

SSA/AU/UTB
Katarina Wizell
072-520 67 78

BESLUT

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar SOU 2023:21

SCB inkommer härmed med remissvar över rubricerat delbetänkande.

Enligt SCB:s uppfattning är det inte möjligt att ta ställning till delbetänkandets förslag utan att utredningen om insynsprincipen är klar. SCB anser att det i stället bör tas ett helhetsgrepp kring dessa frågor. SCB avstyrker dock redan nu förslaget att Statens skolverk (nedan Skolverket) ska få behandla socioekonomiska variabler på individnivå utanför den avgränsade statistikverksamhet.

Informationsförsörjningen på skolområdet är central ur många aspekter och behöver därför säkerställas både på kort och lång sikt. SCB har sedan 1993 bistått Skolverket i produktion av den officiella statistiken kring skolväsende och barnomsorg. Fram till 1993 ansvarade SCB självt för produktionen. SCB har således stor erfarenhet av denna statistikinsamling.

SCB:s har två huvudsakliga utgångspunkter i detta remissvar. Den första utgångspunkten är ansvaret som nationell statistikbyrå där myndigheten särskilt lyfter synpunkter avseende förtroendet för den officiella statistiken och påverkan på den personliga integriteten. Den andra utgångspunkten är de erfarenheter som SCB har genom att ha bistått Skolverket i produktionen av den officiella statiken. Vi klargör i respektive avsnitt vilken utgångspunkt vi har.



1 Sammanfattning

Utredningens förslag innebär sammanfattningsvis, enligt SCB:s bedömning, ett betydligt svagare sekretesskydd för de, många gånger, mycket integritetskänsliga uppgifter som föreslås ska samlas in utanför Skolverkets avgränsade statistikverksamhet.

SCB anser vidare att andra alternativ till lösning borde ha utretts närmare och att den nuvarande tillfälliga regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, är tydligare och utgör ett mindre intrång i statistiksekretessen än delbetänkandets förslag.

SCB konstaterar även att förslaget innebär en ökad uppgiftslämnar-börda.

2 Allmänna synpunkter på delbetänkandet

I detta avsnitt är SCB:s utgångspunkt det ansvar SCB har som nationell statistikbyrå.

2.1 Den personlig integriteten påverkas negativt av den föreslagna lösningen

Utredningens förslag syftar till att samla all inhämtning av den information – inklusive socioekonomiska variabler på individnivå – som behövs inom såväl Skolverkets statistikframställning som inom Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning och att lägga insamlingsverksamheten utanför den avgränsade statistikverksamheten. En sådan lösning skulle innebära ett betydligt svagare sekretesskydd för dessa, många gånger mycket integritetskänsliga, uppgifter. SCB anser att argumenten för att samla in all information utanför statistikverksamheten är dåligt underbyggda och att den lösning som föreslås ger ett betydande och onödigt stort intrång i den personliga integriteten.

Anledningen till att uppgifter inom en avgränsad statistikverksamhet omfattas av absolut sekretess är att integritetsintresset är så påtagligt. SCB för ensamt ett hundratal personregister, vilka visserligen kan innehålla uppgifter om den enskilde som var för sig är tämligen harmlösa men där en sammanställning av uppgifterna ofta blir integritetskänslig. Behovet av ett starkt sekretesskydd beror också på att statistik-kvaliteten kan bli dålig om inte den enskilde uppgiftslämnaren är säker på att hans uppgifter inte kommer ut (se vidare prop. 1979/80:2 Del A s. 262). För att säkerställa att myndigheter organiserar sin verksamhet med framställning av officiell statistik på ett sådant sätt att de insamlade uppgifterna får ett så starkt sekretesskydd som möjligt anges också i 10 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken att en

statistikansvarig myndighets verksamhet för framställning av statistiska vara organiserad så att den är avgränsad från myndighetens verksamhet i övrigt.

Förslaget på lösning som presenteras i delbetänkandet innebär att uppgifter som i dag samlas in av SCB inom den avgränsade statistikverksamheten i fortsättningen kommer att samlas in av Skolverket utanför densamma. Konsekvensen av det är att uppgifter som idag omfattas av absolut sekretess i framtiden kommer att omfattas av en svagare sekretess. SCB menar att förslaget innebär ett stort principiellt avsteg från hur statistikverksamhet normalt sett är organiserad vilket kan komma att påverka förtroendet för statistiken negativt.

