annat kan vara av vikt inför skolval.

Handlingar i ärendet

1. Sammanfattning av SOU 2023:21 (sid 23-33)
2. Ordförandebeslut UBN-2023-00221
3. Förslag till yttrande

Christopher Arontaus
Kanslichef
Juridik- och kanslistaben

Louise Hult
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben