



Eric Andell
Handläggare
033 358090

Socialdepartement

Borås Stads remissyttrande över Remiss: Remittering av betänkandet Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro (SOU 2025:108)

S2025/02028

Beslut

Borås Stad tillstyrker remissen med synpunkter gällande förslaget om inrättande av nationellt frånvaroregister. Borås Stad avstår från att svara på remissens övriga förslag.

Ärendet i sin helhet

Borås Stad ställer sig i huvudsak positiv till införandet av ett nationellt register för frånvarostatistik. Skolfrånvaro, oavsett den är giltig eller ej, har ett mycket starkt samband med risk för att inte fullfölja sin utbildning. Det är därför problematiskt att det saknas en samlad bild av hur omfattande frånvaron är, trots att de allra flesta huvudmän redan samlar in informationen digitalt. Att registret förs på individnivå är nödvändigt utifrån syftet att genomföra kontroller i socialförsäkringen. Individdata krävs också för att det ska vara möjligt exempelvis för en hemkommun att ta del elevers frånvaro hos andra huvudmän och att kunna följa utvecklingen hos en elevgrupp över tid.

Samtidigt kan det utökade syftet med frånvarostatistiken innebära en risk för den personliga integriteten och det är därför nödvändigt att registret utvärderas noggrant.

Nedan presenteras Borås Stads synpunkter.

1.1 Förslag till lag (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

Borås Stad anser att syftet med frånvaroregistret bör tydliggöras till stöd för förskolans verksamhet.

I remissen förklaras att ett utlämnande av uppgifter från frånvaroregistret ska göras om det behövs utifrån den mottagande myndighetens verksamhet. Enligt skollagen ansvarar kommunerna för att utbildning i förskolan kommer till stånd

samt för att bedriva uppsökande verksamhet med syfte att öka deltagandet i förskolan. En av komponenterna av ökat deltagande i förskolan är regelbunden närvaro vilket även lyfts av Skolinspektionen. Detta kan kommunerna göra via bland annat uppföljning av barns närvaro i förskolan. Då det åläggs kommunerna att göra insatser för att öka deltagandet i förskolan, kan det även vara nödvändigt för kommunerna att få insyn i de fristående förskolornas närvarostatistik. Detta kan också i vissa fall vara behövligt vid tillsyn som kommunerna utövar över bland annat fristående förskolor - det finns därmed skäligt behov inom Borås Stads förskoleverksamhet att ta del av uppgifter i frånvaroregistret.

3 kap. 1 § förslag till förordning (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

Borås Stad anser att 3 kap. 1 § förslag till förordning (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet behöver förtydligas. Bestämmelsen ger stöd för att kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret ”för att [...] genomföra tillsyn av utbildningsverksamhet och huvudmän”, men vars syfte avser tillhandahållande av uppgifter till Skolinspektionen för att kunna planera och genomföra tillsyn och kvalitetsgranskningar. Borås Stad önskar att bestämmelsen förtydligas, så att den även gäller tillsyn av kommunala nämnder som bedriver verksamhet enligt skollagen. Borås Stad ser även att utbildningsnämnder har behov av uppgifter från frånvaroregistret för att genomföra tillsyn över fristående förskolor och enskilda som huvudmän.

1 kap. 2 § 1 p. förslag till lag (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

Borås Stad anser vidare att förslaget bör anpassas för förskoleverksamhetens behov och tydliggöra utbildningsnämnders möjlighet att ta del av närvarouppgifterna från bland annat fristående förskolor även för andra uppföljningar än inom ramen för tillsyn. Borås Stad föreslår att 1 kap. 2 § 1 p. förslag till lag (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet ska ges följande tillägg:

” 2 § Syftet med frånvaroregistret är att tillhandahålla frånvaro- och närvarouppgifter för att

– ge kunskap om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för ökad närvaro i skolan samt ökat deltagande i förskolan, genomföra tillsyn av utbildningsverksamhet och huvudmän samt upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa [...]

2 kap. 1 § förslag till förordning (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

Det föreslås att i förordning reglera att frånvaroregistret ska innehålla uppgifter om barnets hemkommun, namn och personnummer samt uppgifter om antal timmar av närvaro/frånvaro.