När det gäller de socioekonomiska variablerna är dessa, som ovan nämnts, att anse som integritetskänsliga. SCB saknar därför ett resonemang om nödvändigheten av att uppgifterna behöver behandlas på individnivå utanför statistikverksamheten (jfr artikel 6 EU:s dataskyddsförordning). Detta också i ljuset av att Skolverket, såvitt känt, sedan det ändrade rättsläget har klarat av att utföra sitt uppdrag även utan tillgång till dessa uppgifter på individnivå. SCB menar att det inte är utrett varför det inte är tillräckligt att Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning får del av uppgifterna i aggregerad form. SCB motsätter sig därför detta förslag.

2.2 Förslaget om uppgiftsskyldighet påverkar förtroendet för den officiella statistiken

Delbetänkandet innehåller långtgående förslag om uppgiftsskyldighet för framför allt SCB, men även för andra myndigheter. Detta medför, enligt SCB, att förslaget är mer omfattande än den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen som nu gäller. Utredningen skriver i delbetänkandet att uppgiftsskyldigheten för SCB inte påverkar förtroendet för den officiella statistiken. SCB invänder starkt mot den bedömningen.

SCB invänder principiellt mot att uppgiftsskyldighet regleras på det sätt som föreslås. Om regeringen ges möjlighet att ålägga SCB att lämna ut uppgifter som omfattas av absolut sekretess finns det risk att andra verksamheter också vill få tillgång till SCB:s uppgiftssamlingar. Det skulle riskera att påverka förtroendet för den officiella statistiken och SCB.

SCB delar den uppfattning som Socialstyrelsen framfört till utredningen, det vill säga att det i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet bör specificeras vilka uppgifter som avses, exempelvis att utlämnandet avser personnummer och vilka specifika variabler i register som avses. Annars är risken stor att fler uppgifter än nödvändigt kommer att

lämnas ut till en verksamhet där de får ett sämre sekretesskydd. Det skulle ytterligare påverka förtroendet för den officiella statistiken.

2.3 Ökad uppgiftslämnarbörda

Förslaget innebär en ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheter, som med utredningens förslag behöver lämna samma eller liknande uppgifter till både SCB och Skolverket.

Med ökad uppgiftslämnarbörda följer också ökade kostnader. Utredningen bedömer att myndigheternas kostnader kommer att öka marginellt. SCB ifrågasätter den slutsatsen, och vill också lyfta att även om kostnaderna för myndigheterna var för sig kan bedömas vara marginella, blir de inte det om man summerar dem och inte utifrån perspektivet att det blir dubbelarbete. Lösningen som föreslås i delbetänkandet rimmar därför illa med intentionen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) om att myndigheter ska hushålla väl med statens medel.

2.4 Alternativa lösningar

SCB bedömer att det är en svaghet i delbetänkandet att inte andra alternativ till lösning har utretts närmare. Särskilt nedanstående lösningar borde enligt SCB:s bedömning ha getts mer utrymme:

1. *Införandet av en permanent sekretessbrytande bestämmelse.* Utredningen skriver i delbetänkandet att en alternativ lösning skulle vara en permanent sekretessbrytande bestämmelse i anslutning till 24 kap. 8 § OSL. Mot bakgrund av den omfattande reglering som krävs för att genomföra utredningens förslag, samtidigt som utredningen enligt direktivet inte ska komma med förslag som är mer omfattande än den tillfälliga reglering som finns, menar SCB att även detta alternativ borde ha utretts närmare. SCB bedömer att den nuvarande tillfälliga regleringen är tydligare och innebär ett mindre avsteg från statistiksekretessen och därmed ett betydligt mindre intrång i den personliga integriteten än delbetänkandets förslag.
2. *Möjligheten att använda de enskilda huvudmännens samtycke för att bryta sekretessen.* Utredningen redovisar att berörda enskilda aktörer allmänt är positivt inställda till att uppgifter om elevsammansättning, betyg, genomströmning etc. lämnas ut. Det finns tekniska lösningar för att inhämta samtycke. SCB har många exempel på att ett förfarande med samtycke fungerar väl, till exempel när det gäller högskolan, yrkeshögskolan och folkhögskolan. Samtyckesförfarandet måste dock kompletteras

med en lösning kring de socioekonomiska uppgifterna för vårdnadshavarna.

