



Kommittédirektiv

En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Syftet är bland annat att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha en 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 bl.a.

- identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation,
- 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), och
- lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022.

Ett nytt rättsläge har medfört att det långsiktigt saknas tillräcklig tillgång till skolinformation

Systemet för informationsförsörjning på skolområdet är uppbyggt utifrån att uppgifter som används för att framställa statistik och som är offentliga också kan användas för andra ändamål, t.ex. som underlag för kommuners resursfördelning inom skolväsendet, statsbidragsadministration och publicering av information riktad till allmänheten. Efter att Statistiska centralbyrån (SCB) sett över sin sekretesspolicy och gjort en ny bedömning av hur offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, ska tillämpas när det gäller vilka uppgifter om enskilda huvudmän som skyddas av statistiksekretess, anses uppgifter som tidigare ansågs vara offentliga nu vara sekretessbelagda. En tidsbegränsad lösning för att säkerställa nödvändig tillgång till skolinformation har införts i form av en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse som medför att Statens skolverk och kommunerna kan få tillgång till de uppgifter som dels Skolverket behöver för att kunna utföra sina uppgifter, dels kommunerna behöver för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen (2010:800) att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Genom att Skolverket har i uppgift att publicera även andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken, t.ex. resultat- och kvalitetsinformation på nationell nivå, kommunal nivå och skolenhetsnivå, kan andra myndigheter, fristående skolor och allmänheten fr.o.m. den 1 juli 2021 få den information de behöver från Skolverket. Den sekretessbrytande bestämmelsen upphör dock att gälla den 1 juli 2023. Det förändrade rättsläget avseende statistiksekretessen innebär att systemet för informationsförsörjning inom skolväsendet, när den sekretessbrytande bestämmelsen upphör att gälla, inte kommer att fungera fullt ut eftersom uppgifter om fristående skolors verksamhet inte kommer att kunna offentliggöras på skolenhetsnivå och därmed inte heller kommer att kunna användas för andra ändamål än statistik. För att säkerställa tillgången till skolinformation på lång sikt så att statliga myndigheter och kommuner kan utföra sina författningsreglerade uppgifter och allmänheten kan få tillgång till information för bl.a. skolval krävs åtgärder.

Det nya rättsläget medför sekretess för uppgifter om enskilda huvudmän som tidigare ansetts vara offentliga

Av lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken framgår bland annat att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den

officiella statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Av bilagan till förordningen om officiell statistik framgår att Statens skolverk är ansvarig myndighet för den officiella statistiken avseende skolväsendet och barnomsorg. Såväl lagen om den officiella statistiken som förordningen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa enskilda, kommuner och regioner samt statliga myndigheter. Skolverket anlitar Statistiska centralbyrån (SCB) för att samla in uppgifterna och göra registerbearbetningar. Uppgifter om skolor, barn och elever, lärare och annan pedagogisk personal, betygs- och provresultat samt uppgifter om genomströmning och etablering efter avslutade studier samlas i stor utsträckning in på individnivå.

Den s.k statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL gäller till skydd för såväl enskildas personliga förhållanden som till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden som kan hänföras till den enskilde. Det förstnämnda skyddet innebär att uppgifter om barn och elever, lärare och annan pedagogisk personal inte lämnas ut på ett sådant sätt att dessa kan identifieras. SCB har sett över sin sekretesspolicy. Inom ramen för sin översyn har SCB gjort en ny bedömning av vilka uppgifter som samlas in inom ramen för den officiella statistiken som inte kan lämnas ut eftersom de avser uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden för vilka sekretess råder enligt 24 kap. 8 § OSL. SCB anser numera att uppgifter hos SCB om fristående skolors genomströmning, betygssättning och sammansättning av elever omfattas av sekretess till skydd för den enskilde huvudmannens ekonomiska förhållanden. Kammarrätten i Göteborg har gjort samma bedömning som SCB (dom den 16 december 2019 i mål nr 6267-19, den 28 februari 2020 i mål nr 6599-19 och den 18 maj 2020 i mål nr 7032-19).

Med anledning av det ändrade rättsläget tillhandahåller Skolverket i sina databaser den statistik på huvudmanna- och skolnivå som myndigheten tagit fram och publicerat före den 1 september 2020. Efter detta datum uppdaterades, på grund av den nya tolkningen av statistiksekretessen, inte uppgifterna förrän den nya tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2021. Det innebär att uppgifter om skolors betygsresultat våren 2020, elevsammansättningen i skolorna och om lärares behörighet och lärartäthet läsåret 2020/21, under viss tid inte fanns tillgängliga för sådana enheter inom Skolverket som inte arbetar med den officiella statistiken, andra myndigheter, kommuner och allmänheten. En sådan situation kommer att uppstå igen när den sekretessbrytande bestämmelsen upphör, om inte åtgärder vidtas. Det är viktigt att nämnda aktörer får tillgång till den information de be-

höver för att t.ex. fördela resurser till skolor efter barns och elevers behov, fördela statsbidrag, samt använda uppgifterna som underlag för tillsyn, val av skola och den granskande journalistiken.