Borås Stad anser att även antalet timmar som barnet är inskrivet på i förskolan bör ingå som uppgift i frånvaroregistret.

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

Eftersom ett automatiskt överlämnande skulle innebära ett rutinmässigt utlämnande av personuppgifter till Skolverket, ska det säkerställas att det inte bryter mot sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen samt dataskyddsförordningen. Frågan aktualiseras i synnerhet vid utlämnande av skyddade personuppgifter som kan förekomma inom Borås Stads skolverksamhet. Då det föreslås att rapporteringsskyldigheten ska grunda sig i lag, skulle ett sådant utlämnande i sig inte bryta mot offentlighets- och sekretesslagen. Det är däremot viktigt att uppgifterna i frånvaroregistret behandlas på ett sätt som inte strider mot syftet för vilket skyddet har beslutats om.

Borås Stad ser risker med överföring av skyddade personuppgifter till frånvaroregistret. För att minimera behandling av personuppgifter samt säkerställa att skyddade personuppgifter inte röjs, anonymiseras skyddade uppgifter i kommunens skolsystem via användning av alias. Detta förhållande resulterar i att skyddade personuppgifter inte syns i skolsystemet vilket görs med syfte att begränsa antalet personer som kan få tillgång till sådana personuppgifter. För att kunna automatiskt överföra skyddade personuppgifter från skolsystemet skulle det krävas att de synliggörs i skolsystemet vilket medför en risk att personuppgifternas skydd röjs.

Borås Stad anser att detta moment behöver analyseras mer och att alternativa förslag kring överföring av skyddade personuppgifter ska övervägas. Borås Stad anser att ett alternativ är att sådana personuppgifter antingen utlämnas från rapporteringskravet eller att de omfattas av en separat överföringsreglering, och exempelvis rapporteras manuellt av den personal som har åtkomst till uppgifterna. Vilka konsekvenser som en sådan manuell överföring skulle innebära för arbetsbelastning behöver då också analyseras.

Borås Stad instämmer med remissens bedömning om vikten av att uppgifter om var i landet som barn eller elever med skyddade personuppgifter vistas och bor inte röjs. Remissen konstaterar att en uppgift som kan röja vistelseort är barnets eller elevens placering i utbildningsverksamhet och föreslår att sådana uppgifter ska skiljas från övriga uppgifter om barnet via begränsad åtkomst och märkning. Borås Stad menar dock att även själva uppgiften om barnets eller elevens hemkommun kan vara en uppgift som kan röja barnets eller elevens vistelseort och kräver särskilt skydd.

9.4.7 Skolverket ska få meddela föreskrifter avseende rapporteringen

Remissen föreslår att Skolverket får meddela föreskrifter om hur rapporteringen till frånvaroregistret ska genomföras och hur uppgifterna ska vara strukturerade.

I normalfallet bör genomförandet inte kräva ändrade arbetssätt i skolorna. Borås Stad ser dock att det finns viktiga undantag från den normala hanteringen som behöver beaktas vid genomförandet.

- Det kan förekomma att enstaka elever behöver hanteras utanför registret. Dels rör sig dels om elever med omfattande stödbehov studerar efter individuellt schema. Dessa kan idag av praktiska skäl hanteras utanför det ordinarie systemet som är uppbyggt utifrån en logik med fasta lektionstider i grupp. Ett liknande behov finns för barn som befinner sig i landet utan tillstånd men som har rätt till utbildning. Deras möjlighet att delta i utbildningen skulle kunna äventyras om de registreras i systemen

Borås Stad bedömer att tydliga hänvisningar och beskrivningar av rutiner är av särskild vikt då de skulle underlätta anpassningar till den nya rapporteringsskyldigheten för kommunerna. Det finns en viss risk att nya syften med frånvaroregistrering innebär merarbete för skolor om behovet av precision ökar. Bortfall, misstag eller fördröjning av rapporteringen som är av begränsad betydelse för skolan kan få konsekvenser om de används i syfte att kontrollera rätten till förmåner inom socialförsäkringen. Det är viktigt att exempelvis rättning av uppgifter till följd av det utökade syftet inte blir för betungande.