3 Kommentarer till specifika förslag och delar av delbetänkandet

I följande del av remissvaret kommenterar SCB, utifrån respektive kapitel, mer specifika delar av utredningens förslag. Våra synpunkter i detta avsnitt utgår, om inget annat framgår, från de erfarenheter vi har av att under lång tid ha producerat skolstatistiken.

3.1 Kapitel 5 Uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet

SCB ansvarar för den internationella rapporteringen till Eurostat avseende statistik om all formell utbildning i Sverige. Utredningen skriver att deras förslag väcker frågan om vilka åtaganden på skolområdet som SCB fortsättningsvis ska ansvara för och vilka åtaganden Skolverket bör ta över. SCB anser att ansvaret för den internationella rapportering ska vara kvar hos SCB, eftersom rapporteringen avser statistik om hela befolkningens utbildning och studiedeltagande som är SCB:s ansvarsområde. Om utredningens förslag går igenom, är det viktigt att Skolverket levererar underlag till SCB så att rapporteringen fungerar lika effektivt som idag.

3.2 Kapitel 6 Uppdragsverksamhet för Skolverket

Utredningen beskriver den uppdragsverksamhet som utförs vid SCB och som kopplar till statistik inom skolområdet. Beskrivningen är korrekt men stora delar av uppdragsverksamheten saknas i redogörelsen, bland annat den del som avser tillhandahållande av mikrodata (uppgifter på individnivå) för statistik- och forskningsändamål. Uppdraget att tillhandahålla mikrodata ser inte heller ut att finnas medräknat i de ekonomiska analyserna.

Uppgifter som samlas in och bearbetas för statistik inom skolområdet efterfrågas i många forskningsprojekt och i projekt med syfte att framställa statistik. Utredningen menar att informationsbehovet för forskning oftast tillgodoses med de uppgifter på aggregerad nivå som Skolverket och SCB publicerar. Den bilden delas inte av SCB.

Antalet mikrodatauppdrag på SCB som inkluderar uppgifter från Skolverkets register är 60–80 årligen. Vissa mikrodatauppdrag behöver hanteras skyndsamt, vilket innebär att handläggningen måste påbörjas inom några veckor från beställning. Exempel på sådana uppdrag är

beställningar från Regeringskansliet, Riksrevisionen, statliga utredningar eller beställningar som avser framställning av officiell statistik hos annan statistikansvarig myndighet.

Med den lösning som föreslås i delbetänkandet kommer inte register som Skolverket har framställt att lagras i MONA (Microdata Online Access) vilket får stor påverkan på de projekt som idag fått tillgång till tidigare årgångar via det systemet.

Utredningens förslag om att Skolverket ska åta sig uppdrag inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet kommer att innebära svårigheter i uppdrag där uppgifter från flera myndigheter ska sambearbetas. Detta då uppgifter (mikrodata) inte kommer att kunna lämnas ut till en verksamhet där de inte omfattas av statistiksekretess.

3.3 Kapitel 7 Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

I delbetänkandet står det att det inte är motiverat att bryta statistiksekretessen för disponibel inkomst eftersom Skolverket i stället skulle kunna använda beskattningsbar förvärvsinkomst från Skatteverket för att beräkna socioekonomiskt index. SCB ser det som anmärkningsvärt att utredningen kan dra en sådan slutsats utan att göra några studier av vilka resultat som användningen av disponibel inkomst respektive förvärvsinkomst ger på socioekonomiskt index. Att byta ingående uppgifter i beräkningen skulle kunna få konsekvenser på resursfördelningen som skulle påverka såväl kommunala som enskilda huvudmän.

3.4 Kapitel 11 Förslagets genomförande

SCB anser att tidsplanen för genomförandet är alltför snäv och att det därmed finns risk för kvalitetsförsämringar i statistiken. Kompetensöverföring och systemuppbyggnad tar tid. Att i denna tidsplan också inkludera produktion av statistik där redovisning idag inte sker på skolenhetsnivå är orealistiskt. Sekretessproblematiken uppstår endast där redovisning på skolenhetsnivå görs och det är bara för den delen en särskild lösning behövs. Övrig statistik bör och kan produceras och publiceras inom rådande regleringar och inom ramen för begreppet statistikverksamhet, både på Skolverket och på SCB. Exempel på statistik som inte redovisas på skolenhetsnivå, och som därmed inte borde ingå i utredningens förslag, är statistik om aktivitetsansvar och skolkostnader.