Den tidsbegränsade lösningen innebär ett tvåårigt genombrott i statistiksekretessen för vissa uppgifter om enskilda huvudmäns verksamhet

Av 24 kap. 8 § OSL framgår att som huvudregel gäller absolut sekretess 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. Vissa undantag från huvudregeln om absolut statistiksekretess finns i paragrafens tredje stycke.

En sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik i ovan nämnt lagrum är t.ex. framställning av officiell statistik. Sådan statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i ett demokratiskt styrt samhälle. De politiska organen behöver tillgång till pålitlig statistik för att kunna bedriva evidensbaserad politik. Statistiken används dock inte bara som underlag för politiska beslut utan också som underlag för beslut av myndigheter, debatt, forskning, utvärdering och uppföljning av offentlig verksamhet m.m.

Det stränga sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i myndigheters särskilda verksamhet för statistikframställning motiveras av att statistikens kvalitet är beroende av enskildas villighet att lämna uppgifter, som i sin tur kan antas bero på att de enskilda litat på att uppgifter om dem inte röjs så att de kan identifieras. Därutöver kan det i den särskilda verksamheten finnas många uppgifter om en och samma person. En sammanställning av sådana uppgifter är ofta integritetskänslig (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 262–263).

Ett sekretessgenombrott utgör således ett avsteg från de grundläggande principer som statistiksekretessen vilar på och undergräver syftet med det av nödvändighet starka skydd för uppgifter om enskilda som statistiksekretessen ger. Mot bakgrund av syftet att värna tillförlitligheten och kvaliteten i statistiken och att värna enskildas integritet övervägdes frågan om sekretessgenombrott mycket noga i samband med att den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen infördes. Vid en avvägning mellan de allvarliga konsekvenser som det förändrade rättsläget hade fått för informationstillgången på ett så viktigt område som skolområdet, och nackdelarna med ett tillfälligt sekretessgenombrott, bedömdes intresset av att tillgodose informationsbehovet

till dess en långsiktig lösning var på plats väga tyngre än de nämnda nackdelarna. Den sekretessbrytande bestämmelse som föreslogs införas är därför tidsbegränsad.

Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i OSL innebär att statistiksekretessen inte hindrar att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till Skolverket, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med 1. nationell uppföljning och utvärdering, 2. nationella studier om måluppfyllelse, 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. Sekretessen hindrar inte heller att en uppgift 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. Bestämmelsen bryter inte sekretessen för andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. uppgifter om enskilda elever och föräldrar.

Den tidsbegränsade lösningen ger tid för att utreda en långsiktig lösning som säkerställer en fungerande informationsförsörjning inom skolväsendet.

Uppdraget att föreslå en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet

Den ovan nämnda propositionen En tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation bygger på en remitterad promemoria (U2020/05409) som i sin tur föregicks av att Skolverket och SCB i enlighet med regeringsuppdrag hade redovisat flera olika förslag till lösningar för att se till att bland annat myndigheter, kommuner, allmänheten och media får tillgång till skolinformation (U2020/04580, U2020/04581). Utifrån SCB:s och Skolverkets redovisningar fanns det huvudsakligen tre olika alternativa lösningar till hur den uppkomna situationen kan åtgärdas långsiktigt: att införa offentlighetsprincipen, att införa ett permanent sekretessgenombrott eller att Skolverket samlar in de uppgifter som behövs inom ramen för en ny

insamling utanför den särskilda verksamheten med att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § OSL.

Som nämnts är statistikens kvalitet beroende av att de enskilda litar på att uppgifter om dem inte röjs så att de kan identifieras. Ett sekretessgenombrott av det slag som den tillfälliga lösningen innebär är, som framgår ovan, en undantagslösning för att åtgärda den akuta situation som uppstod efter SCB:s ändrade tillämpning av bestämmelserna om statistiksekretess för enskilds ekonomiska förhållanden. En permanent lösning måste utformas så att förtroendet för statistiksekretessen, och därmed för den officiella statistiken, inte riskeras. För att värna och upprätthålla tillförlitligheten och kvaliteten i statistiken och värna enskildas integritet är det inte aktuellt att gå vidare med ett permanent sekretessgenombrott. Det finns därför två alternativ som var för sig kan lösa tillgången på information och som bör utredas.