13.3.3 Konsekvenser för myndigheter - Sänkning av statsbidrag till skolsociala team

Remissen föreslår att utvecklingskostnaderna för frånvaroregistret ska finansieras genom en minskning av statsbidraget för skolsociala team. Statsbidraget uppgår 2025 till totalt 300 mnkr, varav hälften avser kostnader för skolpersonal och hälften personal inom socialtjänsten. Den del som avser skolhuvudmän fördelas av Skolverket, medan Socialstyrelsen fördelar medel till socialtjänsten.

Remissen föreslår att den del av bidraget som fördelas av Skolverket minskas från 150 mnkr år 2025 till 111 mnkr år 2026 och 118 mnkr 2027. Men eftersom bidragssystemet är utformat så att Socialstyrelsen betalar ut ett belopp som motsvarar Skolverkets beslutade medel, blir den totala minskningen för kommunerna dubbelt så stor. Detta innebär att neddragningen av statsbidragen blir väsentligt större än vad som redovisas som finansiering av utvecklingskostnaderna för registret.

Borås Stad anser att argumentet för att minska medel till statsbidraget för skolsociala team kan överhuvudtaget ifrågasättas. Omfördelningen motiveras med att det är rimligt att finansiera frånvaroregistret med medel som är avsatta för liknande ändamål, i detta fall att minska skolfrånvaro. Borås Stad instämmer i att nationell frånvarostatistik kan utgöra ett viktigt underlag för uppföljning och utvärdering av insatser mot skolfrånvaro - ett register ersätter dock inte behovet av elevnära och operativt arbete. I den mån registret bidrar till att problematisk frånvaro upptäcks kan det snarare leda till utökade insatser för att göra något åt saken.

Därutöver har frånvaroregistret även andra syften, bland annat att möjliggöra kontroller inom socialförsäkringen. Det är därför inte självklart att finansieringen bör belasta just ett statsbidrag med ett avgränsat och praktisknära syfte, enbart med hänvisning till ett delvis överlappande mål.

Minskning eller utfasning av riktade statsbidrag bör ske på ett förutsägbart sätt och med utgångspunkt i om bidraget är effektivt och efterfrågat. Statsbidraget till skolsociala team ökade under 2025 mot bakgrund av att bidraget var översökt och att behovet bedömdes vara stort. Det finns inget som talar för att detta behov minskar framöver. Givet den omfattande flora av riktade statsbidrag som Skolverket förvaltar anser Borås Stad att det hade varit mer ändamålsenligt att pröva finansieringen i ett bredare perspektiv, snarare än att belasta ett enskilt bidrag med ett närliggande syfte.

13.3.4. Konsekvenser för kommuner - Kommunen behöver finansiering för kostnader som drabbar små enskilda huvudmän

Remissen bedömer att ett frånvaroregister innebär en administrativ kostnad för små enskilda huvudmän som i dag saknar digitala frånvaro- och närvarosystem. Enskilda huvudmän finansieras genom bidrag från kommunen för det eller de barn och elever som har en placering i huvudmannens verksamhet. Remissen utgår från att de förändringar som frånvaroregistret medför för de enskilda huvudmännens kostnader kompenseras genom kommunernas bidrag till enskilda huvudmän. I det avseendet innebär remissens förslag en ökad kostnad för kommunerna som ska finansieras av staten, på 25 mnkr.

Borås Stad anser att resonemanget innebär ett avsteg från hur fristående huvudmäns verksamhet normalt finansieras. Fristående huvudmän erhåller en elevpeng som inte är beroende av huvudmannens storlek. Elevpengen för fristående skolor bestäms inte av den fristående skolans kostnader för utbildningen, utan av den kostnad som kommunen har för motsvarande verksamhet. Det är därför oklart hur kompensationen till de mindre huvudmännen är avsett att fungera. Detta bör förtydligas i förslaget.

KOMMUNSTYRELSEN

Ulf Olsson (S)
Kommunstyrelsens ordförande

Svante Stomberg
Stadsdirektör