3.5 Kapitel 12 För- och nackdelar med förslaget

Utredningen har haft i uppdrag att belysa för- och nackdelar med förslaget att Skolverket ska samla in uppgifter från huvudmän och andra aktörer utanför den avgränsade statistikverksamheten. SCB bedömer att utredningen har lagt stor tonvikt på det som den uppfattar som fördelar med förslaget och att nackdelarna avfärdas för lättvindigt och att avsnittet därför är bristfälligt som beslutsunderlag. Nedan finns ytterligare några kommentarer kring avsnittet.

12.1.5 Tydligare ansvar: Utredningen konstaterar att Skolverket är statistikansvarig myndighet för området skolväsende och barnomsorg och skriver att med egen insamling av uppgifter skulle hela statistikframställningen samlas hos Skolverket. Därmed skulle det också bli tydligare att ansvaret för att den officiella statistiken håller god kvalitet helt vilar på den statistikansvariga myndigheten.

SCB anser att slutsatsen är tveksam om den inte sätts in i sitt rätta sammanhang – det officiella statistiksystemet. En statistikansvarig myndighet har ett tydligt ansvar oavsett vem som sköter insamlingen. En myndighet som ger en annan aktör i uppdrag att sköta insamlingen av officiell statistik har ändå fullt ansvar för den. Detta är en synpunkt vi lämnar utifrån SCB:s roll som statistikansvarig myndighet.

12.2.1 Risk för kvalitetsbrister

Riskerna för kvalitetsbrister berörs översiktligt i delbetänkandet, men SCB vill betona de risker som finns. SCB vill tydliggöra att med en så snabb genomförandetakt som föreslås i delbetänkandet finns risk för förseningar och längre väntetider liksom för bristande kvalitet.

Risken för kvalitetsbrister hänger i hög grad samman med risk för att den kompetens som idag finns förloras. Risken är särskilt stor eftersom medarbetarna som producerar skolstatistiken är placerade i Örebro medan Skolverket i huvudsak är lokaliserat i Solna. Mot bakgrund av detta är möjligheten att ta över personal liten. Skolverket har än så länge förhållandevis liten erfarenhet av den typ av insamling och bearbetning (inklusive registerbearbetning) som kommer att krävas. Skolverket har inte heller erfarenhet av sådan uppdragsverksamhet som kommer att bli aktuell om utredningens förslag realiserar. Att bygga upp erfarenhet av dessa verksamheter är tidskrävande och behöver få ta viss tid.

En annan konsekvens av att samla in samma eller liknande uppgifter (gäller framför allt socioekonomiska uppgifter) från olika aktörer, vid olika tidpunkter och på olika sätt, är att de uppgifter som används och publiceras kommer att skilja sig åt. Det riskerar att påverka förtroendet för statistiken och ansvariga myndigheter negativt. Det gör också att det blir svårare att ta fram tydliga beslutsunderlag.

Slutligen finns en risk för tidsseriebrott när man byter producent för statistiken, vilket kan ge konsekvenser för användarna av statistiken. SCB saknar resonemang om vilka konsekvenser kvalitetsbrister kan få, till exempel för den nationella styrningen och den kommunala planeringen samt för huvudmännens egna planeringar och uppföljningar.

3.6 **Kapitel 13 Konsekvensanalys**

SCB bedömer att utredningens uppskattning av kostnader inte ger en rättvisande bild eftersom inga overheadkostnader finns med i beräkningen. Det riskerar att leda till att Skolverket vid ett genomförande av utredningens förslag inte kommer att ha tillräckliga medel för produktion och publicering av skolstatistiken. Det medför också att jämförelsen med SCB:s kostnader blir missvisande och leder till felaktiga slutsatser. SCB anser även att SCB:s kostnader för att hantera överlämnandet är underskattade.

Det är svårt att utläsa den faktiska kostnaden för förslaget, eftersom utredningen blandar in finansieringen i uppskattningarna. Nu kan det förstås som att det finns ett antal medarbetare på Skolverket som idag inte har några arbetsuppgifter, som kommer att tas i anspråk för det nya uppdraget, något som förstås leder till att Skolverkets tillkommande kostnader blir lägre.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Joakim Stymne i närvaro av biträdande generaldirektör Magnus Sjöström samt t.f. avdelningschef Cecilia Stenbjörn, chefsjurist Joachim Angermund och vikarierande enhetschef Katarina Wizell, föredragande.

SCB, Statistiska centralbyrån

Joakim Stymne

Katarina Wizell