Alternativ 1: Införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor

Den 19 juni 2014 beslutade regeringen (Utbildningsdepartementet) att uppdraga åt en särskild utredare att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och att göra konsekvensanalyser av en sådan reglering (dir. 2014:91). Utredningen, som antog namnet Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12), överlämnade den 7 oktober 2015 betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82).

Vid remitteringen av betänkandet var majoriteten remissinstanser som yttrat sig positiva till förslaget men det kritiserades av företrädare för fristående skolor. De huvudsakliga argument som framfördes mot förslaget var att det redan i dag finns god insyn i de fristående skolorna, att företagshemligheter riskerar att spridas och att förslaget innebär en orimlig administrativ och ekonomisk börda på de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna (Remissammanställning av yttranden över betänkandet Ökad insyn i fristående skolor [SOU 2015:82], U2018/04800).

Regeringen beslutade den 16 februari 2018 lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor. I lagrådsremissen föreslogs att bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar också ska gälla hos enskilda som godkänts som huvudmän för fristående skolor. Huvudmännen skulle enligt förslaget jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL, vilket bland annat innebär att anställda och uppdragstagare i verksamheten ska omfattas av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

enligt OSL i stället för meddelarskydd enligt lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Vidare föreslogs att arkivlagen ska ändras, så att samma regler om arkivering av handlingar gäller för såväl kommunala myndigheter som för huvudmän för fristående skolor.

Lagrådet konstaterade att flera fristående skolor ägs av företag som är börsnoterade. Lagrådet ansåg att det fanns anledning att överväga bl.a. i vilken mån en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata aktörer kan komma i konflikt med krav i EU-rätten. Innan dessa frågor hade analyserats närmare kunde Lagrådet inte tillstyrka lagstiftning i enlighet med förslagen i remissen. Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) lät utreda frågan och remitterade den 6 februari 2019 promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336) där det bedömdes att lagrådsremissens förslag – att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas även på huvudmän för fristående skolor, som är börsnoterade aktiebolag eller dotterbolag till sådana aktiebolag, samt att anställda och uppdragstagare i fristående skolor ska ha meddelarfrihet och meddelarskydd enligt bestämmelser i OSL – inte är oförenligt med EU-rätten. Regeringen har inte fattat något nytt beslut i ärendet.

Frågan om ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor har således redan utretts och det finns färdiga lagförslag som innebär att enskilda huvudmän för fristående skolor jämföras med myndigheter när det gäller offentlighetsprincipen, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och arkivering av allmänna handlingar. Detta alternativ innebär att OSL:s bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, t.ex., sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL, inte skulle gälla de enskilda huvudmännen utan att fristående skolor vid tillämpning av OSL skulle jämföras med myndigheter. För det fall detta alternativ skulle genomföras behöver det utredas om förslaget behöver kompletteras på något sätt, t.ex. om bestämmelserna i 19 kap. 1 § OSL om sekretess till skydd för myndighets affärsverksamhet skulle komma att omfatta uppgifter om fristående skolor som är företag när det gäller genomströmning, sammansättning av elever, elevernas genomsnittliga mertidvärde och andra sådana uppgifter som behöver kunna offentliggöras på skolenhetsnivå. Om så bedöms vara fallet behöver det vid ett eventuellt införande av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän även införas undantag från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL för sådana uppgifter.

Alternativ 2: En ny insamling av uppgifter om skolväsendet

Ett annat alternativ, i linje med förslag från Skolverket, är att myndigheten inrättar en ny insamling av uppgifter om verksamheten i skolväsendet. Insamlingen, som i så fall ska göras utanför sådan särskild verksamhet för framställning av statistik som avses i 24 kap. 8 § OSL, ska syfta till att statistik (dock inte officiell statistik) kan redovisas på skolenhetsnivå.

Detta alternativ innebär att i stort sett samtliga uppgifter som i dag samlas in av SCB för statistikframställning, i stället samlas in av Skolverket utanför den särskilda verksamheten för framställning av statistik till utbildningsdataregister med specificerade ändamål. Det skulle exempelvis kunna vara elevregister, lärarregister och betygsregister. Detta alternativ innebär att uppgifter som huvudmän inte har tillgång till, t.ex. uppgifter om elevers socioekonomiska förhållanden, vilka används för bl.a. uppföljning av likvärdigheten i utbildningen och underlag vid statsbidragsfördelning, behöver samlas in från andra myndigheter än SCB, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket. En sådan lösning kan kräva bestämmelser om uppgiftsskyddigheter för dessa myndigheter (jfr 10 kap. 28 § OSL). Vidare kan överlämnade uppgifter av integritetsskäl behöva omfattas av en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga förhållanden hos Skolverket. En sådan bestämmelse hindrar inte att statistik redovisas på skolenhetsnivå, så länge inte uppgifter om skolenheter med endast ett mycket litet antal elever redovisas. Detta är den teknik som användes så länge som uppgifter om enskilda huvudmäns verksamhet på skolenhetsnivå (t.ex. uppgifter om genomströmning, elevernas genomsnittliga meritvärde och lärartäthet) ansågs vara offentliga vid en tillämpning av 24 kap. 8 § OSL. Statistiksekretessen till skydd för enskilda elevers, föräldrars, lärares och annan pedagogisk personals personliga förhållanden upprätthölls då dels genom att sådana uppgifter bara publicerades på aggregerad nivå, dvs. var avidentifierade, dels genom att Skolverket, för att undvika s.k. bakvägsidentifiering, inte publicerade uppgifter om skolenheter som hade färre än tio elever.

Om det skulle framkomma att det inte är en möjlig väg för Skolverket att kunna samla in all nödvändig information, inklusive socioekonomiska variabler, från andra myndigheter än SCB, kan vissa uppgifter behöva överlämnas från SCB till Skolverket. I så fall behöver det övervägas om det även med detta förslag behövs en bestämmelse som bryter statistiksekretessen, dock en mer begränsad sekretessbrytande bestämmelse än den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelse som gäller nu.

En ny insamling av uppgifter bedöms innebära att en ny insamlingsenhet behöver inrättas på Skolverket för att hantera de uppgifter som samlas in. Denna insamlingsenhet behöver dels förse statistikenheterna med de uppgifter som behövs för framställning av statistik, dels förse Skolverkets andra enheter med de uppgifter om huvudmän, enheter inom skolväsendet, skolpersonal och elever som de behöver för att kunna fullgöra sina författningsreglerade uppdrag om statsbidrag, skolutveckling, uppföljning och utvärdering samt informationsspridning. Insamlingsenheten 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. De uppgifter som lämnas från insamlingsenheten till statistikenheterna kommer att hos sistnämnda enheter omfattas av statistiksekretessen, tillsammans med alla andra uppgifter som dessa enheter samlar in. Detta hindrar inte att statistik (inte officiell statistisk) på skolenhetsnivå tas fram inom andra delar av Skolverket.

Vilka för- och nackdelar finns det med de olika alternativen?

Informationsbehovet inom skolväsendet måste säkerställas för att myndigheter och kommuner ska kunna fullgöra sina författningsreglerade uppgifter för att föräldrar och elever ska få tillräcklig information inför skolval, för att allmänheten ska få insyn i skolväsendet och för att media ska få tillgång till uppgifter för den granskande journalistiken. Som framgår ovan finns det två olika möjliga lösningar som var och en innebär att informationsbehovet inom skolväsendet kan säkerställas. Det finns därför behov av att utreda för- och nackdelar med ovan nämnda lösningar.

En långsiktig lösning som innebär att statistik kan publiceras på skolenhetsnivå måste utformas så att statistiksekretessen, och därmed den officiella statistiken, inte riskeras. Vidare måste skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställas, vilket kräver en analys av frågor om såväl sekretess som personuppgiftsbehandling. En målsättning är också att en sådan lösning inte ska medföra en omotiverad ökning av huvudmäns och skolors administrativa börda. En analys behöver också göras av organisatoriska och andra praktiska konsekvenser för Skolverket liksom för andra myndigheter och huvudmän som berörs, exempelvis som uppgiftslämnare till Skolverket.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka uppgifter och bearbetningar av uppgifter om enskilda huvudmän, som samlats in inom ramen för den officiella statistiken över skolväsendet och barnomsorg, som statliga myndigheter och kommuner före praxisändringen beställt från SCB och i vilket syfte,
- identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation,
- 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 § OSL,
- i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och under arbetets gång göra en integritetsanalys,
- analysera hur den administrativa bördan avseende de olika alternativen påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän, och
- lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen, i den mån sådana inte redan finns.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska, organisatoriska och andra praktiska konsekvenser av sina förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från kommuner och enskilda huvudmän samt från Statistiska centralbyrån, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skatteverket, Migrationsverket, Integritetsskyddsmyndigheten och andra för uppdraget relevanta myndigheter. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund samt organisationer som företräder elever och föräldrar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022.

(Utbildningsdepartementet)